

14/02/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.260-1 DISTRITO FEDERAL
(MEDIDA LIMINAR)

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADVOGADO: MARCELO ROCHA DE MELLO MARTINS

REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de liminar. Artigo 1º da Medida Provisória 2.027-40, de 29 de junho de 2000, na parte que acrescenta parágrafo único ao artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365, de 11 de junho de 1941.

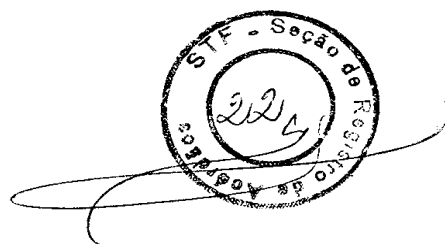
- De há muito, a jurisprudência desta Corte afirmou que a ação de desapropriação indireta tem caráter real e não pessoal, traduzindo-se numa verdadeira expropriação às avessas, tendo o direito à indenização que daí nasce o mesmo fundamento da garantia constitucional da justa indenização nos casos de desapropriação regular.

- Não tendo o dispositivo ora impugnado sequer criado uma modalidade de usucapião por ato ilícito com o prazo de cinco anos para, através dele, transcorrido esse prazo, atribuir o direito de propriedade ao Poder Público sobre a coisa de que ele se apossou administrativamente, é relevante o fundamento jurídico da presente arguição de inconstitucionalidade no sentido de que a prescrição extintiva, ora criada, da ação de indenização por desapropriação indireta fere a garantia constitucional da justa e prévia indenização, a qual se aplica tanto à desapropriação direta como à indireta.

- Ocorrência, no caso, do requisito da conveniência para a concessão da liminar requerida.

- Já com referência à parte final do dispositivo impugnado no que tange à "ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público", não se configura a plausibilidade jurídica de sua arguição de inconstitucionalidade.

Liminar que se defere em parte, para suspender, com eficácia "ex nunc" e até o julgamento final desta ação, as expressões "ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como" contidas no parágrafo único do artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a ele acrescentado pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-40, de 29 de junho de 2000, e suas subseqüentes reedições.



A C Ó R D ã O

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 maioria, em deferir, em parte, a medida cautelar para suspender, no parágrafo único do artigo 10 do Decreto Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, na redação dada pela Medida Provisória nº 2.027-40, de 29 de junho de 2000, e suas subseqüentes reedições, a expressão "ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como", vencido, na extensão do deferimento, o Senhor Ministro Marco Aurélio, que deferia integralmente a liminar.

Brasília, 14 de fevereiro de 2001.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE


MOREIRA ALVES - RELATOR

14/02/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.260-1 DISTRITO FEDERAL
(MEDIDA LIMINAR)

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES
REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADVOGADO: MARCELO ROCHA DE MELLO MARTINS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados propõe ação direta, com pedido de liminar, para argüir a inconstitucionalidade do artigo 1º da Medida Provisória 2.027-40, de 29 de junho de 2000, na parte que acrescenta parágrafo único ao artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, do qual o teor é o seguinte:

"Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 10

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público".

Sustenta o requerente que esse dispositivo viola o direito de propriedade, a proibição de confisco dele decorrente, o princípio da razoabilidade e o princípio da moralidade administrativa

consagrados no artigo 5º, "caput" e incisos XXII e XXIV, e 37, "caput", da Constituição Federal. Ademais, esse preceito não poderia ser editado por meio de Medida Provisória, por lhe faltarem urgência e relevância exigidas pelo artigo 62 da Carta Magna.

Assim fundamenta o requerente essas arguições:

"A nova redação que se pretende conferir por meio da Medida Provisória 2.027-40, de 29 de junho de 2000, ao parágrafo único do artigo 10 do Decreto-Lei 3.365, que dispõe sobre "desapropriação por utilidade pública", vulnera o direito de propriedade constitucionalmente assegurado. Com efeito, a redução do prazo prescricional para o ajuizamento de ação de indenização por "apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como" de "ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público", faz com que o proprietário do bem que só o perde por meio de usucapião, veja-se privado tanto da posse da coisa (uma vez que não pode expulsar o Poder Público invasor), como do recebimento de alguma indenização pelo ato de apossamento da terra pelo Estado, passado o exíguo prazo de cinco anos.

Ao julgar o Recurso Extraordinário 109.538-8/210, Relator, Sua Excelência, o Ministro Néri da Silveira, essa egrégia Corte asseverou, quando apreciava o prazo para o ajuizamento de ação de desapropriação indireta, que o direito de propriedade do particular aviltado pelo ato do Poder Público só se perdia com o usucapião e que, por tal razão, enquanto não perdida a propriedade, possível seria o ajuizamento de ação de indenização. Atente-se para parte da ementa do julgado:

"Ementa - Recurso extraordinário. Desapropriação indireta. Prescrição. Enquanto o expropriado não perde o direito de propriedade por efeito do usucapião do expropriante, vale o princípio constitucional sobre o direito de propriedade e o direito à indenização, cabendo a ação de desapropriação indireta. (...)"

Ora, não tendo o invadido, o esbulhado pelo ato do Estado, perdido sua propriedade pela consumação de usucapião em favor do invasor (usucapião cujos prazos não foram alterados pelo preceito ora fustigado, **nem poderiam ser por quebra do princípio da isonomia**), resta claro que continua sendo proprietário o desapossado, não se podendo negar-lhe o direito de ver-se indenizado pela perda da coisa. A redução do prazo de desapropriação indireta de 20 anos (como entende o Superior Tribunal de Justiça - Súmula 119) para 5 anos, como pretende a Medida Provisória, ofende o direito de propriedade e por tal razão deve ser julgada inconstitucional. Há verdadeiro **confisco** da propriedade que não pode ser tolerado.

A pretendida diminuição do prazo para o ajuizamento da ação de indenização não tem, em verdade, qualquer razão de ser. Ofende o princípio da **razoabilidade**, uma vez que não se pode apurar, na redução, causa justa que a legitime. Calha aqui lição de Luís Roberto Barroso, in "Interpretação e Aplicação da Constituição", Editora Saraiva, 1996, pág. 204 e 205:

"O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva. É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar."

A redução do prazo de indenização em favor do Estado infrator efetuada pela Medida Provisória ofende, **data venia**, o senso comum, o sentimento de justiça. Vem a norma na contramão de valores expressos e implícitos no Texto Constitucional, tornando-a, dessa maneira ilegítima, não razoável e inconstitucional (vide in Luís Roberto Barroso, ob. cit. pág. 207); mormente quando, sem qualquer aviso, sem os trâmites de um projeto de lei, por medida

provisória, quebra o princípio da segurança jurídica e surpreende todos aqueles que se fiavam na legislação então vigente.

O preceito, cuja introdução se está a fazer por meio da Medida Provisória 2027-40, ofende até mesmo a **moralidade administrativa**, consagrada no artigo 37, **caput**, da Lei Fundamental, uma vez que do Poder Público espera-se conduta que não leve ao "locupletamento à custa alheia" (In Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 11ª edição, editora Atlas, pág. 77).

Não se pode vislumbrar, por outro lado, qualquer urgência ou relevância na edição do preceito, o que o inabilita a ser editado por meio de medida provisória. Não há **urgência** na redução de um prazo que vigora há anos. Não há, sob outro aspecto, qualquer **relevância** que possa autorizar sua redução por meio do ato autocrata. A introdução do dispositivo no ordenamento jurídico pátrio por medida provisória é abusiva e está a merecer, também por esse motivo, declaração de inconstitucionalidade." (fls. 06/09)

Pede, em seguida, a concessão de liminar, porque a manutenção de dispositivo dessa natureza está a produzir graves danos a todos aqueles que viram seus bens invadidos pelo Poder Público e as indenizações vêm sendo negadas sob a alegação de que ocorreu prescrição. Ademais, há "periculum in mora" e conveniência da concessão dessa liminar.

Requer, por fim, a procedência da ação.

Solicitadas informações com base no artigo 10 da Lei 9.868/99, foram elas prestadas a fls. 31 a 48. Nelas, alega-se na síntese feita em sua parte inicial:

7. Ressalte-se, **preliminarmente**, que a Medida Provisória nº 2.027-40 não foi convertida em lei no prazo estabelecido no parágrafo único do citado art. 62 da Constituição. Em substituição a ela, foi editada a Medida Provisória nº 2.027, de 28 de julho de 2000 (DOU de 30 seguinte).

8. Constitui entendimento reiterado da Suprema Corte que, em tais casos, a ação deve ser julgada prejudicada, com o conseqüente arquivamento do processo, **exceto se houver aditamento da Inicial**, para abranger o novo ato normativo. Assim, sendo, cabe ao eminente Relator verificar se houve o oportuno aditamento, para, na sua falta, aplicar o referido entendimento da Corte.

9. No que tange ao art. 62 da Constituição, impende assinalar que a Suprema Corte tem entendido que o **exame dos requisitos de relevância e urgência** é da competência do Presidente da República e do Congresso Nacional e que apenas em casos excepcionais, de evidente inexistência desses requisitos, pode o Judiciário fazer esse exame, o que não ocorre na presente Ação.

10. Quanto ao mérito em si mesmo, nos limites necessários ao exame do **fumus boni juris**, melhor sorte não assiste ao Requerente. De fato, não há como vislumbrar no dispositivo impugnado qualquer lesão ao **direito de propriedade, à proibição de confisco** ou ao princípio da **moralidade administrativa**.

11. Na verdade, o que o dispositivo impugnado fez foi **esclarecer** que o direito de propor ação de indenização por **apossamento administrativo ou desapropriação indireta**, bem como ação que vise a indenização por **restrições decorrentes de atos do Poder Público, extingue-se em cinco anos**.

12. Trata-se, pois, de **simples limitação**, no tempo, do direito de propor ação, o que não constitui novidade alguma no ordenamento jurídico. Isso, no entanto, não interfere, não cria restrição ao direito de propriedade, não constitui confisco, nem infringe, de forma alguma, o princípio da moralidade administrativa.

13. Observe-se que, conforme assinalado pelo Requerente, a jurisprudência majoritária dos nossos Tribunais (inclusive do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça) tem sido no sentido de que às **ações reais** não se aplica a prescrição quinquenal estabelecida em favor da Fazenda Pública.

14. Essa prescrição quinquenal foi prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. O que a referida jurisprudência assentou foi que, apesar da expressão **seja qual fôr a sua natureza**, a regra do mencionado dispositivo legal, dada a sua generalidade, não se aplicava, por várias razões, às **ações reais**.

15. O que se cuida na presente Ação é algo totalmente diverso. O dispositivo ora impugnado, de maneira expressa, fixa prazo para a propositura de ação em **casos específicos**: apossamento administrativo, desapropriação indireta e restrições por atos do Poder Público.

16. Na realidade, o objetivo claro do novo dispositivo é **complementar** a regra genérica do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, **unificando** os prazos para propositura de ações contra o Poder Público, o que se afigura como conveniente.

17. De igual modo, não procede a alegação do Requerente quanto à infringência do princípio da **razoabilidade**, uma vez que parece inconcebível que se considere como violadora de tal princípio a fixação de um prazo de **cinco anos** para propositura de determinada ação.

18. Desse modo, o que se terá de verificar, nesta Ação, é se o dispositivo impugnado fere a Constituição Federal. E sob esse prisma, parece evidente, repita-se, que nele nada se vislumbra que atente contra as normas e os princípios constitucionais invocados pelo Requerente, razão por que não se encontra configurado o **fumus boni juris** necessário à concessão da liminar pleiteada. Em consequência deve ser ela indeferida.

19. Assevere-se, finalmente, que, atendendo solicitação de V. Exa., o Ministério do Desenvolvimento Agrário encaminhou a **NOTA TÉCNICA/MDA/CONJUR/N. 011/2000**, do ilustre Consultor Jurídico da Pasta. Nesse expediente, além de complementar a argumentação aqui exposta, quanto ao mérito e à ausência do **fumus boni juris**, demonstra-se a inexistência do **periculum in mora**, uma vez que a norma impugnada vem sendo repetida há mais de **dezesseis** meses, pois veio a lume, pela primeira vez, em 11 de fevereiro de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.774-22. E a Suprema Corte vem decidindo que em tais casos, inexistente esse requisito. À vista disso, sugere-se que o mencionado expediente seja anexado a estas observações, como parte integrante delas." (fls. 34/35)

A fls. 51 e seguintes e 59 e seguintes, o requerente aditou a inicial, juntando o texto impugnado inserido nas Medidas Provisórias 2027-41, de 28.07.2000, 2027-42 e 2027-43, de 27 de setembro de 2000.

Havendo pedido de liminar, trago-o à apreciação do Pleno.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script that appears to be the initials 'JF' followed by a vertical line.



V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

1. Reza o parágrafo único do artigo 10 introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória 2.027-40 e por suas reedições:

"Art. 10

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público".

Como se vê, esse dispositivo, referindo-se à ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta e à ação de indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, visa a estabelecer para essas ações novo prazo de prescrição (prescrição extintiva) - o de cinco anos - para, como salientam as informações (fls. 35), complementar, com relação aos casos específicos que nela estão indicados, "a regra genérica do art. 1º do Decreto nº 20.910/32, unificando os prazos para propositura de ações contra o Poder Público".

Para seu exame sob o aspecto de sua constitucionalidade, é preciso distinguir a ação de indenização por apossamento



administrativo ou desapropriação indireta da ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

Em notável voto proferido nos embargos no recurso extraordinário n° 63.833 (RTJ 61/384 e segs.), demonstrou o Ministro Eloy da Rocha que, de há muito, a jurisprudência desta Corte afirmou que a denominada ação de desapropriação indireta tem caráter real e não pessoal, porque o que está em causa nessa ação, como salientara o Ministro Victor Nunes Leal, no RE 56.705, "o que está em causa, na chamada desapropriação indireta, é o direito de propriedade, que se substitui pela indenização reclamada pelo proprietário". E isso resulta da natureza mesma dessa criação pretoriana que passou a ser denominada desapropriação indireta ou apossamento administrativo que se traduz numa verdadeira expropriação às avessas, tendo o direito à indenização que daí nasce o mesmo fundamento da garantia constitucional da justa indenização nos casos de desapropriação regular, como bem salienta o Ministro Eloy da Rocha no referido voto, verbis:

"Tem ocorrido, com freqüência, que o poder público, sem promover a ação, realiza, pela ocupação da coisa, desapropriação de fato, que se passou a chamar desapropriação indireta. Certamente, esse comportamento não serve de afastar a garantia constitucional. O direito à indenização que, na desapropriação indireta, assiste ao proprietário, embora a ilegalidade do desapossamento administrativo, tem, na essência, o mesmo fundamento daquele inscrito como garantia constitucional, conferida

ao direito de propriedade. O direito à indenização, pressuposto da desapropriação - que é exercício regular de direito -, não pode desaparecer com a ilicitude de atos praticados pelo desapropriante. Se o desapropriante, por forma contrária à lei ordinária e à regra constitucional, toma a propriedade, daí decorrem, a mais, outros efeitos jurídicos. Ao direito à indenização, acrescentam-se, então, efeitos da desapropriação de fato, como os juros compensatórios, devidos desde a ocupação, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A desapropriação, por nenhuma forma, inclusive pelo desapossamento administrativo, poderá ser causa de perda da propriedade, antes da prestação do desapropriante, nos termos da Constituição. O expropriado não perde a propriedade, na desapropriação indireta, pela simples ocupação; poderá perdê-la, se, decorrido o tempo previsto na lei, o desapropriante a tiver adquirido por usucapião.

Os bens indiretamente expropriados, porque aproveitados para fins de necessidade ou utilidade pública, ou de interesse social, não podem ser reavidos in natura. Impossível vindicar o próprio bem, a ação, cujo fundamento é o direito de propriedade, visa, precipuamente, à prestação do equivalente da coisa desapropriada, que é a indenização assegurada na Constituição, como pressuposto do ato de retirada da propriedade."

Por isso mesmo, acentua Moraes Salles ("A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência", 2ª. ed., p. 714, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1992) no caso de desapropriação indireta:

"O proprietário desapossado fica, apenas, impossibilitado de reivindicar o bem em virtude do princípio da intangibilidade da obra pública, a que já nos referimos anteriormente. Isso não significa, entretanto, que tenha perdido a propriedade do bem que lhe foi usurpado. Ao contrário, só depois de paga a indenização correspondente, na ação de desapropriação indireta por ele

promovida contra o Poder Público, é que o juiz determinará a adjudicação do bem ao patrimônio do expropriante. Eis por que a 6ª Câmara do 2º Tribunal de Alçada Civil de São Paulo já decidiu que "o domínio, entretanto, somente se transfere para o Poder Público com a sentença que julgar a ação de indenização por desapossamento" (RT 499/175). Nesse acórdão, afirma-se que "o que há, portanto, é apenas a impossibilidade de reivindicar, e não a automática transferência do proprietário pelo só fato do apossamento".

Não tendo o dispositivo ora impugnado sequer criado uma modalidade de usucapião por ato ilícito com o prazo de cinco anos para, através dele, transcorrido esse prazo, atribuir o direito de propriedade ao Poder Público sobre a coisa de que ele se apossou administrativamente, é relevante o fundamento jurídico da presente arguição de inconstitucionalidade no sentido de que a prescrição extintiva, ora criada, da ação de indenização por desapropriação indireta fere a garantia constitucional da justa e prévia indenização em dinheiro a que alude o inciso XXIV do artigo 5º da Constituição, o qual se aplica tanto à desapropriação direta como à indireta.

Por outro lado, dado o relevo dessa questão constitucional, afigura-se-me que ocorra, no caso, o requisito da conveniência para a concessão da liminar requerida.

2. Já com referência à parte final do dispositivo impugnado no que tange a "ação que vise a indenização por restrições



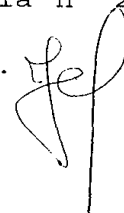
decorrentes de atos do Poder Público", não tenho como configurada a plausibilidade jurídica de sua arguição de inconstitucionalidade.

Com efeito, quanto a essas restrições, como as de defesa ambiental, as administrativas e as servidões públicas, que ensejem indenização, não se caracterizam elas como casos de desapropriação, não se podendo, portanto, com relação a elas, pretender que o dispositivo atacado viole o disposto nos incisos XXII e XXIV do artigo 5º da Constituição. Nesses casos, não há perda da propriedade, e por isso não se indeniza o proprietário por essa perda, como ocorre na desapropriação, mas só haverá indenização se a restrição (inclusive decorrente da servidão pública) causar prejuízo ao que a sofre, não havendo, pois, o dever de indenizar se não ocorrer prejuízo. Isso implica dizer que, nesses casos, havendo prejuízo, a ação de indenização é pessoal, sujeita, portanto, a prazo de prescrição (prescrição extintiva).

Ademais, por estabelecer o dispositivo impugnado que esse prazo de prescrição será de cinco anos, não se pode pretender, ao menos em exame para a concessão de liminar, que ele seja tão exíguo que implique confisco, desarrazoabilidade, ou imoralidade administrativa.

3. Em face do exposto, defiro, em parte, a liminar requerida, para suspender, com eficácia "ex nunc" e até o julgamento final

desta ação, as expressões "ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como" contidas no parágrafo único do artigo 10 do Decreto-Lei n° 3.365/1941, a ele acrescentado pelo artigo 1° da Medida Provisória n° 2.027-40, de 29 de junho de 2000, e suas subseqüentes reedições.



/mal

14/02/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.260-1 DISTRITO FEDERALV O T O

O SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO - Sr. Presidente, não vejo dificuldade em acompanhar o eminente Relator, diante do meu entendimento de que medida provisória é meio inadequado para estabelecer prazo processual, justamente em face da sua provisoriedade, porque, nesse ponto, em que a cautelar é indeferida, a medida provisória apenas reitera o Decreto nº 20.310, da década de 30.

bl

* * * * *

14/02/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.260-1 DISTRITO FEDERAL

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, continuo convencido da excepcionalidade desse instrumental com força de lei, que é a medida provisória, decorrente do próprio artigo 62 da Constituição Federal. Tem-se, nesse artigo, a regra acionada de forma unilateral, no sentido de que, estando o Congresso em recesso, e editada uma medida provisória, será ele convocado para reunir-se, em Brasília, dentro de cinco dias da edição.

A revelar a excepcionalidade da medida provisória, constata-se a existência dessa previsão, somente encontrada na Constituição de 1988 em relação a algo que, ainda bem, continua sendo incomum - o estado de defesa que, decretado, em recesso o Congresso, motiva também a convocação de Deputados e Senadores para reunirem-se, em cinco dias, em Brasília.

Referi-me à utilização desse preceito da convocação de forma unilateral diante de algo notório: a medida provisória pode ser reeditada de forma indeterminada. Concebida para vigor por

3

trinta dias, pode-se reeditá-la mediante penada única, no vigésimo nono dia de vigência, sem baliza temporal, quanto a uma nova reedição. Todavia, chegando-se ao término da sessão legislativa, havendo sido muitas delas editadas de maneira reiterada, como, por exemplo, agora mesmo a alusiva ao Plano Real, é lembrado o artigo 62. E aí há a convocação extraordinária do Congresso a fim de apreciar as medidas provisórias pendentes. Para quê? Para ter-se uma despesa maior, a cargo do erário, se possível a sua reedição no vigésimo nono dia? Esse quadro, para mim, é gerador de completa perplexidade.

No artigo 62, cuida-se dos requisitos para a edição da medida provisória - a relevância e a urgência -, aferíveis considerado o bom-senso, a ordem natural das coisas e o dia-a-dia em sociedade. Vejo que, passados cinquenta e nove anos e oito dias, vigendo um certo diploma legal, descobriu-se, da noite para o dia, que seria indispensável e urgentíssimo alterá-lo, sem que se aguardasse o pronunciamento dos representantes do povo, os Deputados Federais, e dos representantes dos Estados, os Senadores. Implementou-se, aí, uma mudança substancial no prazo prescricional - como ressaltado pelo Ministro Ilmar Galvão, um prazo processual -, diminuindo-se o espaço de tempo dentro do qual o proprietário pode ajuizar uma ação indenizatória, de vinte para cinco anos.

Além do vício formal, percebo, na disciplina da matéria, vício de fundo, considerado um princípio que é muito caro na vida em sociedade: o da razoabilidade.

ADI 2.260-1 DF

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, na peça primeira desta ação direta de inconstitucionalidade, cita a melhor doutrina - de Luiz Roberto Barroso - quanto a esse princípio. O mestre da UERG leciona que "o princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico, à justiça. Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva". Ele não nega, mas ressalta: "é razoável o que seja conforme a razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia, o que não seja arbitrário ou caprichoso, o que corresponda ao senso comum ou aos valores vigentes em um dado momento ou lugar".

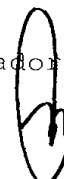
O teor dessa medida provisória revelaria - se partissem os atos que motivaram essa disciplina de um particular - o esbulho. Diria que, partindo do Poder Público, esse esbulho fica potencializado no que, simplesmente, chega-se ao apossamento, via a denominada desapropriação indireta.

Peço vênua ao nobre Ministro-Relator para acolher, *in totum*, o pleito do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Não concebo disciplina de matéria processual mediante algo precário e efêmero, por meio de medida provisória que, para mim, continua prevista, constitucionalmente, para vigorar apenas por trinta dias. Admitiria a reedição numa interpretação até mesmo analógica do que se contém na Carta da República quanto aos projetos

ADI 2.260-1 DF

de lei, mas na sessão legislativa seguinte, e não na mesma, já que a falta de apreciação da medida provisória, pelo Congresso Nacional, revela manifestação implícita de vontade dos nossos parlamentares no sentido da rejeição da medida provisória, como outrora, quanto ao decreto-lei, o silêncio implicava a sua transmutação, que era balizado no tempo, em algo de vigência indeterminada.

Peço vênica para deferir, portanto, a medida acauteladora.



14/02/2001

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.260-1 DISTRITO FEDERALV O T O

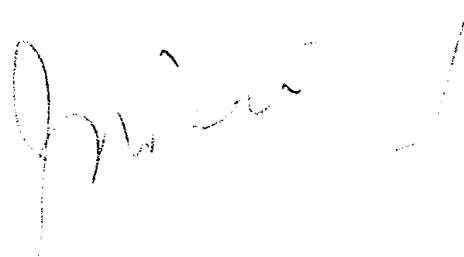
(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: - Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Marco Aurélio. Ainda não me sinto preparado, como diria um velho amigo meu, para "entoar a palinódia" quanto à legitimidade, em tese, da reedição das medidas provisórias.

No mais, no que nega a cautelar, a meu ver, o eminente Relator deixa vigente apenas, provisoriamente, algo que já vige desde 1932 com o Decreto nº 20.910. Se a ação é pessoal, o seu prazo é de cinco anos.

Reservando-me, portanto, para analisar os aspectos ligados à legitimidade da medida provisória no caso, eu acompanho o eminente Relator nesse juízo cautelar.

CR/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.260-1 - Liminar
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES
REQTE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADV. : MARCELO ROCHA DE MELLO MARTINS
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão : O Tribunal, por maioria, deferiu, em parte, a medida cautelar para suspender, no parágrafo único do artigo 10 do Decreto Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, na redação dada pela Medida Provisória nº 2.027-40, de 29 de junho de 2000, e suas subseqüentes reedições, a expressão "ação de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como", vencido, na extensão do deferimento, o Senhor Ministro Marco Aurélio, que deferia integralmente a liminar. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Maurício Corrêa e Celso de Mello. Plenário, 14.02.2001.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Nelson Jobim e Ellen Gracie.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

✓ Luiz Tomimatsu
Coordenador