

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-

gular na esfera da administração, tanto que, enquanto a liminar fora dada em 8 de outubro de 1987, o Decreto presidencial somente foi expedido em 30 de agosto de 1988, o que faz supor não somente o prosseguimento indevido do processo administrativo, com a necessária atuação administrativa do INCRA, como, por igual, sua oposição à ordem judicial.

7. Assinalou-se, nas informações, que a declaração de utilidade pública ou de interesse social não ofende o direito de propriedade. Não se põe o tema em debate, mas é inegável que a edição do Decreto habilita o órgão expropriante a ajuizar ação expropriatória a qualquer momento e sem outro aviso aos interessados, com todas as consequências irremediáveis do art. 14 do Decreto-Lei nº 554, de 1969, o que reafirmava nitidamente o justo receio que sugeriu aos impetrantes o ajuizamento do mandado de segurança, concedido pelo Supremo Tribunal.

8. O ato administrativo, notadamente da autoridade superior, tem que ser marcado pela seriedade e não pela futilidade ou pela versatilidade. Se uma autoridade fiscal de nível inferior está impedida, por exemplo, em face de provisão cautelar, de praticar uma ação contra o contribuinte, não significa que o Secretário da Fazenda, não estando alcançado, hierarquicamente, pela liminar, possa fazê-lo, se existe medida judicial protegendo o contribuinte da ação fiscal, de qualquer ação fiscal concernente ao fato questionado.

9. O poder administrativo haverá de estar marcado pela seriedade, não se podendo colocar sob a sombra de um *tour de force* que veja numa suposta conclusão da atuação opinativa do INCRA a franquia capaz de liberar o poder superior de dispor sobre aquilo que a cautelar quis evitar. A ação do Presidente da República é uma decorrência do processo administrativo, que teve início no INCRA, vale dizer, ele age como *longa manus da* autarquia. Não seriam trabalhos de ourivesaria intelectual que iriam colocar o Decreto sob a proteção de uma suposta legitimidade, de um fato jurídico relevante existia — não pode ser des-

conhecido — que era o deferimento da cautelar. A edição do decreto impugnado estava, evidentemente, alcançada pela liminar.

10. Constituída a relação jurídica, proferida nela decisão interlocutória, pendente de execução sentença que haja sido proferida em relação a ela, qualquer diligência tendente à instrução da causa, ou relacionada ao comando nela exarado, somente poderia ser determinada pelo Juiz da ação ou da execução. Às partes é lícito, apenas, solicitar ao Juiz as diligências, ou as revisões, ou reconsiderações, que lhes pareçam úteis à defesa de seu direito. Essas provisões dependem de ordem do magistrado, e nenhum dos litigantes poderá se substituir ao Juiz, exercendo a função que lhe é exclusiva, de ordenar o processo, ou de decidir o feito.

11. Atropelando-se a decisão judicial, não somente se deu curso ao processo administrativo, como se lhe fez chegar precisamente ao ponto que a medida cautelar e o despacho liminar pretenderam evitar, antes da conclusão da prova antecipada. Esta conclusão da prova antecipada certamente não propiciaria a caracterização da área rural dos impetrantes como desapropriável em face da legislação que disciplina a matéria. A culminância de um Decreto, declarando de interesse social, para fins de desapropriação, a propriedade rural dos impetrantes, envolvia indisfarçável descumprimento da decisão judicial.

12. Não era certo, pois, que a autoridade máxima do Poder Executivo ficasse franqueada para decidir, sob o fundamento de que a atuação do órgão inferior se completou — se é certo que o Presidente da República somente age em razão do processo administrativo instaurado pelo órgão inferior —, ou de que estava autorizada porque a ação judicial não alcançara a União Federal. Não era legítimo ficasse essa autoridade superior liberada para praticar o ato que o despacho concessivo da cautelar quis evitar, ao determinar a “*sustação do processo administrativo até conclusão da prova antecipada*”, como entendeu o Plenário do Supremo Tribunal adotando a fundamentação impecável que o julgado retrata. (Pedro Gordilho, advogado em Brasília).