

*Supremo Tribunal Federal*

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 08.10.93  
EMENTÁRIO Nº 1 7 2 0 - 2

182

02/09/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21348-5 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO  
IMPETRANTE : SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA  
IMPETRADO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA - IMÓVEL RURAL - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - TUTELA CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE - AUSÊNCIA DE RECEPÇÃO DO DECRETO-LEI N. 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 N. 76/93 E DA LEI N. 8.629/93 - IRRELEVÂNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE SUA APLICAÇÃO RETROATIVA - PEDIDO DEFERIDO.

- 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.

A expropriação-sanção foi mantida pela Constituição de 1988, que a previu para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art. 184, caput), hipótese em que o valor da justa indenização - embora prévia - será pago em títulos da dívida pública.

A exigência constitucional da justa indenização representa consequência imediatamente derivada da garantia de conservação que foi instituída pelo legislador constituinte em favor do direito de propriedade.

- A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º e art. 185, n. 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.



01720020  
03760210  
03481000  
00000180

*Supremo Tribunal Federal*

**MS 21.348-5 MS**

**183**

**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 de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir o pedido de mandado de segurança.

Brasília, 02 de setembro de 1993.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE



CELSON DE MELLO - RELATOR



12/08/92

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21348-5 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO  
IMPETRANTE : SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA  
IMPETRADO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Cuida-se de mandado de segurança impetrado contra o Decreto s/nº, de 02 de abril de 1991 (DOU, 03/04/91, fls. 134), do Sr. Presidente da República, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Agropecuária São Luiz", com área de 1504 hectares, de propriedade do ora impetrante.

O impetrante - que nenhuma outra propriedade imobiliária rural possui - deduziu a sua pretensão sob o fundamento de que o imóvel em questão, atingido pela declaração expropriatória emanada do Presidente da República, qualifica-se como propriedade produtiva, de tamanho médio, objetivamente imune ao poder de desapropriação federal para fins de reforma agrária.

Por vislumbrar ocorrentes, na espécie, as situações configuradoras do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, deferi, com fundamento no art. 7º, II, da Lei n. 1533/51, o pedido de suspensão liminar da eficácia do ato presidencial ora impugnado.



01720020  
03760210  
03482000  
00000210

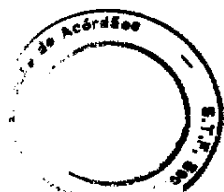
Prestadas as informações pelo órgão apontado como coator, que, de um lado, acentuou o caráter de latifúndio improdutivo do imóvel em questão e, de outro, ressaltou que o impetrante jamais se preocupou em explorá-lo e/ou utilizá-lo de modo adequado e consentâneo com a função social da propriedade (fls. 185/191), manifestou-se a douta Procuradoria-Geral da República pela denegação da ordem, sustentando que (fls. 221), **verbis:**

".....

22. A pretensão exposta na peça vestibular não tem, portanto, qualquer amparo no art. 185, da Constituição, visto que ainda não veio a lume a lei que fixará os parâmetros da pequena e média propriedade, bem como da propriedade produtiva. Sem tais parâmetros, impossível dizer que o imóvel do impetrante atende ao modelo constitucional imune à reforma agrária.

23. Certo, portanto, é que, enquanto não editada a nova lei, as normas aplicáveis são as do Estatuto da Terra, que somente excluem de desapropriação para reforma agrária aqueles imóveis produtivos definidos no par. 3º do seu artigo 19, dentre eles a empresa rural, categorias a que, resulta claro, não pertence o imóvel do impetrante.

24. Assinale-se, por último, que sua



*[Handwritten signature]*

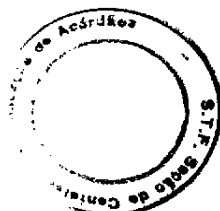
**MS 21.348-5 MS**

classificação como latifúndio não é contestada pelo autor. Este apenas afirma que essa condição não mais pode justificar o ato expropriatório, no que também não tem razão, porquanto o conceito legal de latifúndio equivale ao de terra improdutiva ou **inadequadamente explorada**. Vale dizer: que não cumpre a sua função social."

É o relatório.



/jdm.



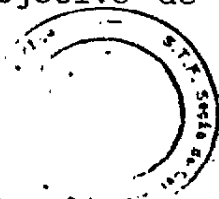
V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O impetrante sustenta que o único imóvel rural que possui - e que foi atingido pelo ato presidencial ora impugnado - configura propriedade produtiva, de tamanho médio, imune, por isso mesmo, no contexto da execução de um projeto de reforma agrária, à ação expropriatória do Poder Público.

Alega, também, a incompatibilidade do Decreto-lei 554/69 com o conteúdo material da norma inscrita no art. 184, par. 3º, 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 para fins de reforma agrária.

Ao analisar essa questão, em votos que proferi nos julgamentos - ainda não concluídos - do MS 20.960-DF, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE e do MS 21.037-DF, de que eu próprio sou Relator, pude enfatizar que as formulações consubstanciadas no novo texto constitucional refletem a grave preocupação suscitada pelo problema que envolve as complexas relações jurídicas, econômicas e sociais decorrentes da estrutura fundiária existente em nosso País.

Não se pode ignorar que a mudança - que se visa obter no regime de propriedade, da posse e do uso da terra, com o triplice objetivo de estimular o aumento da produtividade,



**MS 21.348-5 MS**

atender aos princípios de justiça social e promover o equilíbrio da estrutura fundiária - importa reformular as relações de domínio e dar um novo sentido, em função do próprio interesse nacional, à noção conceitual de propriedade, sem, contudo - **porque isso não seria possível** -, descaracterizar seu fundamento constitucional elencado entre os direitos individuais.

O princípio da função social da propriedade, de índole constitucional, configura, nesse campo de reflexão, inegável questão central, a subordinar 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



*Supremo Tribunal Federal*

**MS 21.348-5 MS**

**189**

privada.

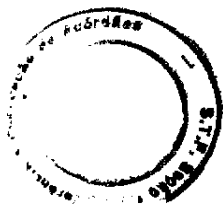
Dispõe de perfil jurídico-constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada.

Por isso mesmo, esse tipo especial de desapropriação 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 interesse 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, par. 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



*[Handwritten signature]*



**MS 21.348-5 MS**

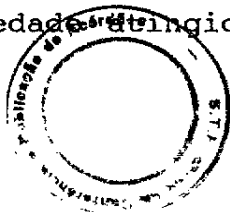
edificada, sub-utilizada, não utilizada ou utilizada de modo inadequado (art. 182, par. 4º, III), hipóteses em que o valor da justa indenização - embora prévia - será pago em títulos da dívida pública.

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).

Sem prejuízo de todas essas considerações, não se pode deixar de referir o fato de que, ao longo da evolução de nosso constitucionalismo republicano, desde a **Constituição** de 1934 - ressalvadas as de 1891 e de 1937, que foram omissas a respeito - até a Constituição hoje em vigor no Brasil, jamais o constituinte deixou de impor às autoridades e agentes do Estado, **em cláusula constitucional explícita**, o dever de respeitarem, no procedimento expropriatório, o **justo** valor da indenização atribuível ao proprietário.

A exigência constitucional da justa indenização, que se prende às modalidades, ordinária e especial, de desapropriação, representa consequência imediatamente derivada da garantia de conservação instituída, pelo legislador constituinte, em favor do direito de propriedade.

A justa indenização, ou a equivalência financeira entre a compensação paga pelo Estado ao particular e o valor real da propriedade ~~perdida~~ atingida pela ação expropriatória, traduz



**MS 21.348-5 MS**

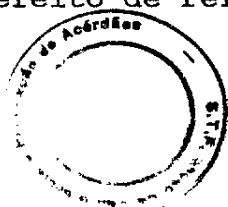
elemento de limitação às atividades do Poder Público, que deverá - para legitimamente exercer a sua prerrogativa institucional - submeter-se à exigência da justa indenização.

A nova regra constitucional estabelece situações de imunidade objetiva à ação expropriatória do Poder Público, pré-excluindo da incidência do poder de expropriação da União Federal a propriedade rural referida no art. 185: a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva, qualquer que seja a extensão territorial de sua área.

O que importa, na real verdade, é dar concreção e efetividade ao postulado do Estatuto da Terra, inscrito em seu artigo 12, que assim preceitua: "*À propriedade privada da terra cabe, intrinsecamente, uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo, previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei*".

A nova Constituição trouxe, como já referido, grandes inovações. Ela estabelece, para efeito da desapropriação-sanção, a inexpropriabilidade da propriedade rural, em função de sua área - desde que pequena ou média - e em função do seu grau de produtividade, independentemente, nesta segunda hipótese, de sua dimensão física.

A dimensão física e o satisfatório grau de produtividade do imóvel rural atuam, portanto, como insuperáveis limitações constitucionais ao poder expropriatório da União, para efeito de reforma agrária.



**MS 21.348-5 MS**

A inexploração do imóvel rural - a que equivale a ausência de qualquer coeficiente de produtividade decorrente de seu não aproveitamento racional e adequado -, que lhe frustrar, objetivamente, a plena realização de sua função social, constitui o pressuposto necessário de utilização, pelo Poder Público, do mecanismo expropriatório.

A desapropriação por interesse social constitui instrumento jurídico, destinado, dentre outros fins explicitados no próprio Estatuto da Terra (artigo 18), (1) a condicionar o uso da terra à sua função social; (2) a promover a justa e adequada distribuição da propriedade; (3) a obrigar a exploração racional da terra; e (4) a permitir a recuperação econômica e social de regiões.

Sendo assim, a reforma agrária, com as conseqüências derivadas do art. 184 do texto constitucional, não atingirá a área que estiver produzindo, qualquer que seja a sua extensão dentro do imóvel rural.

A propriedade da terra estará assegurada, na medida em que desempenhe, integralmente, a sua função social.

A satisfação desse encargo constitucional, que incide sobre a propriedade imobiliária rural, só se realizará, desde que o seu titular cumpra o dever (1) de favorecer o bem-estar dos que nela labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais



que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (v. Estatuto da Terra, artigo 2º, par. 1º).

Inexiste, no momento, qualquer regramento legislativo que defina, para efeitos expropriatórios e para fins de reforma agrária, o que seja **pequena** ou **média** propriedade rural.

A norma inscrita no art. 185, n. I, do texto constitucional, traduz limitação ao poder expropriatório da União. Há, nela, uma presunção **juris et de jure** - absoluta, portanto - de que a pequena e a média propriedades rurais, **assim definidas em lei**, e desde que o seu proprietário não possua outra, cumprem a função social.

Emana, desse preceito da Constituição, verdadeira cláusula de intangibilidade da propriedade rural, extensível, por igual, à propriedade produtiva, cuja inexpropriabilidade independerá de sua extensão territorial e da circunstância de não possuir, o seu titular, uma outra propriedade.

A Constituição, quer para a definição de pequena ou média propriedade rural, quer para a outorga de especial tratamento benéfico à propriedade produtiva - e estipulação de normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social -, exige lei (art. 185, n. I, e parágrafo único).

A ordem constitucional tutela o direito de propriedade. Assegura, ao seu titular, a garantia da

**MS 21.348-5 MS**

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 Carta Política, encontre o seu fundamento em razões ditadas pelo interesse público.

A inexistência de lei, para os fins do art. 185 da Constituição, 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 ato legislativo.

Inexistente esta, tornar-se-ia inviável o exercício da competência expropriatória pelo Poder Público federal, nas hipóteses que versarem 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 - que se absteve, até agora, de editar as leis a que se referem os preceitos constitucionais referidos.

**MS 21.348-5 MS**

O eminente Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, em obra escrita sob a égide da vigente Constituição, oferece solução construtiva, com integral suporte no texto constitucional e fiel observância dos princípios nele proclamados.

O ilustre constitucionalista (*op. cit.*, p. 686/687), depois de acentuar 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, que se absteve de emanar regra legal definidora do que seja pequena/média propriedade rural, não está ela impossibilitada de desapropriar quaisquer imóveis rurais, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Outra, porém, 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**.

Mesmo, contudo, que fosse possível superar o obstáculo decorrente da ausência da lei a que se refere o art. 185 da Constituição Federal - o que se alega apenas para argumentar -, ainda assim registrar-se-ia, no caso, e para os



**MS 21.348-5 MS**

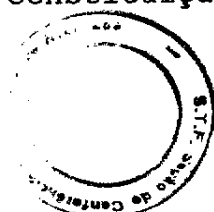
fins da desapropriação-sanção um outro óbice constitucional incontornável, consistente na inexistência da lei complementar reclamada pelo art. 184, par. 3º, da Carta Política.

Este fundamento do **mandamus** concerne à necessidade de concretizar, mediante adequada prestação legislativa, a exigência inscrita no par. 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 Sr. Presidente da República editou, com fundamento no DL 554/69 - ora derogado ante a superveniência da nova ordem constitucional - decreto consubstanciador de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária, objetivando atingir, com o instituto da desapropriação-sanção, o único imóvel rural pertencente ao impetrante.

O Decreto-lei 554/69 configura diploma legislativo cuja incompatibilidade material com a nova Carta Política revela-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 proferido pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES na apreciação desse writ, é de destacar:

"Ora, até a entrada em vigor da atual Constituição, estava em vigor o Decreto-lei nº





**MS 21.348-5 MS**

554/69, que estabelecia 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 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, 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 contestação, 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, par. 3º, da Constituição, revela-se inviável a instauração, pela União Federal, de procedimentos 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 porque, embora seja correto, como afirma Tupinambá Miguel Castro do Nascimento,

**MS 21.348-5 MS**

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 só admite em razão da desapropriação em si mesma.



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

A 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 tão evidente a essencialidade dos atos legislativos faltantes, especialmente para os fins de formulação e implementação de uma política governamental de reforma agrária, que a sua ausência atua como fator de inibição ao exercício legítimo da competência federal para a prática da desapropriação-sanção.

É de registrar, por oportuno, que o próprio Poder Executivo da União, ao reconhecer, ainda que somente agora, a indispensabilidade de edição das leis integradoras das normas consubstanciadas nos arts. 184 e 185 da Constituição Federal, atribuiu à existência desses atos legislativos caráter

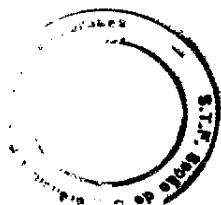
subordinante de sua ação expropriatória no plano da reforma agrária.

Os Ministros de Estado da Justiça, da Agricultura e Reforma Agrária e da Economia, Fazenda e Planejamento, ao submeterem à apreciação do Presidente da República anteprojetos de lei referentes à matéria em análise, fizeram expressamente constar, da Exposição de Motivos que acompanhou aquelas proposições, as razões indicativas da necessidade de complementação legislativa dos preceitos constitucionais referidos.

Nesse ato interministerial, encaminhado em 19 de maio de 1992 à elevada consideração do Chefe do Poder Executivo da União, consignou-se a imprescindibilidade das leis referidas, sustentando-se - na linha do entendimento dado à matéria por este voto - que a promulgação dos diplomas legais mencionados pela Carta Política erige-se à condição de requisito indispensável, necessário e indeclinável da concretização do processo de reforma agrária.

É significativo mencionar que a Exposição de motivos, subscrita por esses Ministros de Estado, deixou claramente delineado que, sem a interposição concretizadora do legislador, não se tornaria possível a promoção da reforma agrária no Brasil. Esse ato ministerial, ao ferir o tema, acentuou, **verbis**:

"A Constituição Federal, ao tratar da ordem econômica e financeira, contempla, em capítulo



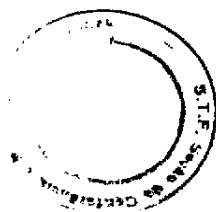
*[Handwritten signature]*

próprio, a política agrícola, a política fundiária e a reforma agrária, reunindo os aspectos essenciais da questão agrária.

Relativamente às medidas viabilizadoras da obtenção das terras necessárias ao processo de reforma agrária, a Carta dá sede a apenas uma delas: à desapropriação em referência, que enseja, privativamente, à União.

Cuidando da medida expropriatória em tela, traz a Constituição inovações relevantes: a exigência de indenização prévia e justa; a proibição de que a medida incida sobre a propriedade rural produtiva, como sobre a pequena propriedade rural, e a média propriedade rural, cujo dono não possua outra; a imposição de que o atinente processo judicial se desenvolva observando procedimento contraditório especial, de rito sumário, estabelecido em lei complementar. A isso se acresça haver a Carta, indicando os requisitos da função social da propriedade rural, ditado que seu atendimento deve ocorrer segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei.

Nesse novo contexto constitucional, a desapropriação em destaque passou a ter sua possibilidade jurídica condicionada ao advento de: lei ordinária, em que conceituadas a



*[Handwritten signature]*

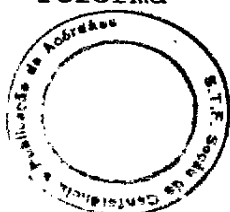
propriedade rural produtiva, a pequena propriedade rural, a média propriedade rural, e estabelecidos os critérios e graus de exigência aplicáveis aos requisitos da função social da propriedade rural; lei complementar na qual instituído e disciplinado o procedimento contraditório especial, de rito sumário, a ser observado no concernente processo judicial."

Impende observar, de resto, que as proposições legislativas em questão, acompanhadas dessa Exposição de Motivos, foram encaminhadas ao Congresso Nacional, pelo Sr. Presidente da República, através das Mensagens nºs 173 e 174, ambas datadas de 19 de maio de 1992.

As razões invocadas pelo próprio Poder Executivo da União - que salientaram o condicionamento jurídico-constitucional da expropriação para reforma agrária ao advento das leis projetadas - são particularmente expressivas, na medida em que, refletindo a diretriz fixada neste voto, evidenciam a ilegitimidade do ato presidencial impugnado na presente ação de mandado de segurança.

Já é tempo de concluir este voto.

Tendo presentes as razões enunciadas, e considerando a imprescindibilidade dos atos legislativos mencionados, cuja edição - reclamada pelos arts. 184 e 185 da Constituição Federal - atua como requisito subordinante, no plano da reforma agrária, do instrumento da



*[Handwritten signature]*



*Supremo Tribunal Federal*

**MS 21.348-5 MS**

**206**

desapropriação-sanção, **concedo** o mandado de segurança para, invalidando a declaração expropriatória consubstanciada no Decreto impugnado, reconhecer a ofensa ao direito invocado pelo ora impetrante, proprietário da Fazenda Agropecuária São Luiz, situada no Município de Bataiporã, Estado do Mato Grosso do Sul (fls. 134).

Confirmo, em consequência, a medida liminar anteriormente concedida.

É o meu voto.



/jdm.



EXTRATO DE ATA

**MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.348-5**

**ORIGEM** : MATO GROSSO DO SUL

**RELATOR** : MIN. CELSO DE MELLO

**IMPTE.** : SERGIO LUIZ TEIXEIRA

**ADVS.** : JOSE AUGUSTO TEIXEIRA TAVARES E OUTRO

**IMPDO.** : PRESIDENTE DA REPUBLICA

**Decisão:** Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado por proposta do Ministro Moreira Alves, para apreciação em conjunto com o MS 20.960. Plenário, 12.08.92.

**Decisão:** Após o voto do Relator, deferindo o mandado de segurança e, em consequência, confirmando a medida cautelar, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista dos autos, formulado pelo Ministro Néri da Silveira. Plenário, 24.09.92.

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

Vice-Procurador Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

*Luiz Tomimatsu*  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário



07/05/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA

Nº 00213485/160

DILIGÊNCIA

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA : - Sr. Presidente. Proponho que seja convertido o julgamento em diligência, para que se cumpra a orientação adotada pelo Tribunal na Questão de Ordem no Mandado de Segurança nº 21.037.

Proponho, pois, conversão do julgamento em diligência.

*J. Néri*

01720020  
03760210  
03483010  
01350400

/MCA



EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.348-5

ORIGEM : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

IMPTE. : SERGIO LUIZ TEIXEIRA

ADVS. : JOSE AUGUSTO TEIXEIRA TAVARES E OUTRO

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

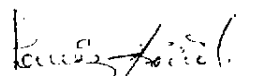
**Decisão:** Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado por proposta do Ministro Moreira Alves, para apreciação em conjunto com o MS n. 20.960. Plenário, 12.8.92.

**Decisão:** Após o voto do Relator, deferindo o mandado de segurança e, em consequência, confirmando a medida cautelar, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista dos autos, formulado pelo Ministro Néri da Silveira. Ausentes, justificadamente, os Ministros Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva. Plenário, 24.9.92.

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal converteu o julgamento em diligência, para os fins propostos no voto do Ministro Néri da Silveira. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Plenário, 07.5.93.

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

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário



02/09/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N° 21.348-5 MATO GROSSO DO SUL

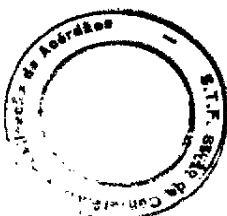
V O T O (ADITAMENTO)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - Sr. 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 FAZENDA AGROPECUÁRIA SÃO LUIZ, localizado na comarca de Nova Andradina, em Mato Grosso do Sul.

Tendo em vista parecer normativo da extinta Consultoria-Geral da República, aprovado pelo chefe do Poder Executivo, 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 oficial, em diligência, ao Presidente da República, que se manifestou nos seguintes termos (fls. 229), **verbis**:

"Em atenção à Mensagem nº 027, de 18 de maio 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

01720020  
03760210  
03483020  
01550500

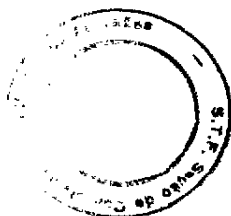


reforma agrária, com fulcro no art. 184 da Constituição, até que fossem editadas as leis referidas no § 3º daquele dispositivo e no art. 185 da mesma Carta.

Quanto ao Decreto s/nº, de 2 de abril de 1991, que declarou de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural denominado 'Fazenda Agropecuária São Luiz', objeto do Mandado de Segurança nº 21.348-5/160, referido na Mensagem supra, informou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que ingressou com a exproprietória e após, requereu suspensão do processo até que essa Suprema Corte julgue o mandado de segurança citado, em face da liminar concedida (...)."

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 24/09/92, deixei assentado em meu voto, como Relator, que, verbis:



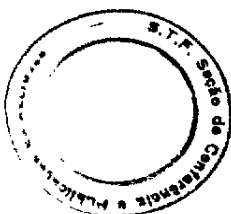
".....

Inexiste, no momento, qualquer regramento legislativo que defina, para efeitos expropriatórios e para fins de reforma agrária, o que seja **pequena** ou **média** propriedade rural.

A norma inscrita no art. 185, n. I, do texto constitucional, traduz limitação ao poder expropriatório da União. Há, nela, uma presunção **juris et de jure** - absoluta, portanto - de que a pequena e a média propriedades rurais, **assim definidas em lei**, e desde que o seu proprietário não possua outra, cumprem a função social.

Emana, desse preceito da Constituição, verdadeira cláusula de intangibilidade da propriedade rural, extensível, por igual, à propriedade produtiva, cuja inexpropriabilidade independerá de sua extensão territorial e da circunstância de não possuir, o seu titular, uma outra propriedade.

A Constituição, quer para a definição de pequena ou média propriedade rural, quer para a outorga de especial tratamento benéfico à propriedade produtiva - e estipulação de normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social -, exige lei (art. 185, n. I, e parágrafo único).

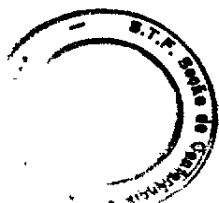


A ordem constitucional tutela o direito de propriedade. Assegura, ao seu titular, a garantia da conservação do domínio. A expropriação reflete uma agressão jurídica a esse direito, cuja intangibilidade não se revela absoluta. A inviolabilidade do direito de propriedade curva-se à atuação do Poder Público,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

A inexistência de lei, para os fins do art. 185 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.

.....

Mesmo, contudo, que fosse possível superar o obstáculo decorrente da ausência da lei a que se refere o art. 185 da Constituição Federal - o que se alega apenas para argumentar -, ainda assim registrar-se-ia, no caso, e para os fins da desapropriação-sanção, um outro óbice



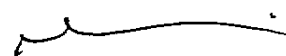


constitucional incontornável, consistente na inexistência da lei complementar reclamada pelo art. 184, par. 3º, da Carta Política.

Este fundamento do **mandamus** concerne à necessidade de concretizar, mediante adequada prestação legislativa, a exigência inscrita no par. 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'.

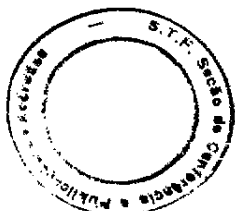
Inobstante ainda inexistente essa lei complementar, o Sr. Presidente da República editou, com fundamento no DL 554/69 - ora derogado ante a superveniência da nova ordem constitucional - decreto consubstanciador de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária, objetivando atingir, com o instituto da desapropriação-sanção, o único imóvel rural pertencente ao impetrante.

O Decreto-lei 554/69 configura diploma legislativo cuja incompatibilidade material com a nova Carta Política revela-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.

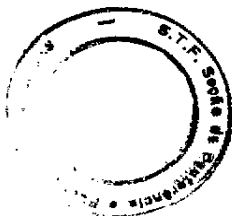


Do voto proferido pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES na apreciação desse writ, é de destacar:

'Ora, até a entrada em vigor da atual Constituição, estava em vigor o Decreto-lei nº 554/69, que estabelecia 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 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, 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 contestação, 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, par. 3º, da Constituição, revela-se inviável a instauração, pela União Federal, de procedimentos 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 porque, 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)

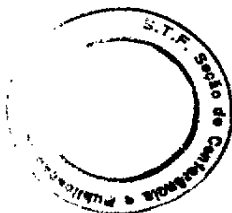


A imprescindibilidade da edição de lei complementar para viabilizar a desapropriação prevista no art. 184 da Constituição Federal, com todos os seus consectários, condiciona a própria atividade estatal que dá início ao procedimento expropriatório, pois, como bem acentuou o Ministro MOREIRA ALVES naquele 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 só admite em razão da desapropriação em si mesma.

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

A 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 tão evidente a essencialidade dos atos legislativos faltantes, especialmente para os fins de formulação e implementação de uma política governamental de reforma agrária, que a sua ausência atua como fator de inibição ao exercício legítimo da competência federal para a prática da desapropriação-sanção.

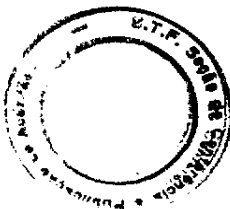
É de registrar, por oportuno, que o próprio Poder Executivo da União, ao reconhecer, ainda que somente agora, a indispensabilidade de edição das leis integradoras das normas consubstanciadas nos arts. 184 e 185 da Constituição Federal, atribuiu à existência desses atos legislativos caráter subordinante de sua ação expropriatória no plano da reforma agrária.



Os Ministros de Estado da Justiça, da Agricultura e Reforma Agrária e da Economia, Fazenda e Planejamento, ao submeterem à apreciação do Presidente da República anteprojetos de lei referentes à matéria em análise, fizeram expressamente constar, da Exposição de Motivos que acompanhou aquelas proposições, as razões indicativas da necessidade de complementação legislativa dos preceitos constitucionais referidos.

Nesse ato interministerial, encaminhado em 19 de maio de 1992 à elevada consideração do Chefe do Poder Executivo da União, consignou-se a imprescindibilidade das leis referidas, sustentando-se - na linha do entendimento dado à matéria por este voto - que a promulgação dos diplomas legais mencionados pela Carta Política erige-se à condição de requisito indispensável, necessário e indeclinável da concretização do processo de reforma agrária.

É significativo mencionar que a Exposição de motivos, subscrita por esses Ministros de Estado, deixou claramente delineado que, sem a interposição concretizadora do legislador, não se tornaria possível a promoção da reforma agrária no Brasil. Esse ato ministerial, ao ferir o tema, acentuou, **verbis**:

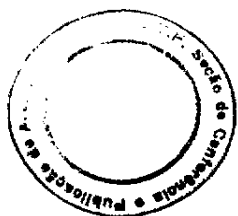




'A Constituição Federal, ao tratar da ordem econômica e financeira, contempla, em capítulo próprio, a política agrícola, a política fundiária e a reforma agrária, reunindo os aspectos essenciais da questão agrária.

Relativamente às medidas viabilizadoras da obtenção das terras necessárias ao processo de reforma agrária, a Carta dá sede a apenas uma delas: à desapropriação em referência, que enseja, privativamente, à União.

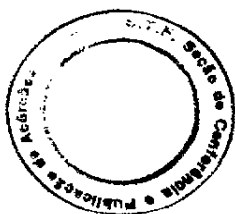
Cuidando da medida expropriatória em tela, traz a Constituição inovações relevantes: a exigência de indenização prévia e justa; a proibição de que a medida incida sobre a propriedade rural produtiva, como sobre a pequena propriedade rural, e a média propriedade rural, cujo dono não possua outra; a imposição de que o atinente processo judicial se desenvolva observando procedimento contraditório especial, de rito sumário, estabelecido em lei complementar. A isso se acresça haver a Carta, indicando os requisitos da função social da propriedade rural, ditado que seu atendimento deve ocorrer segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei.



Nesse novo contexto constitucional, a desapropriação em destaque passou a ter sua possibilidade jurídica condicionada ao advento de: lei ordinária, em que conceituadas a propriedade rural produtiva, a pequena propriedade rural, a média propriedade rural, e estabelecidos os critérios e graus de exigência aplicáveis aos requisitos da função social da propriedade rural; lei complementar na qual instituído e disciplinado o procedimento contraditório especial, de rito sumário, a ser observado no concernente processo judicial.'

Impende observar, de resto, que as proposições legislativas em questão, acompanhadas dessa Exposição de Motivos, foram encaminhadas ao Congresso Nacional, pelo Sr. Presidente da República, através das Mensagens nºs 173 e 174, ambas datadas de 19 de maio de 1992.

As razões invocadas pelo próprio Poder Executivo da União - que salientaram o condicionamento jurídico-constitucional da expropriação para reforma agrária ao advento das leis projetadas - são particularmente expressivas, na medida em que, refletindo a diretriz fixada neste voto, evidenciam a ilegitimidade do ato presidencial impugnado na



presente ação de mandado de segurança.

....."

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

Nem se alegue, **finalmente**, que a existência, **hoje**, das leis reclamadas pelo Texto Constitucional 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 n. 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



*Supremo Tribunal Federal*

**MS 21.348-5 MS**

**225**

expropriatória consubstanciada no decreto presidencial  
impugnado.

*[Handwritten signature]*



02/09/93

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.348-5 MATO GROSSO DO SUL

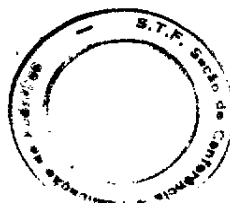
01720020  
03760210  
03483030  
01540670

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, no Mandado de Segurança 20.960, é um caso do Acre, indeferi a segurança. Como notou agora o Ministro Moreira Alves, no que diz, com critério, de terra produtiva, entendi que se tratava de um conceito que, na inexistência de lei, a que o remeteu à Constituição, não deveria implicar a paralisação do poder expropriatório para a reforma agrária, mas, sim, levar, em cada caso, ao exame e à concretização desse conceito, como fosse possível ao Juiz, à luz, inclusive, de parâmetros similares da legislação pré-constitucional (voto no MS 20.960).

Sucede que a superveniência de lei que estabelece tais critérios torna, de fato, inaproveitável, à essa altura, um decreto anterior, na medida em que notoriamente a lei acolheu outros padrões diversos dos do antigo Estatuto da Terra, na definição de conceitos semelhantes.

Por isso, Senhor Presidente, não vejo agora outra solução senão deferir esta segurança, que não impedirá, evidentemente, que à luz dos preceitos legais supervenientes, se renove o decreto expropriatório.



EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.348-5

ORIGEM : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

IMPTE. : SERGIO LUIZ TEIXEIRA

ADVS. : JOSE AUGUSTO TEIXEIRA TAVARES E OUTRO

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

**Decisão:** Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado por proposta do Ministro Moreira Alves, para apreciação em conjunto com o MS 20.960. Plenário, 12.8.92.

**Decisão:** Após o voto do Relator, deferindo o mandado de segurança e, em consequência, confirmando a medida cautelar, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista dos autos, formulado pelo Ministro Néri da Silveira. Ausentes, justificadamente, os Ministros Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva. Plenário, 24.9.92.

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal converteu o julgamento em diligência, para os fins propostos no voto do Ministro Néri da Silveira. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva. Plenário, 07.5.93.

**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 Octavio 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 Alva  
renga.

  
LUIZ TOMIMATSU

Secretário

01720020  
03760210  
03484000  
00000790

