DESAPROPRIAÇÃO — REFORMA AGRÁRIA — LEI COMPLEMENTAR

— Processo judicial de desapropriação para efeito de reforma agrária está condicionado à edição de lei complementar, em face do art. 184, § 3.º, da Constituição de 1988.

— Não cabe legitimidade passiva do Ministro de Estado, em ação de mandado de segurança, por haver referendado decreto presidencial declaratório de interesse social do bem privado para efeito de desapropriação.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 21.348 (Despacho do Relator)
Impetrante: Sérgio Luiz Teixeira
Impetrado: Presidente da República
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

DESPACHO

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado por Sérgio Luiz Teixeira contra ato do Presidente da República, consubstanciado no Decreto s/ nº, de 2 de abril de 1991 (*DOU* de 3.4.91 — fl. 134), que declarou, com fundamento no Estatuto da Terra e no Decreto-lei nº 554, de 25.4.69, de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Agropecuária São Luiz", de propriedade do ora impetrante.

Há pedido de medida liminar com o objetivo de sobrestar o procedimento expropriatório e de garantir, ao impetrante, a posse e o uso do seu imóvel rural, que se encontra ameaçado de sofrer invasões pelos chamados "Sem Terra". A consumação de tal fato — sustenta o impetrante —, motivado pela questionada declaração expropriatória, "inviabilizará a colheita, alterará a Paz Social na Empresa Rural e destruirá o seu único patrimônio". (fl. 34)

2. Ao julgar o MS nº 21.037-DF, de que lei complementar prevista no art. 184, § revogado o Decreto-lei 554/69, e ausente a lei complementar prevista no artigo 184, § 3º, da Constituição, revela-se inviável a instauração, pela União Federal, de processos judiciais de desapropriação de imóveis rurais, para efeito de reforma agrária, com fundamento no art. 184 da Carta Política. Neste sentido, o magistério de Celso Ribeiro Bastos (*Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 7º, p. 266-267, 1990, Saraiva), *verbis*:

"Temos para nós que a lei complementar é indispensável para que se possa operacionalizar a desapropriação. *Funciona como uma garantia do particular.* Daí por que, embora seja correto, como afirma Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, lembrando regra do Código Civil, que a todo direito corresponde uma ação que o assegura, não é menos certo que, do ângulo constitucional, há preceitos executáveis e outros não-executáveis antes do advento da lei integradora. *No caso, quem tem direito é o expropriado de não ver-se privado do seu bem senão na forma constitucional.* O exercício pela União do seu direito de expropriar sem ser por via da Constituição nem chega a ser direito visto, pois de inconstitucionalidade se trata." (*grifei*)

A imprescindibilidade da edição da lei complementar prevista no art. 184, § 3º, da

Constituição Federal, para viabilizar — com *todos* os seus consectários — a desapropriação em causa, condiciona a própria atividade estatal que dá início ao procedimento expropriatório, pois, como bem acentuou o Ministro Moreira Alves no julgamento do MS 20.960-7-DF, onde se controverte sobre o *mesmo* tema,

"Se a propositura da ação de desapropriação é impossível juridicamente até que venha Lei Complementar que lhe estabeleça o procedimento exigido pela Constituição, parece manifesto que não se poderá admitir a possibilidade da prática de um ato-condição de uma impossibilidade jurídica, máxime quando desse ato-condição já surgem sérias restrições ao direito de propriedade que a Constituição só admite em razão da desapropriação em si mesma.

A impossibilidade jurídica de desapropriar-se acarreta a impossibilidade jurídica de declarar-se que se pode desapropriar" (grifei).

A compulsória observância das formas constitucionais — inclusive a necessária edição de lei que defina, para os efeitos do art. 185 da Constituição Federal, a noção conceitual de pequena e média propriedades rurais — atua como exigência inafastável que deriva da garantia de conservação do direito de propriedade. É certo que este não se reveste de caráter absoluto. A cláusula de sua proteção, inscrita na Carta Política, não lhe confere, *ante a supremacia do interesse público*, intangibilidade plena. Mas *impõe* ao Estado, para que possa afetá-lo de modo tão radical, o dever de respeitar os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição. Tais restrições ao poder expropriatório do Estado objetivam, em última análise, dispensar tutela jurídica efetiva às pessoas que titularizem o direito de propriedade.

A ordem constitucional tutela o direito de propriedade. Assegura, ao seu titular, a garantia da conservação do domínio. A expropriação reflete uma agressão *jurídica* a esse direito cuja intangibilidade não se revela absoluta. A inviolabilidade do direito de propriedade curva-se à atuação do Poder Público, desde que a atividade estatal, regida pelo princípio da legalidade e pelo respeito incondicional à Constituição, encontre o seu fundamento em razões ditadas pelo interesse público.

A ausência de lei, prevista no art. 184, § 3º, do texto constitucional, reveste-se de significativa importância, pois a Carta Política *quis* — e a carga de intencionalidade do preceito em questão é irrecusável — *condicionar*, normativamente, a atividade expropriatória da União, impondo, para esse fim, a *necessária* edição de lei complementar. Inexistente esta, tornar-se-á inviável, para efeito de concretição da *desapropriação-sanção*, o exercício da competência expropriatória pelo Poder Público federal, nas hipóteses que versarem imóveis rurais, para fins de reforma agrária.

Visível, pois, em face do exposto, a plausibilidade jurídica da tese sustentada pelo ora impetrante.

Quanto à situação configuradora do "*periculum in mora*, entendo-a presente neste caso, em face dos próprios elementos expostos pelo ora impetrante. (fl. 34)

Isto posto, e considerando que se revelam presentes, cumulativamente, os pressupostos justificadores da outorga do provimento cautelar, previsto no art. 7º, II, da Lei nº 1.533/51, defiro o pedido de suspensão liminar da eficácia do ato presidencial ora impugnado.

3. Deixo de ordenar a pretendida notificação do Ministro de Estado da Agricultura e Reforma Agrária (fl. 36), eis que o ato impugnado é apenas imputável, juridicamente, ao Presidente da República, que o editou com efeitos concretos.

Inobstante a referenda ministerial induza, *para efeitos político-administrativos*, a co-

responsabilidade dos Ministros de Estado (Luiz Rafael Mayer, *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. 86/50; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*, tomo 3/366; Themístocles Brandão Cavalcanti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. 2/283; Marcelo Caetano, *Direito Constitucional*, vol. 2/365) e possa, até mesmo — ressalvada a opinião em contrário de José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 553, 5ª ed., 1989, RT) — condicionar a própria validade dos atos presidenciais (Diógenes Gasparini, *Poder Regulamentar*, p. 208-212; Haroldo Valladão, *Referenda Ministerial e validade dos decretos do Presidente da República, in RDP*, vol. 19/127), torna-se inequívoco, no entanto, que, *para fins de mandado de segurança*, ela, só por si, não é apta a qualificar esses agentes auxiliares do Presidente da República como autoridades coatoras.

A deliberação constante do decreto presidencial ora questionado, no contexto em que foi editado, *não admite* oposição ou contrariedade por parte de *qualquer* Ministro de Estado, circunstância que revela, na matéria, a absoluta *inexistência* de poder decisório desse qualificado auxiliar do Presidente da República.

Sendo assim, e tendo presente o fato, juridicamente relevante, de que o Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, signatário do decreto em questão, está sujeito, *por vínculo hierárquico*, às determinações que emanem do Presidente da República, não dispondo, quanto à declaração, contida no ato presidencial, de qualquer autonomia decisória que pudesse justificar conduta em sentido contrário, não há como emprestar à referenda por ele aposta senão o significado de uma irrecusável *adesão* ao que foi resolvido, *in concreto*, superiormente, pelo Chefe do Poder Executivo.

Ao analisar a estrutura jurídico-processual do mandado de segurança, e discutir o tema pertinente à legitimidade passiva nesse *writ*, adverte o saudoso professor e Ministro Alfredo Buzaid (*Do Mandado de Segurança*, vol. I/176, item nº 101, 1989, Saraiva), *verbis*:

"Considerada a legitimidade da parte do ponto de vista do sujeito passivo, reputa-se autoridade coatora aquela que tem o poder de decidir, não quem simplesmente executa o ato. Para ser autoridade coatora, é necessário que o impetrado 'não seja um simples executor material do ato, ele deve ter margem de decisão'. Também não se considera autoridade coatora aquela que 'simplesmente exara parecer em processo administrativo'. Não é, pois, autoridade coatora quem, por exemplo, 'sem alternativa decisória, se limita a cumprir determinação superior'."

Por isso mesmo, e perfilhando igual orientação, sustenta o saudoso jurista Hely Lopes Meirelles (*Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção*, Habeas Data, p. 9, 12ª ed., 1989, RT), que "coator é sempre aquele que *decide*", pois atos de autoridade, para efeito do *mandamus*, "são os que trazem em si uma decisão..."

Desse entendimento também não diverge José Cretella Jr. (*Os* writs *na Constituição de 1988*, p. 72, 1989, Forense Universitária), cujo magistério salienta que "Autoridade coatora federal é *a que direta e imediatamente edita o ato inquinado* ..."

Assim, não há como manter no pólo *passivo* da presente relação processual o Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, razão pela qual determino a sua *exclusão* da causa.

4. Requisitem-se informações ao Sr. Presidente da República, comunicando-se-lhe a *concessão* da medida liminar.

Publique-se.

Brasília, 21 de agosto de 1991. Ministro Celso de Mello, Relator.