Mandado de segurança. Imóvel rural. Desapropriação-sanção (CF, art. 184). Tutela constitucional do direito de propriedade. Ausência de recepção do Decreto-Lei nº 554/69 pela nova Constituição. Inviabilidade da declaração expropriatória, por interesse social, ante a inexistência das leis reclamadas pelo texto constitucional (art. 184, § 3º, e art. 185, I) — Edição superveniente da lei complementar nº 76/93 e da Lei nº 8.629/93. Irrelevância. Impossibilidade de sua aplicação retroativa. Pedido deferido.

A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º, e art. 185, nº I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184).

A edição dos atos legislativos exigidos pela Carta Federal, ocorrida em momento posterior ao da publicação do decreto presidencial impugnado, não tem o condão de legitimar a declaração expropriatória nele consubstanciada, dada a impossibilidade de aplicação retroativa daqueles diplomas legais.

Mandado de Segurança nº 21.037
Impetrante: Hamilton Queiroz de Oliveira e outros
Impetrado: Presidente da República
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

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 unanimidade de votos, em deferir o pedido de mandado de segurança.

Brasília, 03 de setembro de 1993.

OCTÁVIO GALOTTI, Presidente — CELSO DE MELLO, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello — Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra o Decreto 98.014/89, do Sr. Presidente da República, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado CARRAIVAS DO GAVIÃO, classificado pelo INCRA como latifúndio por exploração.

Invocando o art. 184, § 3º, da Constituição Federal, os impetrantes alegam ser líquido e certo o seu "*direito subjetivo de ação de discutir na plenitude e amplidão do Poder Judiciário*, a desapropriação de suas terras (...)".

Indeferido o pedido de liminar formulado com o objetivo de sobrestar o procedimento expropriatório, os impetrantes requereram reconsideração, alegando já ter o INCRA ajuizado, com base no decreto presidencial, a ação de desapropriação, e requerido, inclusive, a expedição de mandado de imissão na posse do imóvel. O pedido, contudo, foi indeferido pelo eminente Ministro FRANCISCO REZEK, no período de recesso judiciário (art. 37, I, do RISTF), à sombra da jurisprudência que entende incabível qualquer recurso de decisão singular que aprecie medida liminar em processo de mandado de segurança.

Prestadas as informações, manifestou-se o Ministério Público Federal pela denegação da ordem.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator) — O presente mandado de segurança não se volta contra a classificação do imóvel como latifúncio por exploração. Apenas alega a sua adequação ao conceito de propriedade produtiva, buscando com isso torná-lo imune à desapropriação. Não se propõe, contudo, a demonstrar objetivamente essa condição, limitando-se a argumentar, *verbis*:

"Os impetrantes exploram as glebas, física e corporalmente, nelas mantendo o gado, as pastagens, inclusive em parte artificial, cultura, a fábrica do carvão vegetal, explorada racionalmente; um sistema completo de tapumes e cercas etc. É de se perguntar, perguntando-se ao Poder Judiciário e não a burocratas e políticos: é desapropriável a terra de um homem que nela trabalha com a enxada, a foice, a picareta, ajudado por sua mulher, filhos, irmãos, sobrinhos e etc.?"

Esse simples argumento, desacompanhado — como está — de qualquer prova apta a demonstrar a liquidez e certeza do direito alegado, não dá lugar à ação de segurança.

Há, porém, um segundo fundamento no *mandamus*, que consiste no reclamar a legislação especial prevista no § 3º do art. 184 da Constituição Federal, que submete ao domínio normativo da lei complementar a definição do "*procedimento contraditório especial*,

de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação".

Inobstante ainda inexistente essa lei complementar, o INCRA ajuizou ação de desapropriação do imóvel CARRAIVAS DO GAVIÃO, pertencente aos impetrantes, com base no decreto presidencial impugnado, no Estatudo da Terra (Lei nº 4.504/64) e, também, *quanto ao procedimento*, no Decreto-lei nº 554/69.

Trata-se, contudo, de diploma legislativo cuja incompatibilidade material com a nova Carta Política revelou-se de modo inquestionavelmente límpido. Sua efetiva revogação pela Constituição de 1988 vem resultando proclamada, por voto majoritário, no julgamento do MS 20.960-DF, ainda não concluído. Do voto do eminente Ministro MOREIRA ALVES, é de destacar:

"Ora, até a entrada em vigor da atual Constituição, estava em vigor o Decreto-lei nº 554/69, que etabelecia o procedimento da ação de desapropriação para fins de reforma agrária. Sob o aspecto formal, esse Decreto-lei, apesar de a Constituição em vigor exigir, para tanto, Lei Complementar, poderá ser recebido pela ordem constitucional vigente, certo como é que, em se tratando de ato normativo com força de lei, a incompatibilidade formal entre a lei ordinária anterior e a Constituição posterior não impede a recepção por esta daquela, à semelhança do que já decidiu esta Corte com relação ao Código Tributário Nacional, em que a Lei que o instituiu foi recebida como a Lei Complementar que a ordem constitucional posterior passou a exigir. O mesmo, porém, não se dá com a incompatibilidade material, ou seja, de conteúdo, a qual impede a ocorrência do fenômeno da *recepção*, pois aqui não há sequer o único fundamento jurídico que explica a que se dá apesar da incompatibilidade formal: *tempus regit actum*. E o Decreto-lei nº 554/69 é, sem sombra de dúvida, incompatível materialmente com o novo texto constitucional. De feito, o procedimento nele estabelecido é radicalmente incompatível com o exigido pela atual Constituição. Nos artigos 6º e 7º do Decreto-lei 554/69 se determina o procedimento para a transcrição, *initio litis*, no Registro de Imóveis, que faz a União adquirir a propriedade do imóvel, desapropriado; e, no artigo 10, se estabelece que 'contestada a ação, a causa seguirá o rito ordinário'. Ora, a aquisição da propriedade *initio litis* é incompatível materialmente com a garantia constitucional, agora existente, da prévia indenização, o que só possibilita a aquisição da propriedade pela União depois de paga a indenização em títulos da dívida agrária. E o procedimento contraditório estabelecido no Decreto-lei 554/69 é, também, incompatível materialmente com o exigido pela Carta Magna em vigor, pois aquele diz que 'contestada a ação, a causa seguirá o rito ordinário', ou seja, o procedimento contraditório ali estabelecido é o de rito ordinário, ao passo que a Constituição determina que esse procedimento seja 'contraditório especial, de rito sumário'. Isso implica dizer que ação de desapropriação para os fins de reforma agrária nos moldes do artigo 184 da atual Constituição não tem ainda procedimento, pois o da legislação anterior não pode ser recebido por lhe ser incompatível materialmente, e ainda não foi editada a Lei Complementar que deverá estabelecer esse procedimento contraditório especial, de rito sumário, e procedimento esse que, por ser especial, não admite sequer a utilização, por analogia, do procedimento sumário comum. Nem se diga, por fim, que o procedimento contraditório especial, de rito sumário, exigido pela Constituição, só é favorável à União, para tornar mais rápida a desapropriação, e, conseqüentemente, poderá ela continuar a utilizar-se do procedimento contraditório comum, de rito sumário, estabelecido pelo Decreto-lei nº 554/69. Para a implantação da reforma agrária no imóvel desapropriado, basta a imissão na posse dele pela União Federal, ato processual anterior à contetação, e, portanto, ao procedimento contraditório. Em verdade, o procedimento contraditório especial, de rito sumário, a que se refere a Constituição — que exige, ainda, seja estabelecido por Lei Complementar — é garantia, para o expropriado, de ver fixada rapidamente e sem prejuízo de sua defesa, e, por isso mesmo, o procedimento contraditório não será somente de rito sumário, mas terá de ser especial."

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 de lei complementar para viabilizar a desapropriação prevista no art. 184 da Constituição Federal, com todos os seus consectários, condiciona a própria atividade estatal que dá início ao procedimento expropriatório, pois, como bem acentuou o Ministro MOREIRA ALVES naquele julgamento (MS 20.960-DF):

"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 so 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."

A necessária observância das formas constitucionais 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.

É certo que a função social da propriedade, *quando descumprida*, legitima a intervenção estatal na esfera das relações dominiais privadas.

O princípio da função social da propriedade, de índole constitucional, configura inegável questão central, a subordinar, no ponto que interessa à discussão da causa, a elaboração e a execução de programas de reforma agrária.

A crescente intensificação do processo de modernização do Direito, no que pertine à propriedade da terra, acentua o dever jurídico, que inere ao proprietário, de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições restritivas, editadas pelo Estado, que sancionam os senhores de imóveis ociosos e não cultivados.

Dentro desse contexto, avulta, pela significativa importância de que se reveste, o instrumento jurídico que o ordenamento positivo brasileiro coloca à disposição do Estado, como resposta ao *descumprimento* da cláusula constitucional que impõe à propriedade uma função social específica: *a desapropriação-sanção*.

A desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, constitui modalidade especial de intervenção do Poder Público na esfera dominial privada.

Dispõe de perfil jurídico-constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada.

Por isso mesmo, esse tipo especial de desa-

propriação é definido pela doutrina como sanção constitucional imponível pela inobservância da função social da propriedade.

Para JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 686/687, 5ª ed., 1989, RT), "a *sanção para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social é a desapropriação por intresse social, para fins de reforma agrária, mediante pagamento da indenização em títulos da dívida agrária...*".

A sanção, no regime constitucional anterior, consistia (a) na supressão da garantia da *prévia* indenização e (b) no pagamento do valor dessa mesma indenização — quando se tratasse de latifúndio — em títulos da dívida pública (art. 161). A ressarcibilidade em pecúnia somente dizia respeito às benfeitorias necessárias e/ou úteis (art. 161, § 3º).

A *expropriação-sanção* foi mantida — e mesmo ampliada — pela Constituição de 1988, que a previu para "*o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social*" (art. 184, *caput*) e a estendeu, até, para a propriedade urbana não edificada, subutilizada, não utilizada ou utilizada de modo inadequado (art. 182, § 4º, III), hipóteses em que o valor da justa indenização — embora prévia — será pago em títulos da dívida pública.

A sanção — pagamento da indenização em títulos da dívida pública — representa a reação constitucional à ofensa de um dos mais expressivos princípios estruturadores da ordem econômica — a função social da propriedade (CF/88, art. 170, III: CF/69, art. 160, III).

Inobstante todas estas reflexões, que apenas evidenciam a subordinação de interesses meramente individuais àqueles de índole social, cumpre ter presente que a atividade expropriatória do Poder Público *sofre* condicionamentos normativos a que não se pode subtrair.

Coloca-se, neste ponto, uma indagação necessária: ausência de lei complementar, constitucionalmente exigida para a definição do procediemnto judicial a ser observado nas ações de expropriação fundadas no art. 184, § 3º, da Constituição Federal, por traduzir situação configuradora de inércia estatal, poderia constituir fator impeditivo do exercício, pela União, do poder expropriatório para fins de reforma agrária?

Os que assim possam entender certamente atribuem, à ausência da norma legal, uma função inibitória do poder da União Federal de desapropriar, por interesse social, os imóveis rurais, para fins de reforma agrária.

De sua própria inércia, no plano jurídico-institucional, não poderia, a União Federal, extrair a possibilidade de exercer, sem restrições, um poder jurídico que legitimasse tão radical interferência no direito de propriedade.

A ordem constitucional tutela o direito de propriedade. Assegura, ao seu titular, a garantia da conservação do domínio. A expropriaçao 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 editadas pelo interesse público.

A ausência da 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 efeito, a *necessária* edição de lei complementar. Inexistente esta, tornar-se-ia inviável o exercício da competência expropriatória pelo Poder Público federal, nas hipóteses que versassem imóveis rurais, para fins de reforma agrária.

Esse entendimento frustraria por completo o exercício dessa competência constitucional deferida à União, paralisando toda atividade estatal na área da promoção e execução de projetos de reforma agrária.

Nesse contexto, impõe-se superar o impasse, especialmente agravado pela omissão da União Federal.

O eminente Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, em obra escrita sob a égide da vigente Constituição (op. cit., p. 686/687), oferece solução construtiva, com integral suporte no texto constitucional e fiel observância dos princípios nele proclamados. *Depois de acen-*

tuar que a sanção para o imóvel rural que descumpre a sua função social é a expropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, mediante pagamento do valor indenizatório em títulos da dívida agrária, nos termos do art. 184 da Constituição, assinala, verbis:

"*Não quer dizer que a reforma agrária possa fazer-se somente por esse modo. A desapropriação por interesse social, inclusive para melhor distribuição da terra, é um poder geral do Poder Público (art. 5º, XXIV), de maneira que a vedação de desapropriação, para fins de reforma agrária da* pequena e média propriedade rural, *assim definida em lei e desde que seu proprietário não possua outra, e* da propriedade produtiva *configurada no art. 185 deve ser entendida em relação ao processo de reforma agrária constante do art. 184. Ou seja: o art. 185 contém uma exceção à desapropriação especial autorizada no art. 184, não ao poder geral de desapropriação por interesse social do art. 5º, XXIV. Quer dizer, desde que se pague a indenização nos termos do art. 5º, XXIV, qualquer imóvel rural pode ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária e melhor distribuição da propriedade fundiária.*"

Assim, inobstante incompreensível a inércia da União Federal, não está ela impossibilitada de desapropriar quaisquer imóveis ruruais, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Outra, porém, em tal hipótese, será a disciplina jurídico-constitucional do procedimento expropriatório. Não mais se cuidará da *desapropriação-sanção*, prevista no art. 184 da Constituição, com todos os efeitos dela decorrentes, dos quais o mais expressivo é o pagamento da indenização em títulos da dívida pública.

O fundamento da competência expropriatória da União Federal, *para os fins preconizados*, deslocar-se-á para o art. 5º, inciso XXIV, do texto constitucional, que impõe ao poder expropriante — qualquer que seja o pressuposto da expropriação (necessidade ou utilidade pública, ou interesse social) ou qualquer que seja a natureza do bem afetado pela desapropriação (imóveis rurais, inclusive) — o *dever* de ressarcir o proprietário atingido pelo ato expropriatório, mediante justa e prévia indenização *em dinheiro*.

Isto posto, tendo presentes as razões enunciadas, e considerando a imprescindibilidade da lei complementar a que se refere o § 3º do art. 184 da Constituição, *concedo* o mandado de segurança que foi impetrado, para anular o Decreto 94.014/89, editado pelo Sr. Presidente da República, resultando prejudicada, por efeito conseqüencial, a ação de expropriação cujo ajuizamento a ele está *causalmente* vinculado, movida pelo INCRA perante o MM. Juiz Federal da 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Espírito Santo.

É o meu voto.

PEDIDO DE VISTA

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, já externei, à primeira visão, o convencimento que tenho sobre a matéria e, principalmente, sobre o alcance do § 3º do artigo 184 da Constituição Federal.

Confesso que, às vezes, sinto-me encabulado de pedir vista dos processos, porquanto, face até mesmo à sobrecarga que vem sendo suportada pela pauta, os processos devolvidos não têm, em si, preferência para se prosseguir no julgamento. Talvez seja até um tema para se pensar amanhã ou depois, porque, em relação a eles, faz-se presente a urgência, tanto assim que houve o pregão inicial. Mas sou sensível — e muito sensível — a uma reflexão maior, até mesmo para trazer argumentos outros quanto ao enfoque dado por S. Exa. em relação ao alcance da presente demanda.

A prevalecer a tese, segundo a qual não pode haver, sequer, a edição do decreto expropriatório, teremos com esta decisão plenária, diante da inexistência de lei complementar, fulminado um instituto, cuja valia social ninguém coloca em dúvida. A repercussão será muito grande quanto a tudo aquilo que até hoje foi feito com base nesse mesmo artigo 184.

Por isso, como o mais novo membro da Corte, que têm a obrigatoriedade de votar logo

a seguir ao Relator, vou deixar o constrangimento de lado e pedir vista do processo, para a almejada reflexão. Prometo trazê-lo imediatamente. Se V. Exa. entender conveniente dará preferência ao pregão, tão logo me declare habilitado a votar.

EXTRATO DA ATA

MS 21.037-1 — DF

Rel.: Min. Celso de Melo. Imptes.: Hamilton Queiroz de Oliveira e outros (Advs.: Severo José Lopes da Silva e outros). Autoridade Coatora: Presidente da República.

Decisão: Apresentado o feito em Mesa o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Célio Borja. Plenário, 05.09.90.

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator deferindo o mandado de segurança para anular o decreto que declarava de interesse social para reforma agrária o imóvel expropriando, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Sr. Ministro Marco Aurélio. Plenário, 14.11.90.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Ausente, justificadamente, o Sr. Min. Octávio Galloti.

Procurador-Geral da República, o Dr. Afonso Henriques Prates Correia, substituto.

Hércelus Bonifácio Ferreira, Secretário

VOTO
PROPOSTA DE DILIGÊNCIA

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, antes, gostaria apenas de registrar, para definir melhor responsabilidades, que solicitei vista destes autos no dia 14 de novembro de 90. Vieram-me conclusos no dia 7 de dezembro, quase às vésperas do recesso, das férias, e me declarei habilitado a votar no dia 19 de março seguinte. Não houve oportunidade para o pregão em face à sobrecarga suportada pelo Pleno.

Proponho a diligência para ser ouvida a autoridade apontada como coatora, considerado parecer da Consultoria Geral da República aprovado por ela própria, dizendo da inviabilidade da desapropriação fundada no artigo 184 da Constituição Federal, isto por falta dos parâmetros legais alusivos à espécie.

VOTO S/ DILIGÊNCIA

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator) — Sr. Presidente, estou de inteiro acordo com a proposta de diligência, para que se ouça a autoridade apontada como coatora, considerando o parecer por ela própria aprovado, em que reconhece, ante a ausência de legislação integradora do texto constitucional — notadamente a lei complementar a que se refere o art. 184, § 3º, da Carta Política —, a inviabilidade jurídica da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.037-1

Origem: Distrito Federal. *Relator*: Min. Celso de Mello. *Imptes.:* Hamilton Queiroz de Oliveira e outros. *Advs.:* Severo José Lopes da Silva e outros. *Aut. Coat.*: Presidente da República

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausente, justificadamente, o Ministro Célio Borja. Plenário, 05.9.90.

Decisão: Após o voto do Ministro Relator, deferindo o mandado de segurança para anular o decreto que declarava de interesse social para reforma agrária o imóvel expropriando, o julgamento foi adiado em virtude de pedido de vista do Ministro Marco Aurélio. Ausente, justificadamente, o Ministro Octávio Gallotti. Plenário, 14.11.90.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.7.91.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Célio Borja e Paulo Brossard. Plenário, 19.12.91.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, por proposta do Ministro Marco Aurélio, converteu o julgamento em diligência, para manifestação da autoridade coatora, tendo em vista o Parecer JCF nº 19/93, da Consultoria Geral da República, aprovado por Sua Excelência, publicado no Diário Oficial da União de 02.02.93, pág. 1397/1415. Deliberou, ainda, o Tribunal, autorizar que seja determinada, pelos respectivos Relatores, idêntica diligência, nos autos de mandado de segurança, pendentes de julgamento, versando questão análoga. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Paulo Brossard. Plenário, 11.3.93.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti, Presidente em exercício. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Sydney Sanches, Presidente.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário.

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.037/1

Origem: Distrito Federal. *Relator*: Min.Celso de Mello. Imptes.: Hamilton Queiroz de Oliveira e outros. *Advs.:* Severo José Lopes da Silva e outros. *Aut. Coat.*: Presidente da República

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausente, justificadamente, o Ministro Célio Borja. Plenário, 05.9.90.

Decisão: Após o voto do Ministro Relator deferindo o mandado de segurança para anular o decreto que declarava de interesse social para reforma agrária o imóvel expropriando, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Ministro Marco Aurélio. Ausente, Justificadamente, o Ministro Octávio Gallotti. Plenário, 14.11.90.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.7.91.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Célio Borja e Paulo Brossard. Plenário, 19.12.91.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, por proposta do Ministro Marco Aurélio, converteu o julgamento em diligência, para manifestação da autoridade coatora, tendo em vista o Parecer JCF nº 19/93, da Consultoria Geral da República, aprovado por Sua Excelência, publicado no Diário Oficial da União de 02.02.93, pág. 1397/1415. Deliberou, ainda, o Tribunal, autorizar que seja determinada, pelos respectivos Relatores, idêntica diligência, nos autos de mandado de segurança, pendentes de julgamento, versando questão análoga. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Paulo Brossard. Plenário, 11.3.93.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes a sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Ministro Paulo Brossard.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.037/1

Origem: Distrito Federal. *Relator*: Min.Celso de Mello. Imptes.: Hamilton Queiroz de Oliveira e outros. *Advs.:* Severo José Lopes da Silva e outros. *Aut. Coat.*: Presidente da República

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausente, justificadamente, o Ministro Célio Borja. Plenário, 05.9.90.

Decisão: Após o voto do Ministro Relator deferindo o mandado de segurança para anu-

lar o decreto que declarava de interesse social para reforma agrária o imóvel expropriando, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Ministro Marco Aurélio. Ausente, Justificadamente, o Ministro Octávio Gallotti. Plenário, 14.11.90.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.7.91.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Célio Borja e Paulo Brossard. Plenário, 19.12.91.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydnei Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o ministro Paulo Brossard.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.037-1

Origem.: Distrito Federal. *Relator*: Min. Celso de Mello. *Impetes.:* Hamilton Queiroz de Oliveira e outros. *Advs.*: Severo José Lopes da Silva e outros. *Aut. Coat.:* Presidente da República

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, por proposta o Ministro Marco Aurélio, converteu o julgamento em diligência, para manifestação da autoriade coatora, tendo em vista o Parecer JCF/93, da Consultoria Geral da República, aprovado por Sua Excelência, publicado no Diário Oficial da União de 02.02.93, pp. 397/1415. Deliberou, ainda, o Tribunal, autorizar que seja determinada, pelos respectivos Relatores, idêntica diligência, nos autos de mandado de segurnaça, pendentes de julgamento, versando questão análoga. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Sydney Sanches, Presidente, e ocasionalmente, o ministro Paulo Brossard. Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Plenário, 11.3.93.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 05.08.93.

Decisao: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.9.93.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Votou Presidente. Plenário, 02.9.93.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydnei Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o ministro Paulo Brossard.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário

VOTO (ADITAMENTO)

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator) — Senhor Presidente: Trata-se de impetração de mandado de segurança contra Decreto do Presidente da República que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado CARRAIVAS DO GALVÃO, loalizado no Município de Nova Venécia, Estado do Espírito Santo (v. fls. 11).

Tendo em vista parecer da extinta Consultoria-Geral da República, aprovado pelo Chefe do Poder Eexecutivo, no sentido da inviabilidade das desapropriações por interesse social antes do advento das leis referidas no art. 184, § 3º, e no art. 185 da Constituição, esta Corte deliberou oficiar, em diligência, ao Presidente da República, que se manifestou nos seguintes termos (fls. 118), *verbis*:

"Em atenção à Mensagem nº 014, de 19 de março de 1993, tenho a honra de informar a Vossa Excelência que ao aprovar o Parecer JCF-19/93 acatei, no particular, a posição dessa Egrégia Corte, majoritariamente delineada nos v.v. votos proferidos no Mandado de Segurança nº 20.960-DF (ainda não ultimado) e, em decorrência, optei por evitar a expedição de novos decretos declarando imóveis rurais, de interesse social, para fins de reforma agrária, com fulcro no art. 184 da Constitui-

ção, até que fossem editadas as leis referidas no § 3º daquele dispositivo e no art. 185 da mesma Carta.

Quanto ao Decreto nº 98.014, de 2 de agosto de 1989, objeto do Mandado de Segurança nº 21.037.1/160, referido da Mensagem supra, informou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que tramita na Justiça Federal ação expropriatória relativa ao imóvel e, em conseqüência, providenciou a implantação de projeto de assentamento...".

A partir dessa manifestação, trago o processo para prosseguimento do julgamento, ao tempo em que ratifico o meu voto, já proferido, no sentido da concessão do *writ*, especialmente ante a relevante circunstância de que a ausência dos atos legislativos reclamados pela Constituição atua como fator inibitório do poder da União Federal para fazer instaurar o procedimento de desapropriação, por interesse social, dos imóveis rurais destinados à execução de projetos de reforma agrária.

No julgamento iniciado em 14.11.90, deixei assentado em meu voto, *como Relator*, que, *verbis*:

"....

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. (...).

A imprescindibilidade da edição de lei complementar para viabilizar a desapropriação prevista no art. 184 da Constituição Federal, com todos os seus consectários, condiciona a própria atividade estatal que dá início ao procedimento expropriatório, pois, como bem acentuou o Ministro MOREIRA ALVES naquele julgamento (MS 20.960-DF):

'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.'

A necessária observância das formas constitucionais 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*, intangibilidde plena. Mas impõe ao Estado, para que possa afetá-lo de modo tão radical, o dever de respeitar os limite, 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.

.....

De sua própria inércia, no plano jurídico-institucional, não poderia a União Federal extrair a possibilidade de exercer, sem restrições, um poder jurídico que legitimasse tão radical interferência no 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 editadas pelo interesse público.

A ausência da 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 efeito, a necessária edição de lei complementar. Inexistente esta, tornar-se-ia inviável o exercício da competência expropriatória pelo Poder Público federal, nas hipóteses que versassem imóveis rurais, para fins de reforma agrária."

(trecho do voto do Min. CELSO DE MELLO, Relator)

Nem se alegue, *finalmente*, que a existência, *hoje*, das leis reclamadas pelo Texto Consti-

tucional teria a virtude de convalidar o ato presidencial impugnado.

A ineficácia jurídica da declaração expropriatória emanada do Presidente da República exsurge, no caso, da incompletude do quadro normativo exigido pela Constituição e ainda inexistente no momento da prática do ato questionado nesta sede mandamental.

Disso decorre que a edição, *superveniente à impetração*, da Lei nº 8.629, de 26.2.93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária definindo os conceitos jurídicos de propriedade produtiva e de pequena e de média propriedades rurais —, e da Lei Complementar nº 76, de 6.7.93, que fixa o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para as ações de desapropriação referentes a imóveis rurais destinados à execução da reforma agrária, *não importa* em nenhuma alteração na linha de entendimento adotada no meu voto, dada a impossibilidade de aplicação retroativa dos diplomas legais mencionados.

Sendo assim, Sr. Presidente, reitero as razões do voto que anteriormente proferi, para, concedendo este mandado de segurança, invalidar a declaração expropriatória consubstanciada no decreto presidencial impugnado.

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.037-1

Origem: Distrito Federal. *Relator:* Min. Celso de Mello. *Imptes.:* Hamilton Queiroz de Oliveira e outros. *Advs.:* Severo José Lopes da Silva e outros. *Aut. Coat.:* Presidente da República

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausente, justificadamente, o Ministro Célio Borja. Plenário, 05.9.90.

Decisão: Após o voto do Ministro Relator, deferindo o mandado de segurança para anular o decreto que declarava de interesse social para reforma agrária o imóvel expropriando, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista do Ministro Marco Aurélio. Ausente justificadamente, o Ministro Octávio Gallotti. Plenário, 14.11.90.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.7.91.

Decisão: Apresentdo o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Célio Borja e Paulo Brossard. Plenário, 19.12.91.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausente, justificadamente, o Ministro Paulo Brossard.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário.

EXTRATO DA ATA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.037-1

Origem: Distrito Federal. *Relator*: Min. Celso de Mello. *Imptes.:* Hamilton Queiroz de Oliveira e outros. *Advs.:* Severo José Lopes da Silva e outros. *Aut. Coat.*: Presidente da República

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal, por proposta do Ministro Marco Aurélio, converteu o julgamento em diligência, para manifestação da autoridade coatora, tendo em vista o Parecer JCF n. 19/93, da Consultoria Geral da República, aprovado por Sua Excelência, publicado no Diário Oficial da União de 02.02.93, pp. 1397/1.415. Deliberou, ainda, o Tribunal, autorizar que seja determinada, pelos respectivos Relatores, idêntica diligência, nos autos de mandado de segurança, pendentes de julgamento, versando questão análoga. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, o Ministro Sydney Sanches, Presidente, e, ocasionalmente, o Ministro Paulo Brossard. Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Plenário, 11.3.93.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 05.8.93.

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.9.93.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Plenário, 02.9.93.

Presidência do Senhor Ministro Octávio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, o Ministro Paulo Brossard.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário.