JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

DESAPROPRIAÇÃO — PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO — MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Segurança nº 20.861-9
— Distrito Federal

Relator: Min. Aldir Passarinho
Impetrante: Ivo Gomes do Bonfim
Advogado: Pedro Gordilho
Impetrado: Presidente da República

EMENTA: — DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.

DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O DECRETO PRESIDENCIAL DE EXPROPRIAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA ANTES, POR JUIZ DE 1º GRAU, CONTRA O INCRA, PARA SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, QUE, DESRESPEITANDO TAL DECISÃO JUDICIAL, NELE PROSSIGUIU, ENSEJANDO, AO FINAL, O DECRETO EXPROPRIATÓRIO.

NULIDADE DESTA.

MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO, POR MAIORIA, PARA ANULAÇÃO DO DECRETO.

1. O voto vencido (Ministro PAULO BROSSARD) invocou precedentes do Plenário (Mandados de Segurança nºs 20.741 e 20.694, Rel. Min. SYDNEY SANCHES), nos quais, em circunstâncias assemelhadas, o “writ” fora indeferido.

2. Hipótese presente, porém, em que o próprio Relator dos precedentes concluiu pelo deferimento da segurança, porque o Decreto foi baixado quando os órgãos auxiliares da Presidência da República tinham ciência de medida cautelar suspensiva do procedimento administrativo e, apesar disso, não alertaram o Presidente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas,

por maioria de votos, vencido o Senhor Ministro PAULO BROSSARD, em deferir o Mandado de Segurança. Votou o Presidente. Plenário.

Brasília, 07 de fevereiro de 1990.

NÉRI DA SILVEIRA — Presidente

SYDNEY SANCHES — Relator p/ o Acórdão (Art. 38, IV, “b”, RISTF)

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (Relator): — A doutra Procuradoria Geral da República assim expôs a controvérsia no seu parecer:

“Trata-se de mandado de segurança, com liminar concedida, contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, consubstanciado no Decreto nº 96.258, de 30 de junho de 1988, que declarou de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural denominado Fazenda Camboinha ou CONJUNTO JERIBUCASSU, com área de 1.170.000 há, situado no Município de Itacaré, no Estado da Bahia, classificado como “latifúndio por exploração” e compreendido na zona prioritária para fins de reforma agrária, fixada pelo Decreto nº 92.689, de 1º de maio de 1986.

2. Os impetrantes alegam que, como proprietários do imóvel e temendo vê-lo arbitrariamente desapropriado para fins de reforma agrária, moveram contra o INCRA e o IBDF ação cautelar nominada, afim de provarem que ele reunia os requisitos legais de *empresa rural*, e, com isso, preservarem-no de expropriação.

3. Também sustentam e provam com documentação idônea que obtiveram do Juiz Federal da 7ª Vara da Seção Judiciária do Estado da Bahia despacho concessivo de liminar “para determinar a sustação do procedimento administrativo até conclusão da prova antecipada” (fls. 33).

4. Não obstante, prosseguem dizendo, antes da conclusão da prova antecipada, foram surpreendidos com a edição do decreto em causa, que apontam como atentatório à independência e harmonia entre os poderes e afrontoso à decisão judicial, além violador de direito líquido e certo deles, impetrantes.

5. Em defesa do ato, prestou a ilustre autoridade impetrada as informações de fls. 62/75, insistindo em que o imóvel dos impetrantes sempre foi um latifúndio por exploração e que

uma vistoria administrativa feita em 1988 mostrou que seus índices de utilização da terra estavam muito aquém da classificação de empresa rural.

6. Quanto à cautelar noticiada pelos impetrantes, limitou-se a dizer que ela “visa apenas a suspensão do processo administrativo de desapropriação, mas não impede a edição do decreto presidencial que declara o imóvel rural de interesse social para fins de desapropriação”.

7. No mais, sustentou o desacobimento do *writ*, de não ser o mandado de segurança via própria para obtenção de pronunciamento judicial que declare imóvel empresa rural”. (fls. 100/102).

O parecer, após mostrar que a impetração era tempestiva, concluiu pela concessão da segurança.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (Relator): — Os ora impetrantes ajuizaram ação cautelar nominada, cumulada com produção antecipada de provas, a fim de demonstrarem que o imóvel não era suscetível de desapropriação para a reforma agrária, e requereram medida cautelar para que ficasse suspenso todo e qualquer procedimento, ainda que preliminar, visando a desapropriação de qualquer das áreas dos então autores e ora impetrantes, até que fosse julgada a demanda.

Obtiveram o deferimento da medida liminar, em despacho exarado nos seguintes termos:

“Os requerentes pretendem provar a caracterização de sua propriedade como empresa rural e pleiteiam liminar de sustação de procedimento administrativo, tendente à desapropriação para fins de reforma agrária. Os fundamentos são relevantes e há perigo de lesão grave decorrente da concretização do ato expropriatório até antes da conclusão deste processo cautelar. Por essas razões, com base no disposto no art. 804, concedo a liminar para determinar a sustação do processo administrativo até conclusão da prova anteci-

pada. Ofice-se ao representante do INCRA neste Estado, para cumprimento”.

Entretanto, foi expedido o Decreto nº 96.258, de 30 de junho de 1988, pelo Sr. Presidente da República, declarando de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural de propriedade dos ora impetrantes, classificado como latifúndio por exploração.

Entendem os impetrantes, porém, que tal decreto não poderia ter sido expedido, em face da medida liminar concedida.

O INCRA sustenta longamente que o imóvel em causa não é de ser considerado como latifúndio por exploração, e que o mandado de segurança não é a via própria para obtenção de pronunciamento que o declare empresa rural. Alega, ainda, que escapa à competência do Judiciário o exame dos motivos em que o poder expropriante assentou sua vontade para decretar e fazer valer o interesse público.

Acrescenta, ainda, que declarar é determinar o que se vai desapropriar, mas não é desapropriar.

Embora a inicial sustente ser o imóvel insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, não visa o mandado de segurança que se reconheça, na oportunidade, tal fato, mas sim que não poderia ser expedido o Decreto nº 96.258/88 em face da liminar que fora concedida na ação cautelar inominada.

Assim, o que se há de ver é se, em face da liminar concedida, poderia ser expedido o decreto desapropriatório, e somente isso.

A meu ver — e tal como entende a douta Procuradoria Geral da República — o decreto não poderia ter sido expedido. A declaração, pelo decreto, de ser o imóvel dado como de interesse social, para fins da reforma agrária, autoriza, como aliás está expresso no art. 4º daquele próprio ato presidencial, o Instituto Jurídico das Terras Rurais — INTER (organismo que passou a substituir o INCRA) a promover a desapropriação da gleba, significando isso que o INTER poderia, assim, ajuizar a ação desapropriatória com as imediatas consequências previstas no Decreto-lei nº 554/69, artigos 6º, 7º e 8º, e portanto, com possibilidade de imediata imissão na posse do imóvel pelo poder público, mediante depósito

do valor, o qual é encontrado segundo o art. 3º do mesmo decreto-lei.

Ora, tal decreto, como é óbvio, é expedido após regular processamento administrativo e o próprio decreto em si é uma fase decisiva de tal processamento o que, entretanto, ficara vedado pela liminar do Juiz da ação cautelar. De fato, esta, como se viu, foi no sentido de sustação de tal procedimento, tendo o nobre magistrado acentuado que havia “o perigo de lesão grave decorrente da concretização do ato expropriatório até antes da conclusão do processo cautelar”.

Pelas mesmas razões, pelas quais não cabe discutir, na oportunidade, se o imóvel se enquadra ou não entre as áreas de desapropriação possível, não se torna cabível, igualmente, dizer-se sobre se cabia ou não a concessão da medida liminar. O que há de ter, porém, como indubitado, é que o decreto contraria frontalmente a decisão judicial consubstanciada na liminar deferida em favor dos autores da cautelar, ora impetrantes, com base no art. 804 do Código de Processo Civil, encontrando-se a vedação a determinados atos previstos no art. 799 do mesmo código. É relevante observar, neste passo, que o procedimento administrativo é uno, embora desdobrado em várias fases para fins de desapropriação.

As atividades administrativas se encontram sujeitas ao controle jurisdicional, e se exerce quando o Poder Judiciário é chamado a resolver situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo, como observa Seabra Fagundes em sua obra clássica “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário” (4ª ed., p. 111); e tal controle se exerce na apreciação da legalidade dos atos administrativos, e o cidadão pode provocar o controle jurisdicional contra a Administração, não só ajuizando ação para obter ressarcimentos de prejuízos que lhe foram causados pela Administração, mas procurando sustar atos desta que lhe sejam lesivos. E o mandado de segurança é via processual adequada para suscitar o controle jurisdicional sobre ato de qualquer autoridade que, por sua ilegalidade ou abuso de poder, viole ou ameace direito individual líquido e certo (Constituição Federal, art. 153, § 23 da E.C. nº 1/69 e art. 5º,

inc. LXIX da nova Carta Política). E os impetrantes delas se utilizaram adequadamente para exercer o controle do Poder Judiciário sobre o ato que consideram lesivo ao seu direito, observando-se que a força coativa decorre da própria obrigação de Administração submeter-se à ordem jurídica, com base no chamado princípio da legalidade, incluindo-se nesse princípio a obediência às decisões judiciais, exercendo-se o controle jurisdicional “por uma intervenção do Poder Judiciário no processo da realização do direito”.

Pelo exposto, e em harmonia com o parecer da douta Procuradoria Geral da República, concedo a segurança para tornar sem efeito o Decreto nº 96.258, de 30 de junho de 1988, sem prejuízo de que outro ato possa ser expedido posteriormente, se vier a ser o caso.

É o meu voto.

VOTO

O SR. MINISTRO WASHINGTON BOLÍVAR DE BRITO: — Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sr. Subprocurador-Geral da República, fui advogado por cerca de 10 anos e somente advogado, sem qualquer outro emprego ou função, vivendo da advocacia, das suas agruras e dificuldades, mas tendo, também, as alegrias que essa nobre profissão propicia; e me recordo, permitam-me a reminiscência, de uma ocasião em que, advogando uma questão muito delicada no interior do meu Estado, a Bahia, tendo perdido a ação, numa comarca longínqua e, depois, no Tribunal de Justiça, disse, como faziam todos os advogados e fazem as partes: vou até o Supremo. Vim e tive a enorme alegria, a inenarrável satisfação de ver reconhecido o direito que eu, com a tenacidade, que é obrigatória, que é dever dos advogados, vinha pondo na causa, porque acreditava no direito dos meus constituintes. Desde essa época, passei a encarar o Supremo Tribunal do meu País como uma instituição verdadeiramente confiável, para as partes, para os advogados, uma instituição admirável, cúpula do Poder Judiciário; posteriormente, quando vim a ser, por concurso, membro do Ministério Público do Distrito Federal,

por muitos anos, e, já agora, magistrado há 12 anos, não tive e não tenho qualquer motivo de desacreditar em todas aquelas crenças que me sustentaram na estima pelo direito.

Ouso tomar o tempo desta alta Corte com estas reminiscências para agradecer as generosas palavras de acolhimento do eminente Presidente e do Sr. Ministro Relator, até porque vejo, aqui, como vi nestes quase 30 anos que estou em Brasília, passar por este Tribunal as maiores figuras da República, que a honraram com seu talento, com a sua cultura e, sobretudo, com a sua independência.

E, agora, por uma oportunidade de mera composição de *quorum*, eis que me vejo aqui, assentado entre os grandes da República, como uma generosidade do destino, mas, ao mesmo tempo, alegre porque estou revendo figuras da minha maior estima pessoal, algumas das quais me ensinaram, quando cheguei como Juiz novo, no Tribunal Federal de Recursos, a labuta do magistrado com as suas limitações, mas também com as grandezas.

Peço desculpas à Corte por ter me alongado nesta parte prévia.

A meu sentir, o processo, de cujas peças principais o eminente Relator teve a gentileza de me enviar, por antecipação, e das quais me assenherei, acredito que a causa não tem maiores dificuldades. Isso me permito fazer, a título de um lembrete meramente doutrinário, como convicção pessoal que, encontrando nas informações muito bem elaboradas, a menção ao ensinamento de Hely Lopes Meirelles, de que os efeitos da declaração em si não produziram maior temor a qualquer cidadão, ou ao proprietário especificamente, porque, como transcrito aqui, só se considera iniciada a desapropriação com o acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial acompanhada de oferta do preço, provisoriamente estimado para o depósito. Até então, na lição de Hely, as declarações expropriatórias não têm qualquer efeito sobre o direito de propriedade nem pode impedir a normal utilização do bem ou a sua disponibilidade (Direito Administrativo).

Fui ver a fonte citada e encontrei. Mas o mesmo autor, logo adiante, não obstante esclareça o seu pensamento que complementaria aquele, a meu ver, deixa claramente nítida

a impressão de que, tão logo baixado o decreto expropriatório, já a propriedade e o seu uso começa a sofrer toda a sorte de restrição. Primeira delas, que a realidade cotidiana nos mostra, é a queda imediata do preço, não obstante o tratadista diga que não impede a alienação, ninguém se aventuraria a adquirir um imóvel sobre o qual pende um decreto de expropriação. Além do mais, como diz o próprio Hely Lopes Meirelles: “desde a declaração expropriatória ficam as autoridades expropriantes autorizadas a penetrar nos prédios atingidos, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio da força policial”. Por aí se vê que o decreto em si, a meu ver, já tolhe do proprietário uma série de direitos, que lhe são inerentes, entre eles o de impedir que alguém, inclusive o agente do Poder Público, nela ingresse sem sua expressa e prévia autorização, salvo, evidentemente, em casos de calamidade pública, em que essa autorização é dispensada. Por aí me convenci de que o eminente Relator, como agora acaba de dizer, ao conceder a segurança, tem toda razão. Como acentuou a douta Procuradoria-Geral da República, em seu bem elaborado parecer, basicamente, o ponto central da questão consiste em saber se o decreto foi baixado ao tempo em que corria o processo cautelar para a definição do imóvel como empresa rural, ou não, vigente ainda a citada liminar, e isto, positivamente, sequer foi negado pela autoridade impetrada.

Por estas considerações, Sr. Presidente, Srs. Ministros, não tenho a menor preocupação em acompanhar o Relator para desconstituir o decreto expropriatório, que foi a fase culminante de um processo administrativo onde, embora sustado pela autoridade judicial, com a qual a autoridade administrativa passou a conflitar e até a ignorar, embora sustado, teve prosseguimento e a finalidade da ação era precisamente demonstrar que a matéria discutida naquele inquérito administrativo não tinha de ser.

Não sei se isso ocorrerá, ou não, com êxito para as partes, na ação. Basta-me, contudo, saber que existia um procedimento judicial em que se pretendia fazer essa demonstração, conflitante com o procedimento administrativo que culminou como decreto expropriatório,

com todas as conseqüências que tal decreto contém.

Acompanho o eminente Relator, deferindo o mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

MS 20.861-9 - DF

Rel.: Min. Aldir Passarinho. Imptes.: Ivo Gomes do Bonfim e outra (Adv.: Pedro Gordilho e outros). Autoridade Coatora: Presidente da República.

Decisão: Apresentado o feito em Mesa e em face da manifestação de impedimento do Sr. Ministro Octávio Gallotti e por versar o pedido matéria constitucional o Tribunal decidiu adiar o julgamento e convocar um Ministro do Superior Tribunal de Justiça para compor o *quorum* regimental. Plenário, 04.05.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator e Washington Bolívar deferindo o Mandado de Segurança, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Paulo Brossard. Impedidos os Srs. Ministros Octávio Gallotti e Sepúlveda Pertence. Falou pelos impetrantes o Dr. Pedro Gordilho. Plenário, 07.6.89.

Presidência do Sr. Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence. Compareceu o Sr. Ministro Washington Bolívar, do Superior Tribunal de Justiça, para completar *quorum* regimental no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.861-DF.

Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Moreira Alves.

Procurador-Geral da República o Dr. Arístides Junqueira Alvarenga, substituto.

HÉRCELUS BONIFÁCIO FERREIRA
Secretário

VOTO (Vista)

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: — Ivo Gomes do Bonfim e sua mulher Antônia Magalhães Bonfim impetraram man-

dado de segurança ao STF, com pedido de liminar contra ato do Presidente da República, Decreto 96.258, de 30 de junho de 1987, fls. 52, que declarou de utilidade social, para fins de desapropriação, o imóvel rural de propriedade dos impetrantes, denominado “Camboinha — Jeribucassú”, situado no Município de Itacarará, Bahia, sustentando que o mesmo, embora qualificado como latifúndio rural pelo Incra, não seria latifúndio de qualquer espécie.

Com a finalidade de demonstrar o alegado, moveram os impetrantes ação cautelar nominada, cumulada com produção antecipada de provas, requerendo:

“1º — Expeça-se ofício ao INCRA, determinando que suspenda todo e qualquer procedimento, ainda que preliminar visando a desapropriação de qualquer das áreas dos autores até que seja julgada a demanda;

2º — *Com base na Lei nº 94, de 16 de setembro de 1947, seja requisitado o processo, processos ou expedientes relacionados com as propriedades dos Requerentes, a fim de que tomem conhecimento, bem assim, para fazer parte integrante dos autos, custas à conta dos Requerentes;*

3º — *Sejam requisitados ao INCRA os programas, devidamente aprovados, bem assim todos os elementos previstos no Decreto 91.766, de 10.10.87 e arts. 31 e 36 do Estatuto de Terra, para aferição do processo expropriatório eu pretende promover;*

4º — *Seja requisitada a ata da reunião ordinária da Comissão Agrária, realizada no dia 15 de junho de 1987, bem assim os documentos dela derivados, para apreciação de base legal da comunicação formulada ao Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura, contida no of. Do doc. 24;*

5º — *Seja nomeado perito do Juízo e deferido a indicação de Assistente Técnico pelo Requerentes, para que se apurem as condições próprias ou não para a desapropriação; a caracterização ou não do imóvel, como desapropriável, ante a legislação pertinente; bem assim dos danos que ora estão sendo causados à propriedade, para a apuração das respectivas responsabilidades;*

6º — *Sejam deferidas as medidas, em caráter “IN AUDITA ALTERA PARTES”, bem*

assim citado o INCRA para responder, querendo, aos termos da presente, sob pena de revelia;

7º — *Sejam deferidas aos requerentes todas as provas em direito permitidas especialmente ouvida do Dr. JOSÉ CARLOS ARRUTI REY, testemunhas, perícias de qualquer natureza e juntada de novos documentos que se façam necessários, no curso da lide”.*

A 8 de outubro de 1987 o Juiz da Vara dos Feitos Agrários da Bahia concedeu a liminar pleiteada e o faz nestes termos:

“os requerentes pretendem provar a caracterização de sua propriedade como empresa rural e pleiteiam liminar de sustação de procedimento administrativo, tendente à desapropriação para fins de reforma agrária. Os fundamentos são relevantes e há o perigo de lesão grave decorrente da concretização do ato expropriatório até antes da conclusão deste processo cautelar. Por essas razões, com base no disposto no art. 804, concedo a liminar para determinar a sustação do processo administrativo até conclusão da prova antecipada. Oficie-se ao representante do INCRA neste Estado, para cumprimento.

Cite-se e requisitem-se os documentos, como requerido.

Salvador, 8.10.87”.

Em 30 de junho de 88, fls. 52, ou seja, quase 9 meses após a concessão da liminar, o Presidente da República expediu o Decreto 96.258, declarando de utilidade social para fins de desapropriação, o imóvel rural denominado “Fazenda Camboinha” ou “Conjunto Jeribucassú”, classificada como “latifúndio por exploração”, situado na zona prioritária para fins de reforma agrária.

A vista do Decreto presidencial, pediram os impetrantes mandado de segurança “para que seja invalidado o ato impugnado: e alegando justo receio de que, à declaração de utilidade social, se seguisse a ação expropriatória, pediam a liminar, que lhes foi concedida, em 25 de novembro de 88, por 90 dias, fls. 55 e v., prorrogada por mais 30 dias em 21 de fevereiro de 89, fls. 107, por mais 30 dias em 21 de março, fls. 113, e por mais 15 dias em 26 de abril, fls. 120.

Argumentavam os impetrantes que a declaração de utilidade social fora decretada quan-

do inconclusa a prova antecipada requerida, não estando assim franqueada à administração, tanto o prosseguimento do processo administrativo, como a declaração de utilidade social. E acrescentam,

“nem à época do Decreto (30 de agosto, em verdade; junho, de 88), nem a medida cautelar intentada “se encontra em fase de realização de perícia, fls. 6.”

A Procuradoria-Geral da República em parecer aprovado pelo então Procurador-Geral, hoje membro desta Corte, Ministro Sepúlveda Pertence, opinou pelo deferimento do mandado.

Pela concessão da segurança votou o eminente relator, Sr. Ministro Aldir Passarinho, “para tornar sem efeito o Decreto nº 96.258, de 30 de junho de 1988, sem prejuízo de que outro ato possa ser expedido posteriormente, se vier a ser o caso”, e no mesmo sentido o Ministro Washington Bolívar, do Superior Tribunal de Justiça, convocado para compor o *quorum*, dada a ausência do Ministro Moreira Alves e o impedimento do Ministro Octávio Gallotti.

Chamado a votar, pedi vista. Parecia-me duvidoso que uma cautelar ajuizada na Justiça Federal na Bahia contra o Incra pudesse ter a virtude de paralisar indefinidamente o Presidente da República de praticar atos de sua competência, tanto mais quando, em dois casos semelhantes, de que foi relator o Sr. Ministro Sydney Sanches, o S.T.F. indeferiu os mandados de segurança 20.694-2 e 20.741-8, ambos do Distrito Federal.

Sem demora, o ilustre advogado dos impetrantes me fez chegar às mãos memorial em defesa do pedido formulado. Nele insistem os impetrantes em afirmar,

“a medida cautelar intentada ainda em fase de realização da perícia”,

“o imóvel que estava protegido desse procedimento pela liminar concedida na ação cautelar”,

“um fato jurídico relevante existe... que é a cautelar”.

Chamava ainda a atenção para o fato de o mandado de segurança 20.741-8 ter sido negado quando já concluída a atuação do INCRA e pedia que

“determine a baixa do processo em diligên-

cia, marcando-se prazo à autoridade coatora para que demonstre, com provas robustas, que uma suposta conclusão do processo administrativo do Incra a deixara livre para praticar o ato impugnado”.

Se deferido o pedido feito em memorial, o processo começaria a tomar caminho menos ortodoxo em matéria de mandado de segurança.

Agora venho de receber segundo memorial dos impetrantes, acompanhando acórdão proferido no MS 20.656-DF, relatado pelo Ministro Oscar Corrêa.

O acórdão, do Tribunal Pleno, infelizmente não me ajuda a resolver a questão, pois versa hipótese diferente; cuidava-se de imóvel, tido como empresa rural, que fora desclassificado para latifúndio por exploração, sem audiência da parte interessada, e com tal desapropriado para fins de reforma agrária.

Em nenhum momento se alegou nos autos que o imóvel dos impetrantes tenha chegado a ser tido como “empresa rural” e, sem notificação aos proprietários, tenha sido desclassificado como tal para ser classificado como “latifúndio por exploração”. Nos autos inexistente qualquer alegação dessa ordem.

De modo que o mencionado acórdão não tem utilidade para o caso em exame.

Como é sabido, o ponto nevrálgico da questão está em saber se o imóvel que se pretende desapropriar é “empresa rural” ou “latifúndio por exploração”.

Isto porque, é igualmente sabido, não pode ser desapropriado o imóvel que satisfaça os requisitos enunciados no art. 4º, IV, da Lei 4.504, de 1964, e do art. 25 do Decreto 55.891, os quais caracterizam a “empresa rural”.

Enquanto o imóvel tido como “empresa rural” não pode ser desapropriado por utilidade social e para fins de reforma agrária, pode ser desapropriado o tido como “latifúndio por exploração”.

A matéria, assim regulada desde 1964, Estatuto da Terra, veio agora a ser regida pela Constituição, que o fez na mesma linha. Assim, diz o art. 155, II,

“são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: a propriedade produtiva”.

Ora, segundo o Incra o imóvel em questão é “latifúndio por exploração” e, por conseguinte, é suscetível de ser declarado de utilidade social.

Devo dizer que o Incra nem sempre tem procedido com a exação que se deve esperar e exigir do serviço público. Em certos casos ele claudicou flagrantemente, levando o Presidente da República a retificar os erros a que fora induzido a cometer. Digo isto para significar que, infelizmente, não posso aceitar com tranqüilidade e segurança os laudos da referida entidade, que chegou a ser extinta, e depois restabelecida. Faço este registro apenas como observação e não como argumento para decidir. O problema, em verdade, é outro e não versa sobre a exação com que tem procedido ou a falta de exação com que tenha agido o mencionado serviço.

Com efeito, segundo o Incra, o imóvel em questão é latifúndio por exploração.

Para os proprietários seria “empresa rural”, e para demonstrá-lo ajuizaram ação cautelar nominada cumulada com produção antecipada de prova.

Enquanto isso a União nada poderia fazer. Ficaria imobilizada indefinidamente a competência legal do Presidente da República até para a simples e prévia declaração de utilidade social.

Eu tinha presente que no mandado de segurança nº 20.694-2, relator o Sr. Ministro Sydney Sanches, ficara decidido que:

“a ação cautelar inominada, tendente a obstar o processamento preparatório da exploração, foi intentada apenas contra o Incra, que tem função meramente opinativa, e não contra a União Federal, não podendo, pois, o liminar, ali deferida, produzir efeitos perante esta, nem obstar o exercício, pela Presidência da República, de sua competência constitucional para o ato expropriatório propriamente dito, consistente na declaração da utilidade pública. Precedente do STF: MS 20.741.”

Um fato logo me chamou a atenção. Em todo o processo fala-se reiteradamente em cautelar inominada, em produção de provas na cautelar, ainda em curso, mas não se fala, nenhuma vez, na ação principal.

Com efeito, em petição de 5 de outubro de 87, os impetrantes do presente mandado de segurança, ajuizaram ação cautelar inominada, cumulada com produção antecipada de provas, contra o Incra, “pessoa jurídica de direito público interno, da Administração Federal”, fls. 15. No dia 8 do mesmo mês e ano, conclusos os autos ao Juiz Federal da Vara dos Feitos Agrários do Estado da Bahia, fls. 33, por despacho do mesmo dia, obtiveram a liminar, em termos já enunciados, fls. 33 e v.. Concedida a liminar e efetivada, a contestação é de 18 de outubro, deviam os autores, em 30 dias, propor a ação principal, da qual a cautelar é dependente, sob pena de cessar a sua eficácia, art. 808, do CPC.

Nos autos, no entanto, não havia e não há notícia da ação principal, como não havia notícia nos memoriais apresentados, os quais, em compensação, continuavam a falar em cautelar. Era lícito supor que a ação não tivesse sido ajuizada no tempo estabelecido em lei.

Em vez de concluir que a cautelar tinha perdido sua eficácia, como o conteúdo dos autos me autorizava concluir, entendi mais prudente pedir informações ao Juiz Federal e por ele fiquei sabendo que até agora, começo do mês corrente,

a) só o Assistente Técnico do Incra apresentara o seu laudo no prazo fixado,

b) o assistente dos autores e o Perito do Juiz não apresentaram os seus laudos,

c) as partes alegando “tentativa de acordo que possam vir a celebrar”, requereram em 26 de outubro do ano passado, 1988, ou seja a quase dez meses, suspensão do feito o que foi deferido por 90 dias,

d) O prazo de 90 dias escoou e nem a tentativa de acordo prosperou, nem os laudos foram apresentados,

e) A despeito de intimados desde 27 de março de 89, para darem andamento ao feito, decorridos quase 5 meses, nada foi feito, nem mesmo a apresentação dos laudos,

f) Outrossim, ficou esclarecido que em 12 de novembro de 87 foi ajuizada a ação principal, ação declaratória, que por sua vez está paralisada desde o saneador, prolatado em 22 de junho de 88, uma vez que aguarda a conclusão da perícia.

Esta a situação — a ação declaratória está parada desde o saneador aguardando a perícia, e esta, vencido o prazo para apresentação dos laudos, está parada a requerimento das partes e igualmente vencido o prazo de 90 dias assinado pelo Juiz. Enquanto isso a União, na pessoa do seu Presidente, está imobilizada até para declarar de utilidade social o imóvel antes aludido, e até agora oficialmente tido como latifúndio por exploração.

Assim sendo, sendo qual for o valor que se der aos laudos do Incra, não vejo como a competência do Presidente da República deva ficar paralisada, como paralizado está o feito na Vara dos Feitos Agrários na Bahia, graças essa “tentativa de acordo”, e depois à inércia das partes.

Vai para dois anos que foi concedida a liminar na cautelar, 8-10-87, e a perícia requerida e determinada não foi sequer concluída a despeito de vencido o prazo para esse fim e, o que é mais, o processo da cautelar está parado, primeiro a requerimento das partes, depois por inércia das partes, e por consequência está parada a ação principal.

A guisa de esclarecimento informo ao Tribunal que dei ciência ao advogado dos impetrantes dos dois despachos do Juiz Federal da 7ª Vara da Bahia, e só não determinei sua juntada aos autos por não ser eu o relator.

Abstendo-me de outras apreciações, pelo menos por ora, nego a segurança.

CONFIRMAÇÃO DO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (RELATOR): — Sr. Presidente, o eminente Ministro PAULO BROSSARD promoveu diligência, para saber sobre o andamento do processo judicial movido pelos desapropriados e pelo qual desejam estes provar que a gleba devia ser classificada como empresa rural. A resposta obtida pelo eminente Ministro, a meu ver, em nada deve alterar o julgamento do presente mandado de segurança, ante a fundamentação jurídica que o alicerçou.

S. Exa., o Sr. Ministro Paulo Brossard, inicialmente, no seu douto voto, diz, pelo seu me pareceu, que o principal a dirimir é saber-

se se a área é empresa rural ou latifúndio por exploração.

“Data venia”, a questão se situa em ângulo inteiramente diverso. Não foi posta na impetração tal aspecto e sequer o discuti, por não ser este o tema a decidir. O que, na verdade, se discutiu e apreciei no voto que proferi, assim como o fez o ilustre Ministro WASHINGTON BOLIVAR DE BRITO, é se cabia ou não a anulação do decreto presidencial — que é o ato impugnado — em face de haver decisão judicial que mandava suspender o processo administrativo e, em face disso, não poder ser assinado aquele ato pelo Sr. Presidente da República. Esta é a questão fulcral. Discutir-se é empresa rural ou latifúndio por exploração a gleba dos impetrantes, na verdade, é outra questão, que, porém, não está em jogo.

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD — Permite o eminente Relator um aparte? Talvez eu não tenha me feito entender. Digo que, nesses processos de desapropriações por utilidade social a questão fundamental é essa. Ainda há pouco, na primeira parte da sessão, tivemos uma discussão exatamente a esse respeito.

O SENHOR MINISTRO ALDIR PASSARINHO (RELATOR); — Na verdade, os casos comuns têm sido esses. Temos denegado mandados de segurança basicamente pela impossibilidade de em tal via processual fazer-se a prova ampla, que seria necessária, para que se pudesse afinal verificar se a área objeto da desapropriação deve ser classificada como empresa rural ou latifúndio por exploração. Temos decidido em tais mandados de segurança que não é possível essa verificação, e daí vir normalmente consignada a ressalva de possível utilização das vias ordinárias para a discussão da matéria. Entretanto — e isso muitas vezes tem-se tornado possível examinar — a discussão gira sobre saber-se se poderia ter sido expedido decreto expropriatório, quando há alegação de irregularidade no processo administrativo. Em várias ocasiões apreciamos impetrações formuladas perante esta Corte, em que a fundamentação tem sido a de que as Comissões Agrárias não teriam sido chamadas a se manifestar, e há muitos

acórdãos no sentido de que tais Comissões não integram necessariamente o processo administrativo que culmina, na sua última fase, no decreto expropriatório. E, assim, a falta de manifestação de tais órgãos não torna irregular o aludido processo, como justifiquei ao ensejo do julgamento do M.S. nº 20.727-DF (Tribunal Pleno), *in* RTJ 123/913-916).

No caso mencionado pelo Sr. Ministro PAULO BROSSARD, referido no memorial dos doutos patronos dos impetrantes, e de que foi Relator o eminente Ministro OSCAR CORRÊA (M.S. 20.656-DF, Tribunal Pleno, *in* RTJ 121/967), tratava-se de mandado de segurança impetrado com fundamento em irregularidade do processo administrativo, pois, para a desclassificação, que ocorreria, do imóvel do então impetrante, para latifúndio por exploração, não fora chamado o proprietário a se manifestar, como exige o procedimento previsto nas normas regulamentares. Naqueles casos em que o fundamento era a falta de pronunciamento da Comissões Agrárias, esta Corte se preocupou em examinar a questão para ver se havia irregularidade. Ora, se irregularidade houvesse e, ainda assim, pudesse ser expedido o decreto expropriatório, não haveria motivo para este Tribunal vir sequer a considerar a alegação. Entretanto sempre a examinou, concluindo pela improcedência do fundamento, exatamente por considerar desnecessário, como ficou dito, a manifestação de tais órgãos. No caso citado no memorial, e de que foi, como disse, Relator o Ministro Oscar Corrêa, o Tribunal decidiu que o decreto do Presidente da República deveria ser anulado, porque havia irregularidade no processo administrativo.

A ementa do respectivo acórdão do precedente aludido — o M.S. 20.656/DF — deixa expresso o fundamento da decisão, sendo ela a seguinte:

“Mandado de Segurança. Desapropriação para fins de reforma agrária. Empresa rural. Desclassificação sem notificação oportuna ao proprietário, sem ciência anterior deste, para latifúndio por exploração — Invalidade. Direito líquido e certo ao devido processo legal. Mandado de Segurança deferido”.

No caso dos autos, vejo absoluta similitude com o aludido precedente, e mesmo com aqueles outros casos em que se discutiam outras questões pertinentes à regularidade dos procedimentos administrativos, inclusive aqueles referentes à participação das comissões agrárias, exatamente porque entende o STF que há necessidade de encontrar-se regular o processo administrativo que dá margem ao decreto desapropriatório. Na hipótese dos autos, houve uma decisão judicial concedendo liminar determinando que devia ser paralizado o processo administrativo.

Ora, o Presidente da República veio a assinar o decreto, obviamente, porque continuou o processo administrativo. É que não é de se compreender que o Chefe do Governo assine um decreto sem que tenha sido obedecida a disciplina processual-administrativa prevista em lei, para verificação do atendimento dos requisitos necessários à efetivação da desapropriação, procedimento administrativo que exatamente culmina com a assinatura do decreto presidencial. O Presidente da República não vai receber um ato de tal importância, e assiná-lo, sem saber se atende a gleba aos requisitos constitucionais e legais que permitam a expropriação. Ele não poderia fazê-lo, porque seria um absurdo entregar-se ao Presidente da República um decreto sem que tivesse havido um processo administrativo, no qual se encontrasse demonstrado que os pressupostos para que pudesse haver a desapropriação tivessem sido atendidos. E tanto é verdade isso que, no caso antes aludido, do M.S. 20.656, considerou-se irregular o processo administrativo e, em consequência, ilegal o decreto expropriatório, e em vários outros casos, como declarei, temos examinado a regularidade, ou não, do processo administrativo, para conceder, ou não, a segurança.

Assim, “data-venia”, aquele precedente referido, no M.S. 20.656-DF, conforta amplamente a tese da invalidade do decreto expropriatório, na hipótese dos autos, pois ali houvera irregularidade do processo administrativo, e aqui, mais do que isso, não chegou sequer a ultimar-se tal processo, eis que se encontrava ele paralisado, por expressa determinação judicial.

O Sr. Presidente da República — e isso assinalei no meu voto — não poderia, portanto, assinar um decreto, que é o ponto final do processo administrativo, se este não poderia ter prosseguido.

O parecer da douta Procuradoria Geral da República, que também insiste na questão, diz:

“Quanto aos fatos, não há como dizê-los complexos. O ponto central da questão consiste em saber se o decreto foi baixado ao tempo em que corria o processo cautelar para a definição do imóvel como empresa rural ou não, vigente ainda a citada liminar, e isto, positivamente, sequer foi negado pela autoridade impetrada.

Sem dúvida que a autoridade da decisão judicial nos autos da cautelar saiu arranhada do episódio, com prejuízos para a harmonia e independência dos Poderes e para os próprios impetrantes.

Por isso, cai bem a propósito a seguinte lição de MÁRIO GUIMARÃES, em sua excelente obra “O Juiz e a Função Jurisdicional”, p. 47, quando diz:

“A função de julgar e a de executar as leis são distintas e irreduzíveis. A função cria o órgão — é axioma de biologia que se aplica, sem contestação, aos fenômenos sociais. Daí o surgimento dos órgãos e aparelho judicial, conforme expusemos. Se esse aparelho funcionasse sob a dependência do Executivo, não poderia realizar, eficientemente, a sua finalidade. Estaria impedido de julgar as questões em que o Executivo tivesse interesse direto ou indireto, e nós sabemos, na via moderna, quantas e quantas vezes tais interesses se chocam com os direitos dos cidadãos: ora são cobranças do Fisco, ora os processos desapropriatórios, as indenizações por atos ilícitos de seus agentes ou por infração contratual, afora dissensões de ordem política, que apaixonam eventualmente os detentores do Poder, como políticos que são. Somente um poder em dependência alguma dos demais, em situação de paridade com estes, é que poderá desempenhar tão elevada função. Disse em síntese feliz o Prof. SAMPAIO DÓRIA: “para que possa o socorro judicial prevalecer contra os abusos de poder, preciso é que o juiz se possa

opor ao poder em seus abusos. Isto é, seja, por sua vez, poder”. (fls. 103/104)

Temos aí uma lição de Mário Guimarães a respeito exatamente da importância, e do que significa a decisão judicial. Conclui o ensinamento de Mário Guimarães transcrito no parecer:

“A admissão do Judiciário como poder autônomo, representa, por conseguinte, indeclinável garantia dos direitos dos cidadãos, sem a qual não é possível o florescimento da vida democrática e assinala um marco avançado na evolução jurídica dos Povos”. (fls. 104)

Disse eu no meu voto:

“Ora, tal decreto, como é óbvio, é expedido após regular processamento administrativo e o próprio decreto em si é uma fase decisiva de tal processamento o que, entretanto, ficara vedado pela liminar do Juiz da ação cautelar. De fato, esta, como se viu, foi no sentido de sustação de tal procedimento, tendo o nobre magistrado acentuado que havia “o perigo de lesão grave decorrente da concretização do ato expropriatório até antes da conclusão do processo cautelar”.

Pelas mesmas razões, pelas quais não cabe discutir, na oportunidade, se o imóvel se enquadra ou não entre as áreas de desapropriação possível, não se torna cabível, igualmente, dizer-se sobre se cabia ou não a concessão da medida liminar. O que se há de ter, porém, como indubitado, é que o decreto contraria frontalmente a decisão judicial consubstanciada na liminar deferida em favor dos autores da cautelar, ora impetrantes, com base no art. 804 do Código de Processo Civil, encontrando-se a vedação a determinados atos previstos no art. 799 do mesmo código. É relevante observar, neste passo, que o procedimento administrativo é uno, embora desdobrado em várias fases para fins de desapropriação.

As atividades administrativas se encontram sujeitas ao controle jurisdicional, e se exerce quando o Poder Judiciário é chamado a resolver situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo, como observa Seabra Fagundes em sua obra clássica “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário” (4ª ed., p. 111); e tal controle se exerce na apreciação da legalidade dos atos

administrativos, e o cidadão pode provocar o controle jurisdicional contra a Administração, não só ajuizando ação para obter ressarcimentos de prejuízos que lhe foram causados pela Administração, mas procurando sustar atos desta que lhe seja lesivos. E o mandado de segurança é via processual adequada para suscitar o controle jurisdicional sobre ato de qualquer autoridade que, por sua ilegalidade ou abuso de poder, viole ou ameace direito individual líquido e certo (Constituição Federal, art. 153, § 23 da E.C. nº 1/69 e art. 5º, inc. LXIX da nova Carta Política). E os impetrantes dela se utilizaram adequadamente para exercer o controle do Poder Judiciário sobre o ato que consideram lesivo ao seu direito, observando-se que a força coativa decorre da própria obrigação de a Administração submeter-se à ordem jurídica, com base no chamado princípio da legalidade, incluindo-se nesse princípio a obediência às decisões judiciais, exercendo-se o controle jurisdicional “por uma intervenção do Poder Judiciário no processo da realização do direito”. (fls. 06/07)

Então, em harmonia com o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, entendo que havendo uma decisão judicial mandando sustar o processo administrativo, tendo já esse Tribunal chegado a anular, por ilegalidade, o decreto do Presidente da República, por irregularidade do processo administrativo, e sem indagar se a gleba é empresa rural ou latifúndio por exploração, posto que isso não interessa na hipótese dos autos, uma vez que a questão se situa apenas e exatamente no ângulo que acabei de mencionar, confirmo o meu voto.

Apenas julgo, ainda, conveniente observar que pode impressionar a demora que parece estar havendo no processo judicial promovido pelas impetrantes, e no qual houve liminar para suspensão do processo administrativo. Este é outro problema que não pode interferir na questão que ora se examina. Mas não é demais lembrar que o INCRA poderia ter pleiteado a revogação da liminar; recorrido, caso não tivesse sido atendido ou, de qualquer sorte, adotado as providências para que a vistoria judicial fosse realizada com urgência. Sobre

as providências que teria adotado — se as adotou — parece não haver notícias, mesmo antes a diligência promovida pelo Ministro Paulo Brossard. E não nos cabe apreciar aqui — e nem elementos teríamos para isso as razões da demora ocorrente. O que há — e isso é o que realmente importa — é uma decisão liminar em vigor, do que decorre não haver processo administrativo regular que possibilitasse o decreto expropriatório, sob pena de desrespeito a decisão judicial, com maltrato à ordem jurídica. Possui, é óbvio, o Presidente da República autoridade constitucional para baixar decreto expropriatório, mas só pode fazê-lo havendo um processo regular que culmine com aquele ato, conforme as leis que disciplinam a matéria, sob pena de cometer uma ilegalidade, tal como reconhecido por este Tribunal, no já por várias vezes mencionado precedente do M.S. nº 20.656-DF, e no qual, diferentemente do que parece ao Sr. Ministro Paulo Brossard, vejo, “data venia”, uma similitude muito grande, com esta hipótese ora em exame, e ainda com maior razão no presente caso. É que, no outro, prosseguisse com processo administrativo, embora com irregularidade e, neste, há uma decisão judicial que, enquanto não for revogada, deve ser preservada e garantida, determinando que o processo administrativo ficasse sustado. Se o Juiz agiu errado, caberia a reforma da decisão. Os órgãos administrativos, pelos que parece, não se preocuparam em adotar providências em tal sentido, e as consequências são as dessa impetração.

Assim, Sr. Presidente, *data venia das doutas considerações do Sr. Ministro PAULO BROSSARD, reitero que mantenho o meu voto.*

VOTO

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA: — Sr. Presidente, vou pedir vênias ao eminente Ministro PAULO BROSSARD para acompanhar o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator.

Entendo, também, que o ato presidencial deve ser precedido — é um fenômeno de que de que se ocupa o Direito Administrativo até com certa largueza — de processo administra-

tivo regular. O Supremo Tribunal, à vista de irregularidade do processo administrativo — como ocorreu num julgado do Plenário, cujo Relator foi o eminente Ministro OSCAR CORRÊA — entendeu que não se tendo facultado ao proprietário intervir na vistoria mediante a qual se desclassifica o imóvel de empresa produtiva, ou de empresa rural, para latifúndio por exploração, o ato presidencial estava viciado e foi, em consequência, anulado.

Penso que, no caso presente, não se coloca ainda a questão de ser, ou não, empresa rural a gleba declarada de interesse social, para fins de reforma agrária.

O voto do eminente Relator parte da consideração de que a ordem judicial deve ser obedecida. Só isso me impressiona, e é, para mim, razão suficiente para que se tenha por viciado o Ato do Exmo. Sr. Presidente da República.

Uma observação final, Sr. Presidente: há um precedente do Plenário relatado pelo eminente Ministro SYDNEY SANCHES, em que se entendeu que uma certa ordem judicial dirigida ao INCRA não colhia o Presidente da República, pois, S. Exa. tem competência que advém da Constituição, tem responsabilidades próprias, que se não confundem com a competência e as atribuições de um órgão subordinado como o antigo INCRA. Não estou recordado da inteireza da deliberação, nem da *ratio decidendi* do julgado. Recordo-me do brilhantíssimo voto do eminente Ministro SYDNEY SANCHES, mas não estou integralmente lembrado do que afirmou para poder concluir como concluiu.

No momento, me impressiona, em face do debate brilhantíssimo, por todos os títulos, dos eminentes Ministros que me precederam no voto, o fato de que existe uma ordem judicial que determina a paralisação do processo, que culmina com a desapropriação e que essa ordem foi desatendida.

Peço vênia ao eminente Ministro PAULO BROSSARD e acompanho o eminente Ministro Relator, deferindo o pedido.

EXTRATO DA ATA

MS 20.861-9 — DF

Rel.: Min. Aldir Passarinho. Imptes.: Ivo Gomes do Bonfim e outra (Advts.: Pedro Gordilho e outros). *Autoridade Coatora: Presidente da República.*

Decisão: Apresentado o feito em Mesa e em face da manifestação de impedimento do Sr. Ministro Octávio Gallotti e por versar o pedido matéria constitucional o Tribunal decidiu adiar o julgamento e convocar um Ministro do Superior Tribunal de Justiça para compor o *quorum* regimental. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves. Plenário, 04.05.89.

Decisão: Após o voto dos Senhores Ministros Relator e Washington Bolívar deferindo o Mandado de Segurança, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Paulo Brossard. Impedidos os Senhores Ministros Octávio Gallotti e Sepúlveda Pertence. Falou pelos Impetrantes o Dr. Pedro Gordilho Plenário, 07.06.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Washington Bolívar e Célio Borja deferindo o Mandado de Segurança e do voto do Sr. Ministro Paulo Brossard denegando o pedido, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Carlos Madeira. Plenário, 16.08.89.

Presidência do Sr. Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence. Compareceu o Sr. Ministro Washington Bolívar, do Superior Tribunal de Justiça, para completar *quorum* regimental no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.861-9-DF.

Procurador-Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Hércules Bonifácio Ferreira
Secretário

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO CARLOS MADEIRA — Peço vênia ao Ministro Paulo Brossard para, apesar das considerações de

fato contidas no seu douto voto, acompanhar o voto do eminente Relator. É que, em face do inegável intuito procrastinatório dos impetrantes, na ação cautelar inominada, de tal ordem que já chega a quase dois anos a vigência da liminar concedida, a autarquia fundiária não cuidou de postular a extinção da eficácia da medida, por dano processual consistente na injustificável resistência no andamento do processo.

Reza o art. 808 do C.P. Civil que cessa a eficácia da medida cautelar se a parte não intentar a ação no prazo estabelecido no art. 806 — que é de 30 dias. No caso dos autos, obtida a liminar, os autores não deram o normal andamento ao feito, inclusive quanto à perícia. Mas não há notícia de ter a autarquia se irredimido com a complacência do Juiz em relação aos atos procrastinatórios do autor. Como é exigível a declaração judicial de perda de eficácia da decisão liminar, sobreexiste esta, ante a inércia da autarquia.

Daí porque não se pode recusar validade à medida cautelar, que impede o procedimento expropriatório, a partir do ato do Senhor Presidente da República.

Acompanho o Ministro Relator.

EXTRATO DA ATA

MS 20.861-9 — DF

Rel.: Min. Aldir Passarinho. Impet.: Ivo Gomes do Bonfim e outra (Adv.: Pedro Gordilho e outros). Autoridade Coatora: Presidente da República.

Decisão: Apresentado o feito em Mesa e em face da manifestação de impedimento do Sr. Ministro Octávio Gallotti e por versar o pedido matéria constitucional o Tribunal decidiu adiar o julgamento e convocar um Ministro do Superior Tribunal de Justiça para compor o *quorum* regimental. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves. Plenário, 04.05.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator e Washington Bolívar deferindo o Mandado de Segurança, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Paulo Brossard. Impedidos os Se-

nhores Ministros Octávio Gallotti e Sepúlveda Pertence. Falou pelos impetrantes o Dr. Pedro Gordilho. Plenário, 07.06.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Washington Bolívar e Célio Borja deferindo o Mandado de Segurança e do voto do Sr. Ministro Paulo Brossard denegando o pedido, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Carlos Madeira. Plenário, 16.08.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Washington Bolívar, Célio Borja e Carlos Madeira deferindo o Mandado de Segurança e do voto do Sr. Ministro Paulo Brossard denegando o pedido, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Sydney Sanches. Ausentes, ocasionalmente, os Senhores Ministros Francisco Rezek e Celso de Mello. Plenário, 20.09.89.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Compareceu o Senhor Ministro Washington Bolívar, do Superior Tribunal de Justiça, para completar o *quorum* regimental no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.861-9 — DF.

Procurador-Geral da República, o Dr. Arístides Junqueira Alvarenga.

HÉRCELUS BONIFÁCIO FERREIRA
Secretário

VOTO (VISTA)

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES:

1. Para que o E. Plenário melhor se recorde do caso, leio o relatório e os votos dos eminentes Ministros ALDIR PASSARINHO (relator), WASHINGTON BOLÍVAR (convocado), PAULO BROSSARD, CÉLIO BORJA e CARLOS MADEIRA (lê).

2. Pedi vista dos autos, porque o eminente Ministro PAULO BROSSARD, que indefere o pedido, fez alusão a dois precedentes unânimes do E. Plenário, de que fui relator: Man-

dado de Segurança nº 20.741, julgado a 22 de fevereiro de 1989, e Mandado de Segurança nº 20.694, julgado a 27 de abril de 1989.

3. Eis a ementa do M.S. nº 20.741:

“Desapropriação para reforma agrária. Mandado de Segurança preventivo, para obstar decreto expropriatório.

Alegações de que:

a) — o imóvel expropriando é empresa rural;

b) — os impetrantes obtiveram, junto à Justiça Federal de 1º grau, medida cautelar para que o INCRA se abstivesse da “prática de qualquer ato conducente à expropriação” e ainda ajuizaram contra este ação declaratória de que se trata de empresa rural.

“Writ” denegado, com ressalva de vias ordinárias para defesa de eventual direito dos impetrantes.

1. Se ações cautelar e declaratória foram ajuizadas contra o INCRA, e não em face da UNIÃO FEDERAL, nada impedia nem impede que o Presidente da República exercesse e exerça sua competência constitucional de, em nome desta, desapropriar o imóvel.

Tanto mais porque a medida liminar, na ação cautelar, só foi concedida depois que o INCRA, com função meramente opinativa, já concluíra sua atuação administrativa, indicando o imóvel ao MIRAD para expropriação.

Não tendo os impetrantes apresentado prova pré-constituída de que este seja mesma empresa rural e havendo a autoridade coatora afirmado tratar-se de latifúndio por exploração, só pelas vias ordinárias se poderá decidir a respeito, já que mandado de segurança não comporta dilação probatória.

3. Iliquidez do direito invocado, que conduz à denegação do “writ”, com ressalva de tais vias, conforme precedentes do S.T.F.” (DJU-31/3/1989, página 4.329).

4. Como se vê, nesse precedente, MS nº 20.741, havia a particularidade de a medida cautelar ter sido deferida contra o INCRA depois que este concluíra sua atuação administrativa, indicando o imóvel ao MIRAD para expropriação.

No outro precedente, MS nº 20.694, o resumo do julgado foi feito do seguinte modo na ementa do acórdão:

“Desapropriação para reforma agrária. Mandado de segurança impetrado para anulação do decreto que declarou o imóvel de utilidade pública, para tal fim.

1. A ação cautelar inominada, tendente a obstar o procedimento preparatório da expropriação, foi intentada apenas contra o INCRA, que tem função meramente opinativa, e não contra a UNIÃO FEDERAL, não podendo, pois, a liminar, ali deferida, produzir efeitos perante esta, nem obstar o exercício, pela Presidência da República, de sua competência constitucional para o ato expropriatório, propriamente dito, consistente na declaração de utilidade pública.

Precedente do S.T.F.: MS nº 20.741.

2. Como a atuação do INCRA era meramente preparatória do ato expropriatório, nada impedia que o Presidente da República a praticasse, com ou sem ela, no exercício de sua competência privada.

3. Não havendo prova pré-constituída da alegação de que se trata de empresa rural, a desapropriação não pode ser obstada.

4. Em mandado de segurança não se admite dilação probatória.

5. Iliquidez e incerteza do direito da impetrante, que levam à denegação do “writ”, ressalvadas as vias ordinárias para defesa de seus eventuais direitos” (DJU-26/5/1989, página 8.943).

6. Nesse segundo precedente, como se observa, não há referência a que a atuação do INCRA já tivesse sido concluída. E mesmo assim entendeu o Plenário que a liminar deferida contra aquele não poderia produzir efeitos contra outra pessoa jurídica de direito público, inteiramente distinta, como é a União, menos ainda impedir que o Presidente da República exercesse sua competência constitucional para o ato de declaração de utilidade pública, para fins expropriatórios.

7. No caso presente (MS nº 20.861), também não há notícia de que a atuação do INCRA já estivesse concluída, quando a cautelar contra ele foi deferida. De sorte que, em tese, a ele se poderia aplicar o precedente do MS nº 20.694.

8. Aliás, devo dizer que persisto no entendimento de que medida cautelar deferida ape-

nas contra o INCRA, e não contra a UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica inteiramente distinta, em princípio não produz efeitos contra esta nem pode impedir o exercício de competência constitucional do Presidente da República.

9. Sucede que, em ambos os precedentes do Plenário, o Exmº Sr. Presidente da República, nas informações que prestou (MS nºs. 20.741 e 20.694), procurou sustentar que o INCRA tivera ciência da medida cautelar, depois de haver concluído sua própria participação no procedimento administrativo tendente à expropriação. No primeiro caso (MS 20.741), isso era exato. No segundo (MS 20.694), não.

De qualquer maneira, o Senhor Presidente não chegou a admitir, em qualquer dos casos, que tivesse conhecimento, mesmo por informação de seus auxiliares imediatos, da medida cautelar já deferida para suspensão do procedimento administrativo.

10. No caso presente, porém, o Senhor Presidente da República enviou a esta Corte, a título de informações, as que foram prestadas pela Secretaria Geral do MIRAD (na ausência do respectivo Titular) ao Ministro-Chefe do Gabinete Civil (fls. 62/75).

E em tal peça o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento, sua Secretaria Geral, Consultoria Jurídica ou qualquer órgão auxiliar, em nenhum passo negam ter tomado conhecimento da medida cautelar deferida contra o INCRA.

Bem ao contrário, quanto a esse ponto, o que fazem, é se reportar às Fichas-Cadastro da impetrante, dos exercícios de 1986, 1987 e 1988, com classificação do imóvel expropriando como latifúndio por exploração (fls. 65), acrescentando que esta é sua real classificação, conforme comprovado na vistoria e avaliação realizadas pelo INCRA (v. fls. 69, item 2.2), em fevereiro e março de 1987 (v. fls. 79/89 e 90/91).

Note-se que também no ofício junto com as informações, expedido pelo INCRA a um dos impetrantes (IVO GOMES DO BONFIM) de nº 87, que parece ser o mesmo Processo 990, indicado, embora, como de 86, pelo sucessor do INCRA, INTER — Instituto Jurídico das Terras Rurais, e apresentado por este, como

litisconsorte, para constar dos autos da ação cautelar em que se deferiu a liminar contra aquele (o INCRA) (fls. 94).

Extraí-se de tais elementos que os órgãos auxiliares imediatos da Presidência da República tinham conhecimento da cautelar que suspendera o procedimento administrativo preparatório da expropriação, e que, mesmo assim, dele e de seu prosseguimento se vale-ram, para elaborar a minuta do Decreto nº 96.256, de 30/06/1988, que consumou a expropriação.

11. Ora, se a Presidência da República, ao menos por seus órgãos auxiliares, tinha ciência da suspensão do procedimento administrativo preparatório da expropriação, não podia, apesar disso, e com base exclusivamente nele e no respectivo prosseguimento, praticar o ato impugnado.

12. Isto posto, mantendo, embora, o ponto de vista que externei nos Mandados de Segurança nºs. 20.741 e 20.694, entendo que, no caso “sub judice”, houve, com a baixa do Decreto impugnado, desrespeito à ordem judiciária, a que foi, por desinformação, induzindo o Exmº Sr. Presidente da República.

Assim, diante das peculiaridades do caso, não vislumbradas nos precedentes referidos, entendo que o decreto expropriatório não podia nem pode ser baixado, enquanto não fosse ou não vier a ser revogada a medida cautelar, pelos meios processuais adequados, pois não se noticiou a extinção, por qualquer motivo, de sua eficácia, ainda que a demorada tramitação e sua posterior paralização suscitem sérias dúvidas sobre o interesse das partes na sua conclusão.

13. Peço vênia, pois, ao eminente Ministro PAULO BROSSARD, para, com essas considerações, acompanhar a conclusão dos votos dos eminentes Ministros ALDIR PASSARINHO, WASHINGTON BOLÍVAR, CÉLIO BORJA e CARLOS MADEIRA, deferindo, então, o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. MINISTRO FRANCISCO REZEK:
— Penso que não estive presente apenas à

derradeira sessão, aquela em que o Ministro Paulo Brossard proferiu seu douto voto — que o Ministro Sanches acaba de reler —, mas estive na primeira: tenho perfeita lembrança do voto do Ministro relator e do debate que se seguiu. O meu convencimento é em igual sentido. Pedindo vênia ao Ministro Brossard, que proferiu o voto discrepante daquele do relator, também acompanho Sua Excelência.

VOTO

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: — Dou-me por apto a votar, Sr. Presidente, e, com a devida vênia do eminente Ministro Paulo Brossard, acompanho o ilustre relator, que concede a segurança.

VOTO

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (PRESIDENTE): — Meu voto também acompanha o do eminente Ministro-Relator, pedindo vênia ao ilustre Ministro Paulo Brossard, em que pesem as considerações judiciosas do pronunciamento de S. Ex^a.

Em verdade, a cautelar contra o INCRA, em linha de princípio, não pode impedir que autoridade hierarquicamente superior exerça a sua competência.

No caso concreto, todavia, o ato impugnado pressupõe que se haja ultimado o processo administrativo referente ao imóvel, processo esse que, por ato judicial, deveria estar suspenso.

Não há dúvida de que, tal como se propôs a controvérsia, orientação nesse sentido poderia ensejar abusos no âmbito da Administração de que resultaria a consequência de interditar a ação do próprio Chefe do Poder Executivo. Esses abusos, entretanto, poderão ser, evidentemente, coibidos à medida que a própria Administração teria condições de, por via judicial adequada, pedir, ou a revogação da medida liminar no processo cautelar, ou a declaração da sua ineficácia pelo tempo decorrido, ou ainda, quiçá, a sua cassação em instância judicial superior, a fim de à Presi-

dência da República caber declarar o imóvel de interesse social para os fins de reforma agrária, prosseguir no feito. Não o fazendo, parece, efetivamente, que a não concessão do *writ* implicaria reconhecer a possibilidade de instâncias hierarquicamente superiores, no plano da Administração, desrespeitarem atos judiciais em pleno vigor.

Dessa maneira, acompanho o eminente Ministro-Relator e também defiro o *writ*.

EXTRATO DE ATA

Mandado de Segurança nº 20.861-9

Proced.: Distrito Federal

Relator: Min. Aldir Passarinho

Impte.: Ivo Gomes do Bonfim e outra

Adv.: Pedro Gordilho

Impdo.: Presidente da República

Decisão: Apresentado o feito em Mesa e em face da manifestação de impedimento do Sr. Ministro Octávio Gallotti e por versar o pedido matéria constitucional o Tribunal decidiu adiar o julgamento e convocar um Ministro do Superior Tribunal de Justiça para compor o *quorum* regimental. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Moreira Alves. Plenário, 04.5.89.

Decisão: Após o voto dos Srs. Ministros Relator e Washington Bolívar deferindo o Mandado de Segurança, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Paulo Brossard. Impedidos os Srs. Ministros Octávio Gallotti e Sepúlveda Perence. Falou pelos Imptes. O Dr. Pedro Gordilho. Plenário, 07.6.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Washington Bolívar e Célio Borja deferindo o Mandado de Segurança e do voto do Sr. Ministro Paulo Brossard denegando o pedido, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Carlos Madeira. Plenário, 16.8.89.

Decisão: Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Washington Bolívar, Célio Borja e Carlos Madeira deferindo o Mandado de Segurança e do voto do Sr. Ministro Paulo Brossard denegando o pedido, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr.

Ministro Sydney Sanches. Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Rezek e Celso de Mello. Plenário, 20.9.89.

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Sr. Ministro Paulo Brossard, concedeu o Mandado de Segurança. Votou o Presidente. Plenário, 07.02.90.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Ma-

deira, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Compareceu o Sr. Ministro Washington Bolívar, do Superior Tribunal de Justiça, para completar *quorum* regimental no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.861-9 — DF.

Procurador-Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

P/Dr. Hércelus Bonifácio Ferreira — Secretário

COMENTÁRIO POR PEDRO GORDILHO

1. O MM. Juiz da Vara dos Feitos Agrários da Bahia acolhera liminarmente pedido dos impetrantes, em ação cautelar inominada, proferindo o seguinte despacho:

“Os requerentes pretendem provar a caracterização de sua propriedade como empresa rural e pleiteiam liminar de sustação de procedimento administrativo, tendente à desapropriação para fins de reforma agrária. Os fundamentos são relevantes e há perigo de lesão grave decorrente da concretização do ato expropriatório até antes da conclusão deste processo cautelar. Por essas razões, concedo a liminar para determinar a sustação do processo administrativo até conclusão da prova antecipada”.

2. O INCRA contestou a ação, o litisconsorte passivo IBDF também o fez, o Instituto Jurídico de Terras Rurais requereu a juntada do processo administrativo correspondente à proposta de desapropriação por interesse social da área questionada, realizando-se a audiência em 24 de março de 1988, à qual se seguiram os termos de compromissos de realização de perícia.

3. Os impetrantes se supunham garantidos contra o prosseguimento do processo administrativo que veio aos autos da medida cautelar — tendente à desapropriação de sua propriedade. Os termos do despacho liminar, que lhes garantiu a sustação do processo até a conclusão da prova antecipada, não permitiam outra suposição. Foi, entretanto, editado, pelo Sr. Presidente da República, Decreto,

que declara de interesse social, para fins de desapropriação, exatamente a propriedade dos impetrantes, classificada como latifúndio por exploração.

4. Ora, à data do Decreto presidencial não se concluíra a prova antecipada, determinada pela ordem judicial, não estando, assim, franqueado, à administração, nem o prosseguimento do processo administrativo, nem a *fortiori*, sua culminância com a declaração, por Decreto de interesse, para fins de desapropriação. Este, pois, o ato impugnado: o Decreto que declarou de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel que estava protegido desse procedimento pela liminar concedida na ação cautelar.

5. Dir-se-á: se a ação cautelar foi ajuizada contra o INCRA e não contra a União, estaria o Presidente da República impedido de exercer sua competência constitucional de, em nome da União, desapropriar o imóvel?

6. O acórdão comentado ofereceu a resposta positiva, como se impunha. Com efeito, o Juiz, ao conceder a liminar, não apresentou qualquer limitação. A liminar foi concedida, como dito, para determinar a sustação do processo administrativo, até a conclusão da prova antecipada. Isso significa, seguramente, que o processo administrativo não se concluíra, a atuação do INCRA ainda se fazia indispensável, tanto que este órgão, ao contestar, não alegou a finalização da sua atuação administrativa, do exercício de sua função opinativa. O processo vinha, pois, tendo andamento re-