— 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.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 20.656
Impetrante: Luiz Antonio Fabiani de Barros
Litisconsorte ativo: Maria Aparecida Moraes de Barros
Autoridade coatora: Presidente da República
Litisconsorte passivo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
Relator: Sr. Ministro OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir o mandado de segurança.

Brasília, 10 de junho de 1987. — *Rafael Mayer,* Presidente. *Oscar Corrêa,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: Luiz Antonio Fabiani de Barros e sua mulher, Maria Aparecida Moraes de Barros, impetram mandado de segurança, com pedido de *liminar,* contra o ato do Presidente da República que, pelo Decreto nº 92.834, de 27.6.86, publicado no *DOU* de 30.6.86, declarou de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural denominado "Fazenda São João", no município de Bonito — MS, de propriedade dos impetrantes.

2. Alegam que se trata de *empresa rural,* assim cadastrada (docs. fls. 23 a 26), pelo que estaria "isento à desapropriação, a teor do art. 19, § 3º, *b,* do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64)".

Por outro lado, também se teria ferido o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/65),

"eis que a área que se pretende expropriar (2.996,00 hectares), por compor um único todo com outras contíguas, conforme explicitado no item '4' retro, possui certa quantidade de *matas naturais*, que serve de *'reserva legal'* da totalidade do imóvel, tal qual o exige a epigrafada lei, no seu art. 16:

Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas à preservação permanente, previstas nos arts. 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições:

a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas, primitivas ou regeneradas, só serão permitidas desde que seja, em qualquer caso, *respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente.'*

Assim, tais matas localizadas na área declarada de interesse social jamais podem constituir objeto de reforma agrária, sob pena de se burlar o mandamento legal com o que o legislador, atento, dispôs no art. 8º, do Código Florestal:

'Art. 8º Na distribuição de lotes destinados à agricultura, em planos de colonização e reforma agrária, não devem ser incluídas as áreas florestadas, nem de preservação permanente de que trata esta lei, nem as florestas necessárias ao abastecimento local ou nacional de madeira e outros produtos florestais'."

3. Além disso, não se instruiu e encaminhou a medida com a participação da Comissão Agrária, prevista nos arts. 37, III e 42, I, porque ainda não constituída.

Nem existiam tensões ou conflitos sociais que a justificassem, nem plano regional que a incluísse.

4. Por fim, ter-se-ia afrontado o princípio constitucional da ampla defesa, do art. 153, § 15; bem como o art. 161, § 2º, da Constituição Federal, não se constituindo o imóvel em área prioritária estabelecida.

Daí seu direito líquido e certo.

5. Em face dos documentos apresentados — de que se constituía em empresa rural — *deferi a medida liminar*, determinando a notificação da autoridade coatora e do Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (fls. 81).

6. Em 30.10.1986, Maria Aparecida Moraes de Barros, "endossando os termos da inicial", ressalvou, "entretanto, o direito de divergir naquilo em que conflite com seu interesse patrimonial", por isso, que, "casada pelo regime de comunhão universal de bens, litiga contra o marido, perante a E. Quarta Vara da Família e das Sucessões de São Paulo, onde aforou diversas ações: Separação Judicial, Arrolamento de Bens, Cautelar Incidente de Alimentos Provisionais e Protesto contra Alienação de Bens" (fls. 94). Pediu admissão como litisconsorte ativo, que deferi (despacho de fls. 208), bem como do Incra (requerido a fls. 119).

7. Vieram as informações (fls. 121-148), acompanhadas dos documentos de fls. 194-205, resumidas no parecer da Procuradoria-Geral da República, nestes termos, pelo ilustre Procurador Gilmar Ferreira Mendes, com aprovação do eminente Procurador-Geral J. P. Sepúlveda Pertence (fls. 225-227):

"a) o pedido é intempestivo, pois a impetração se deu no 122. O dia de vigência do decreto atacado;

b) o imóvel em questão foi declarado de interesse global por ato do Exmo. Sr. Presidente da República. Ajuizada a competente ação expropriatória, procedeu-se à imissão na posse de bem e à transcrição no registro de imóveis em favor do Incra;

c) o órgão fundiário deu início, de imediato, ao assentamento e regularização fundiária, na área, evitando, assim, a propagação de estado de tensão social ali existente;

d) consumados esses atos, não há como deixar de reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido (Decreto-lei nº 554/69, art. 14);

c) consoante a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 'sem a prova pré-constituída de que o imóvel se acha

classificado como empresa rural, não se configura direito líquido e certo exercitável em mandado de segurança contra declaração de interesse social para fins de desapropriação' (MS nº 20.562);

f) ao considerar imprescindível o pronunciamento das comissões agrárias, a impetrante laborou em monumental equívoco, uma vez que as atribuições desses órgãos têm caráter eminentemente consultivo;

g) sem embargo do relevante papel que pode ser desempenhado pelas Comissões Agrárias, até em virtude de sua representatividade, é evidente que o poder de iniciativa do Chefe do Executivo subsiste íntegro, inclusive por força de regra constitucional (art. 161):

h) ao mencionar as Comissões Agrárias como órgãos específicos do processo de Reforma Agrária, houve por bem o legislador definir e limitar as suas funções, assegurando-lhes competência extensiva e não exclusiva e restringindo a atuação a âmbito meramente consultivo (art. 37);

i) a interpretação sistemática das normas do Estatuto da Terra e do Código Florestal está a demonstrar que o legislador não se contentou com a simples idéia de preservação de florestas, estando excluídas apenas as formações de preservação permanente e as plantadas.

j) o art. 3º, do Decreto-lei nº 582/69, foi revogado pelo Decreto-lei nº 1.110/70;

l) o imóvel está situado em área prioritária, conforme se depreende do disposto no Decreto nº 92.621, de 2.5.86, editado em consonância com as disposições do Estatuto da Terra;

m) o imóvel foi cadastrado *ex-officio* no dia 23.11.85, recebendo a correta classificação de *latifúndio por exploração,* tendo sido os impetrantes regularmente notificados."

8. O Incra ratificou essa fundamentação em sua petição de fls. 211-28 e docs. de fls. 220/221.

9. A Procuradoria-Geral da República opinou no sentido de que se julgue prejudicado o mandado de segurança; ou, então, se indefira (fls. 223-262).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa (Relator): Desde logo, há que examinar duas das alegações constantes das informações e da defesa do Incra, precedentes ao exame de mérito:

I — a decadência do direito à impetração posterior aos 120 dias do art. 18 da Lei nº 1.533/51 (fls. 125/129);

II — a impossibilidade jurídica do pedido, porque imitido o Incra na posse do imóvel (fls. 130 e 211).

I. Quanto à primeira, o Decreto nº 92.834, de 27.6.86, foi publicado em 30.6.86 (fls. 21) e o mandado de segurança protocolizado em 29.10.1986 (fls. 2). Contados 31 dias de julho, 31 de agosto e 30 de setembro, o prazo vencer-se-ia em 28 de outubro. Acontece, contudo, que feriado esse dia (Dia do Funcionário Público), prorrogou-se para o dia seguinte, 29 de outubro, quando impetrado o *writ.*

Isto mesmo salientou, em seu parecer, a Procuradoria-Geral da República, afirmando (fls. 227):

"Não procede a alegação de intempestividade do mandado de segurança. O ato foi publicado em 30.6.86. A propositura da ação ocorreu em 29.10.86 (quarta-feira). Ora, consoante a jurisprudência do Excelso pretório, obedece-se, na contagem do prazo decadencial (Lei nº 1.533/51, art. 18), à regra geral do Código de Processo Civil, procedendo-se, pois, à exclusão do dia inicial e à prorrogação do prazo para o primeiro dia útil, se o *dies ad quem* recair em dia que não houve expediente forense (RE nº 61.351, Rel. Min. Victor Nunes Leal, *RTJ* 43/630; MS nº 20.337, Rel. Min. Alfredo Buzaid, *DJ* 24.9.82; RE nº 75.872, Rel. Min. Antonio Neder, *RTJ* 78/461; MS nº 20.575, Rel. Min. Aldir Passarinho. *DJ* 21.11.86 e MS nº 20.585, Rel. Min. Carlos Madeira, *DJ* 14.11.86."

A esses precedentes deve aduzir-se o dos ERE nº 86.741 — *RTJ* 108/1.085, no qual a matéria foi debatida, prevalecendo a tese de que "o art. 125, § 1º, do Código Civil, firma princípio geral a ser obedecido: se o termo final de prazo recair em dia não útil

prorrogar-se-á até o primeiro dia útil seguinte, mesmo que seja de decadência dito prazo" (Ministro Oscar Corrêa, Relator para o acórdão).

Improcede, pois, a primeira alegação prejudicial.

2. A segunda, referente a estar prejudicado o pedido, em face da imissão de posse pelo Incra, vem sustentada nas informações do impetrado (fls. 130) e do Incra (fls. 211), invocando, em abono, o decidido pela Corte no Mandado de Segurança nº 20.585 (Relator Ministro Carlos Madeira) e no parecer da Procuradoria-Geral da República, largamente, *verbis* (fls. 227-231): (...)

6. Pretendem os impetrantes a concessão da segurança para o fim de desconstituir o Decreto Presidencial impugnado, declarando-se a nulidade de todos os atos pertinentes ao procedimento expropriatório. As informações dão conta, porém, de que, após a imissão da posse do bem e a transcrição no registro de imóveis (Decreto-lei nº 554/69, arts. 6º e 7º), o órgão fundiário deu início ao assentamento e regularização fundiária da área.

7. Consoante pacífica orientação doutrinária, constitui o mandado de segurança remédio específico que assegura o direito, *no seu exercício*, a prestação *in natura* (Castro Nunes, Do Mandado de Segurança, 1954, p. 64; Seabra Fagundes, O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 1984, p. 252-3). Daí observar Castro Nunes que 'o mandado de segurança dá ao titular do direito a prestação *in natura*. É um procedimento *ad ipsam rem*, que não comporta a substituição da prestação devida. O direito é assegurado, *no seu exercício*, e não pela forma indireta da equivalência econômica, princípio pelo qual se define o ressarcimento da inexecução da obrigação, *scilicet* violação da lei. O ato violador é removido como obstáculo para que se restabeleça a situação jurídica preexistente, e não apenas anulado com os efeitos reparatórios conhecidos' (op. cit. p. 64).

8. Não é diversa a orientação mais recente da Excelsa Corte, segundo a qual não há de ser concedido o *writ* em caso de exaurimento definitivo do objeto a que se refere (RE nº 104.399, Rel. Min. Rafael Mayer, *DJ* 18.4.86, RE nº 104.394, Rel. Min. Rafael Mayer, *DJ* 1.4.85. A propósito, vale mencionar a seguinte passagem do voto proferido pelo eminente Ministro Rafael Mayer no RE nº 104.399, *in verbis:*

'Na verdade, o mandado de segurança a essa altura não mais pode ser concedido, em seu caráter mandamental ou de execução específica, se o objeto a que se reporta se exauriu de modo irreversível. Por esse fato superveniente o pedido está prejudicado, e as pretensões que tenha a Recorrente de obter perdas e danos no suposto da ilegalidade do ato impugnado somente encontram via no procedimento ordinário.

Com a perda do objeto, não há mais o que assegurar, nos limites do pedido. É assim que tem entendido a Corte, como ainda recentemente tive a oportunidade de apreciar no julgamento, por essa turma, do RE nº 104.394' (*DJ* 18.4.86'.

9. Ora, não parece subsistir dúvida de que, com a imissão do Incra na posse do bem, a transcrição do imóvel em seu nome e, sobretudo, o início do programa de colonização e assentamento de diversas famílias no imóvel expropriado, afigura-se impossível a concessão do *writ* com caráter mandamental ou de execução específica (Decreto-lei nº 554/69, arts. 6º e 7º e 14 c/c art. 35, Decreto-lei nº 3.365/41). Ressalte-se, a propósito, que a simples execução de projeto de colonização provoca, sem dúvida, uma mudança de tal ordem no bem expropriado, operando transformação que Eurico Sodré houve por bem chamar de autêntica *especificação (A desapropriação por necessidade ou utilidade pública*, 1945, p. 92).

10. Assevere-se ainda que tal entendimento não discrepa da orientação consagrada pela Excelsa Corte sobre o tema. Apreciando a controvérsia do RE nº .... 100.375 Rel. Min. Rafael Mayer, deixou assente que a eventual nulidade da desapropriação por interesse social, para fins de

reforma agrária, por constituir o imóvel numa empresa rural, não importa na restituição do imóvel já transcrito em nome do expropriante, como se depreende da ementa do acórdão, *in verbis:*

"Desapropriação indireta. Imóvel rural. Reforma agrária. Interesse social. Empresa rural. Ação direta. Nulidade da desapropriação. Perdas e danos. Decreto-lei nº 554/69, art. 35.

— A nulidade da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, por constituir o imóvel uma empresa rural, não implica a restituição do imóvel, já transcrito em nome do expropriante, se nele se desenvolve, há longo tempo, um projeto social com o assentamento de colonos. Incorporado o bem ao patrimônio do expropriante e atribuído ao imóvel a destinação social, tem aplicação à hipótese a construção jurisprudencial sobre a desapropriação indireta, resolvendo-se em indenização de perdas e danos, em dinheiro.

Recursos extraordinários não conhecidos" (*RTJ* 108/855).

E, a propósito, vale transcrever a seguinte passagem do voto proferido pelo eminente Ministro Soares Muñoz, *in verbis:*

Assim limitada a controvérsia, cumpre decidir se o imóvel deve ser restituído aos expropriados ou se os expropriantes devem ser condenados a indenizar aqueles. A afetação pública que foi dada à gleba, através da realização de obras e localização de inúmeros agricultores, mercê da imissão na posse concedida na ação de desapropriação, tornou socialmente impossível a reivindicação do imóvel, não fosse ela, como é, vedada pelo art. 14 do Decreto-lei nº 554.

As perdas e danos previstas no parágrafo único do mencionado dispositivo são, no caso, as do direito comum e as mais completas possíveis, pois a Administração Pública praticou ato ilícito e, como tal, deverá ser compelida a restaurar o patrimônio do lesado no estado em que se achava à época da ocupação, com os acréscimos resultantes dos lucros cessantes, etc., tudo a ser apurado em liquidação' (*RTJ* 108/880).

11. No mesmo sentido pronunciou-se o Supremo Tribunal Federal nos MS n.os 20.584 (Rel. Min. Rafael Mayer, (*DJ* .. 5.9.86) e MS nº 20.585 (Relator Min. Carlos Madeira, (*DJ* 14.11.86), tendo ficado assente, na última decisão, que, imitada na posse a autarquia desapropriante, já não há oportunidade para o mandado de segurança' (*DJ* 26.9.86).

Dessarte, não havendo mais que cuidar da execução específica da pretensão contida na ação mandamental, em face do flagrante exaurimento do objeto, é de se ter por prejudicado o presente mandado de segurança."

2. Não me parece que os precedentes invocados tenham todos os mesmos pressupostos legais que nesta hipótese se configuram, em especial os RREE n.os 104.399 e 104.394, nos quais a prejudicialidade do recurso tem fundamentos diversos, mesmo porque se trata de recurso extraordinário.

E nos demais casos, apenas aflorado o tema nos votos condutores da decisão — embora suscitado, nos mesmos termos, no parecer da Procuradoria-Geral da República — foi decidido pela Corte com o indeferimento dos pedidos.

E acolhida que seja a pretensão, o resultado há de ser a desconstituição dos atos praticados, se demonstrado o direito líquido e certo dos impetrantes.

Rejeito, pois, a preliminar, e passo ao exame dos fundamentos do pedido.

4. O primeiro deles é o de tratar-se de *empresa rural,* como se comprova com os documentos de fls. 23-26 da inicial, relativos a 1985 e 1986, o que levou ao deferimento da liminar (fls. 81).

A eles se opõem as informações (fls. 123/124) contraditas, afirmando que:

"(...)

4. Em verdade, o imóvel foi cadastrado *ex-officio* no dia 23.11.85, recebendo a correta classificação de Latifúndio por Exploração, como comprovam os documentos anexos (*Doc. 1*). Os impetrantes foram notificados regularmente através do ofício DR-16/C/G/28/86 (*Doc. 2*), tendo os mesmos manifestado a sua ciência através do documento 43, por eles juntado.

5. Torna-se evidente que o documento apresentado pelos Impetrantes sob nº 4 foi emitido em data anterior à retificação, com base na Declaração de Cadastro pelos mesmos apresentada em 1982. Não houve, na ocasião, tempo suficiente para que o comando do sistema eletrônico de processamento de dados do Incra procedesse à emissão de novo Certificado de Cadastro, com a classificação correta. Contudo, na mesma prova apresentada pode-se ainda ler no campo próprio para obervações, o seguinte: 'Classificação Provisória — Sujeita a comprovação.'

"6. Mesmo notificado da nova classificação, deixaram fluir o prazo de contestação. E, com as observações da precariedade da classificação lançada no Certificado, ainda insistem em dizer que se trata de empresa-rural."

5. Essas informações merecem, contudo, apreciação mais atenta.

Com efeito, é inegável — nem o contestam elas — que o imóvel foi cadastrado como *empresa rural* e assim estava classificado, como se vê de fls. 23-26.

No campo próprio do "Certificado de Cadastro" de fls. 23 e 25, relativo a 1985, lê-se: "Class. imóvel. Art. 22, Decreto nº 84.685/80 — Inciso III — A/B".

Examinado o Decreto nº 86.685/80, o art. 22 diz:

"Art. 22. Para efeito do disposto no art. 4º, inciso IV e V, e no art. 46, § 1º, alínea *b*. da Lei nº 4.504, de 30.11.1964, considera-se:

(...)

III — Empresa Rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes:

a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado na forma da alínea *a* do art. 8º;

b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior a 100% (cem por cento);

c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra."

Dúvida não há, portanto, de que, em 1985, fora classificada com empresa rural.

6. No de 1986 (fls. 24 e 26), no mesmo campo, vem ainda mais explícito, com todas as letras — Empresa Rural. E o fato, alegado nas informações, de constar, como observação — que "não quita débitos anteriores" e "classificação provisória — sujeita a comprovação", não elimina, nem anula a classificação.

Assim estava.

7. Alegam as informações que a desclassificação — chamada de 'correta, classificação" — de "latifúndio por exploração" ter-se-ia dado em 23.11.85, segundo os documentos de fls. 149-154.

Ora, esses "documentos" — juntos às informações — a não ser a indicação do de fls. 153, no qual se assinala com um *X* "latifúndio por exploração", não têm a significação que lhes atribuem as informações. Tanto mais quanto feitos sem conhecimento dos interessados, não convocados, nem ouvidos para a vistoria desclassificatória.

8. Este, aspecto que deve ser salientado. Dizem as informações que teriam eles sido "notificados regularmente através do Ofício DR-16/C/G/28/86 (Doc. 2)" (fls. 123), "tendo manifestado a sua ciência através do documento 43 por eles juntado" (fls. 123).

Ora, o referido documento de notificação vem a fls. 155 e é cópia de telex, que diz o seguinte:

"DR-16/C/20/060286. UU — Info VSa., encam cf. DR-16/C/C/28/86, nesta dt, Sr. Luiz Antonio Fabiane Barros com atualização cadastral ex-of imóvel s/propriedade situado mun Bonito-MS, vista proc nº 1882/85 tramitando essa DFD-2."

10. Este "documento" não foi remetido aos impetrantes, mas à Repartição do Incra e não se demonstrou — nem se tentou demonstrar — tivesse chegado ao seu conhecimento.

Demais disso, não notifica para a visto-

ria desclassificatória, mas comunica a "atualização cadastral", anteriormetne feita.

E mais, e definitivo: a prova alegada nas informações de que os expropriados teriam "manifestado sua ciência" — "o doc. 43, por eles juntado" — vem a fls. 78, é datado e protocolizado em 16.10.86, quando já desclassificada a propriedade e já desapropriada, desde 30.6.1986 — e, acima de tudo — "requer vistas do epigrafado processo administrativo, a fim de tomar ciência do seu conteúdo" (fls. 78).

11. Não se pode chamar a isso notificação, nem ciência, antes medida discricionária, tomada sem conhecimento do interessado, que, depois, muito depois, pagava e tinha recebido o seu IPT Rural, ainda com a classificação anterior.

Nem se pode admitir, em nossa opinião, que esta ação unilateral, não acompanhada e, menos ainda, objeto de contradita, tenha o efeito de notificação ao proprietário da perda da propriedade, por agente não identificado do Poder Público, que classifica ou desclassifica as propriedades sem audiência de quem, juridicamente, lhes tem o domínio.

Esta é forma de perda de propriedade — pois a tanto equivale — que não consta da legislação brasileira, nem se compreende, em face da garantia expressa do art. 153, § 22, da CF.

12. Não é admissível paguem os proprietários esse alto preço pela ausência de planos sérios e de organização racional dos órgãos estatais, e se tornem presa indefesa de sua discrição, para não dizer de seu arbítrio.

Este STF tem examinado inumeráveis questões semelhantes. Nas anteriores — e fui relator de várias — essa discrição encontra razoável apoio nos autos, com o que não se tem configurado o direito líquido e certo dos impetrantes. Ainda assim a Corte, invariavelmente, lhes tem ressalvado as vias ordinárias, para discussão mais ampla de suas pretensões.

É que não se deseja opor obstáculo à chamada "reforma agrária" que se intenta fazer em nosso País, embora pessoalmente pudesse eu afirmar — sob minha exclusiva responsabilidade de estudioso desses temas, por dever de ofício anterior — que não atende ela aos objetivos da Lei nº 4.504, de 30.11.1964, expressos, desde logo, no art. 1º. § 1º:

"Considera-se a reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade."

O que se tem visto é a simples e indiscriminada desapropriação, sem as medidas prévias e complementares exigidas ao melhor aproveitamento das terras, na ilusão de atender à justiça social — o que não se consegue sem essas medidas — e conduzindo não ao aumento da produtividade, mas à sua queda, pois nem mesmo se assegura a produção para a subsistência dos pseudo-beneficiados, sem condições de consegui-lo.

É que nos falta — e não apenas isso — a política agrícola, que o § 2º do mesmo art. 1º define:

"O conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País."

13. Mas, Sr. Presidente, o texto da lei mereceria ser lido e transcrito para se verificar como se opõe frontalmente ao que se vê no País; e se não é este o lugar próprio de fazê-lo mais amplamente, lembramo-lo para que não se diga nem que o Relator foge à ponderação dos elementos da causa, nem que esta Corte é alheia ao que diz como o interesse superior da Nação, sobretudo quando a lei lhe traça diretrizes a serem obedecidas.

Os documentos das informações não demonstram que a desclassificação tenha obedecido às normas do devido processo legal, ao menos oportunamente notificados os interessados, que nem depois, e antes do decreto expropriatório foram ouvidos; e do qual — mostram os autos — só tiveram ciência cerca de quatro meses depois.

De reconhecer, portanto, seu direito e a ilegalidade do ato que o desconstituiu.

Defiro a segurança, ratificada a liminar.

É o voto.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20.656-0-10 DF — Rel.: Min. Oscar Corrêa. Impte.: Luiz Antônio Fabiani de Barros (Adv.: Gervásio Alves de Oliveira Júnior). Litisconsorte Ativa: Maria Aparecida Moraes de Barros (Advs.: Edevado Alves da Silva e outros). Autoridade Coatora: Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Litisconsorte passivo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (Advs.: Viviane Dutervil de Aguiar e outros).

Decisão: pediu vista o Ministro Célio Borja depois do voto do Ministro Relator que deferia a segurança. Falou pelo Impte. o Dr. Gervásio Alves de Oliveira Júnior. Plenário, 8.4.87.

Presidência do Senhor Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Célio Borja: O eminente Relator, Ministro Oscar Corrêa, assim resume as razões do impetrante, *verbis:*

"Luiz Antonio Fabiani de Barros e sua mulher Maria Aparecida Moraes de Barros impetram mandado de segurança, com pedido de *liminar,* contra o ato do Presidente da República que, pelo Decreto nº 92.834, de 27.6.86, publicado no *DOU* de 30.6.86, declarou de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural denominado Fazenda São João, no município de Bonito — MS, de propriedade dos impetrantes.

1. Alegam que se trata de *empresa rural,* assim cadastrada (docs. fls. 23 a 26), pelo que estaria "isento à desapropriação, a teor do art. 19, § 3º, *b,* do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64)."

Por outro lado, também se teria ferido o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/65),

"eis que a área que se pretende expropriar (2.996,00 hectares), por compor um único todo com outras contíguas, conforme explicitado no item 4, retro, possui certa quantidade de *matas naturais,* que serve de *reserva legal* da totalidade do imóvel, tal qual o exige a epigrafada Lei, no seu artigo 16:

Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas à preservação permanente, previstas nos arts. 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições:

a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas, primitivas ou regeneradas, só serão permitidas desde que seja, em qualquer caso, *respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente."*

Assim, tais matas localizadas na área declarada de interesse social jamais podem constituir objeto de reforma agrária, sob pena de se burlar o mandamento legal com o que o legislador, atento, dispôs no art. 8º do Código Florestal:

"Art. 8º. Na distribuição de lotes destinados à agricultura, em planos de colonização e reforma agrária, não devem ser incluídas as áreas florestadas, nem de preservação permanente de que trata esta lei, nem as florestas necessárias ao abastecimento local ou nacional de madeira e outros produtos florestais."

2. Além disso, não se instruiu e encaminhou a medida com a participação da Comissão Agrária, prevista nos arts. 37, III e 42, I, porque ainda não constituída.

Nem existiam tensões ou conflitos sociais que a justificassem, nem plano regional que a incluísse.

3. Por fim, ter-se-ia afrontado o princípio constitucional da ampla defesa, do art. 153, § 15; bem como o art. 161, § 2º, da Constituição Federal, não se constituindo o imóvel em área prioritária estabelecida.

Daí seu direito líquido e certo."

A douta Procuradoria-Geral da República opinou pela prejudicialidade da impetração ou pelo seu indeferimento, aduzindo que:

"a) o pedido é intempestivo, pois a impetração se deu no 122º dia de vigência do decreto atacado;

b) o imóvel em questão foi declarado de interesse social por ato do Exmo. Sr. Presidente da República. Ajuizada a competente ação expropriatória, procedeu-se à imissão na posse de bem e à transcrição no registro de imóveis em favor do Incra;

c) o órgão fundiário deu início, de imediato, ao assentamento e regularização fundiária, na área, evitando, assim, a propagação de estado de tensão social ali existentes;

d) consumados esses atos, não há como deixar de reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido (Decreto-lei nº 54/69, art. 14);

e) consoante a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 'sem a prova pré-constituída de que o imóvel se acha classificado como empresa rural, não se configura direito líquido e certo exercitável em mandado de segurança contra declaração de interesse social para fins de desapropriação" (MS nº 20.562);

f) ao considerar imprescindível o pronunciamento das comissões agrárias, a impetrante laborou em monumental equívoco, uma vez que as atribuições desses órgãos têm caráter eminentemente consultivo;

g) sem embargo do relevante papel que pode ser desempenhado pelas Comissões Agrárias, até em virtude de sua representatividade, é evidente que o poder de iniciativa do Chefe do Executivo subsiste íntegro, inclusive por força de regra constitucional (art. 161);

h) ao mencionar as Comissões Agrárias como órgãos específicos do processo de Reforma Agrária, houve por bem o legislador definir e limitar as suas funções, assegurando-lhes competência extensiva e não exclusiva e restringindo a atuação a âmbito meramente consultivo (art. 37);

i) a interpretação sistemática das normas do Estatuto da Terra e do Código Florestal está a demonstrar que o legislador não se contentou com a simples idéia de preservação de florestas, estando excluídas apenas as formações de preservação permanente e as plantadas;

j) o art. 3º, do Decreto-lei nº 582/69, foi revogado pelo Decreto-lei nº 1.110/70;

l) o imóvel está situado em área prioritária, conforme se depreende do disposto no Decreto nº 92.621, de 2/5/86, editado em consonância com as disposições do Estatuto da Terra;

m) o imóvel foi cadastrado *ex-officio* no dia 23.11.85, recebendo a correta classificação de *latifúndio por exploração,* tendo sido os impetrantes regularmente notificados."

Em seu voto, o eminente Relator rejeita as preliminares, fixando-se na alegação de ser a propriedade expropriada explorada por *empresa rural* e, por isso, imune à reforma agrária. Descarta S. Exª a desclassificação procedida, *ex-officio,* pelo Incra, por não ter sido o expropriado previamente notificado do processo respectivo.

Observo que no documento 03, acostado pelos impetrantes à incial (fls. 23) — Certificado de Cadastro do exercício de 1985 — o imóvel está classificado, para os efeitos do art. 22, do Decreto nº 84.685/80, no inciso III, A/E, ou seja:

"Art. 22. Para efeito do disposto no art. 4º, incisos IV e V, e no art. 46, § 1º, alínea *b,* da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, considera-se:

I — (...)

II — (...)

III — Empresa rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes:

(...)

Às fls. 21, está idêntico documento, referente ao exercício de 1986, e, nele, lê-se, no campo próprio à classificação do imóvel, art. 22, Decreto nº 84.685/80, Empresa Rural.

Segue-se a advertência — *classificação provisória sujeita a comprovação.*

Parece provado que, desclassificado o imóvel em novembro de 1985, como esclarecido nas informações, somente em 1986 abriu-se vista, formalmente, ao seu proprietário (v. telex de fls. 155). Não se pode, pois, falar em notificação dele para acompanhar o processo, porque este já estava, então, consumado e produzindo efeitos tais como a desapropriação por interesse social, ora em apreciação nesta Corte.

À vista desses fatos, o eminente Relator deferiu a ordem, aos seguintes fundamentos:

"Não se pode chamar a isso notificação, nem ciência, antes medida discricionária, tomada sem conhecimento do interessado, que, depois, muito depois, pagava e tinha recebido o seu IPT Rural, ainda com a classificação anterior.

Nem se pode admitir, em nossa opinião, que esta ação unilateral, não acompanhada e, menos ainda, objeto de contradita, tenha o efeito de notificação ao proprietário da perda da propriedade, por agente não identificado do Poder Público, que classifica ou desclassifica as propriedades sem audiência de quem, juridicamente, lhes tem o domínio.

Esta é forma de perda de propriedade — pois a tanto equivale — que não consta da legislação brasileira, nem se compreende, em face da garantia expressa no art. 153, § 22, da CF.

Não é admissível paguem os proprietários esse alto preço pela ausência de planos sérios e de organização racional dos órgãos estatais, e se tornem presa indefesa de sua discrição, para não dizer de seu arbítrio.

Este STF tem examinado inumeráveis questões semelhantes. Nas anteriores — e fui relator de várias — essa discrição encontra razoável apoio nos autos, com o que não se tem configurado o direito líquido e certo dos impetrantes. Ainda assim a Corte, invariavelmente, lhes tem ressalvado as vias ordinárias, para discussão mais ampla de suas pretensões.

É que não se deseja opor obstáculo à chamada 'reforma agrária' que se intenta fazer em nosso País, embora pessoalmente pudesse eu afirmar — sob minha exclusiva responsabilidade de estudioso desses temas, por dever de ofício anterior — que não atende ela aos objetivos da Lei nº 4.504, de 30.11.1964, expressos, desde logo no art. 1º, § 1º:

'Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade.'

O que se tem visto é a simples e indiscriminada desapropriação, sem as medidas prévias e complementares exigidas ao melhor aproveitamento das terras, na ilusão de atender à Justiça social — o que não se consegue sem essas medidas — e conduzindo não ao aumento da produtividade, mas à sua queda, pois nem mesmo se assegura a produção para a subsistência dos pseudo-beneficiados, sem condições de consegui-lo.

É que nos falta — e não apenas isso — a política agrícola, que o § 2º do mesmo art. 1º define:

'O conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.'

Mas, Sr. Presidente, o texto da lei mereceria ser lido e transcrito para se verificar como se opõe frontalmente ao que se vê no País; e se não é este o lugar próprio de fazê-lo mais amplamente, lembramo-lo para que não se diga nem que o Relator foge à ponderação dos elementos da causa, nem que esta Corte é alheia ao que diz com o interesse superior da Nação, sobretudo quando a lei lhe traça diretrizes a serem obedecidas.

Os documentos das informações não demonstram que a desclassificação tenha obedecido às normas do devido processo legal, ao menos oportunamente notificados os interessados, que nem depois, e antes do decreto expropriatório foram ouvidos; e do qual — mostram os autos — só tiveram ciência cerca de quatro meses depois.

De reconhecer, portanto, seu direito e a ilegalidade do ato que o desconstituiu.

Defiro a segurança, ratificada a liminar."

A propósito do tema versado pelo eminente Relator, Cretella Júnior leciona:

"Se se trata apenas da *edição de ato administrativo* que não dependa do pronunciamento do administrado ou do funcionário, o processo é apenas procedimento unilateral preparatório, vinculante do ato. Se se trata de ato administrativo, editado pela Administração, que envolva administrado, ou funcionário, teremos processo administrativo disciplinar, penal ou civil, conforme estejam em jogo faltas disciplinares, crimes ou atividades (ações ou omissões) que perturbem, de qualquer modo, o serviço público. É operação bilateral ou contraditória.

Neste caso podemos falar em *partes* do processo: de um lado, a Administração, em evidene posição de superioridade, participando e julgando, mesmo nos sistemas em que não há contencioso administrativo; de outro lado, o interessado, que procura transplantar para a luta desigual as grandes conquistas existentes no campo do processo civil, do processo penal e do direito constitucional, a fim de que lhe seja assegurada a mais ampla defesa" (*Direito administrativo*, vol. II, Rio de Janeiro, Forense, 1987 v. 2, p. 271 — grifos do original).

Ora, a classificação do imóvel rural, pelo Incra, gera efeitos sobre dois direitos subjetivos individuais do administrado, enquanto proprietário e contribuinte: sujeita a coisa à desapropriação e gradua a tributação sobre ela incidente.

Uma vez, portanto, constituído em certa situação jurídico-administrativa por ato do poder público, já não pode dela ser desalojado sem que ele lhe faculte a condição de parte no processo respectivo. Pois, como é sabido, já não há mais que falar em revogação pura e simples, por conveniência da Administração, mas em anulação; ou quando dessa última não se cuide, ou por motivos técnico-jurídicos ou dogmáticos, há que subordinar a revogação ao contraditório, em razão da oponibilidade do direito subjetivo individual — e, em casos especiais, coletivo — às pretensões do Estado.

É essa possibilidade de oposição que separa o Estado de Polícia do Estado de Direito. Negá-la é fazer esse último degenerar naquele.

Devo ressaltar que em diversos mandados de segurança nos quais o colendo Plenário do Supremo Tribunal examinou a questão do cadastramento de imóvel rural, como empresa, e sua posterior desclassificação, assentou-se que envolvendo controvérsia probatória não solucionável na via do mandado de segurança "não permite o deferimento deste, mas deve demandar as vias ordinárias". (MS nº 20.617, Pleno, Min. Rafael Mayer, julgado em 26.11.86; MS nº .... 20.628-4-DF, Pleno, Min. Célio Borja, julgado em 22.4.87, *inter alia*).

Tendo o e. Relator acolhido, por pré-constituída, a prova da ilicitude da desclassificação, distingue-se o caso em exame daqueles antes referidos.

Pelo exposto, acompanho o eminente Relator, e defiro a ordem.

EXTRATO DA ATA

MS nº 20.656-0-DF — Relator: Min. Oscar Corrêa. Impte.: Luiz Antônio Fabiani de Barros (Adv.: Gervásio Alves de Oliveira Júnior). Litisconsorte Ativa: Maria Aparecida Moraes de Barros (Advs.: Edevaldo Alves da Silva e outros). Autoridade Coatora: Excelentíssimo Sr. Presidente da República. Litisconsorte Passivo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (Advs.: Viviane Dutervil de Aguiar e outros).

Decisão: pediu vista o Ministro Célio Borja depois do voto do Ministro Relator que deferia a segurança. Falou pelo Impte. o Dr. Gervásio Alves de Oliveira Júnior. Plenário, 8.4.87.

Decisão: deferiu-se a segurança, unanimemente. Plenário, 10.6.87.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.