

14/08/2003

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 23.04.2004

EMENTÁRIO Nº 2148-3

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

IMPETRANTE(S) : ALFREDO WILLIAM SOUTHALL E OUTRO(A/S)

ADVOGADO(A/S) : CÉSAR AUGUSTO GULARTE DE CARVALHO E OUTRO(A/S)

IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. LEI Nº 8.629/93, ART. 2º, PARÁGRAFO 2º. REALIZAÇÃO DE VISTORIA EM DATAS DIVERSAS DAS FIXADAS NAS NOTIFICAÇÕES ENCAMINHADAS AO PROPRIETÁRIO. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. NULIDADE DO PROCEDIMENTO QUE CONTAMINA O DECRETO PRESIDENCIAL.

1. Inocorrência de litispendência ou conexão entre Mandado de Segurança impetrado contra ato do Sr. Presidente da República e outras demandas que atacam defeitos do procedimento administrativo em que se embasou o decreto que declarou a utilidade pública de área rural, para fins de reforma agrária.

2. Desnecessária a participação do INCRA no pólo passivo de Mandado de Segurança que ataca ato próprio do Sr. Presidente da República, mesmo que lastreado em procedimento administrativo desenvolvido por esse órgão auxiliar a ele subordinado. Precedentes.

3. Não cabe a análise, em Mandado de Segurança da alegada produtividade do imóvel rural. Tal perquirição melhor se ajusta a exame pelas instâncias ordinárias e mediante ampla dilação probatória. Precedentes.

4. A jurisprudência do Tribunal considera indispensável que a notificação prevista no parágrafo 2º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629/93 seja feita com antecedência, de modo a permitir a efetiva participação do proprietário, ou de preposto por ele designado, nos trabalhos de levantamento de dados que tem por objetivo a determinação da produtividade do imóvel. A notificação que inaugura o devido processo legal tem por objetivo dar ao proprietário a oportunidade real de acompanhar os trabalhos de levantamento de dados, fazendo-se assessorar por técnicos de sua confiança, para apresentar documentos, demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários à eventual caracterização da propriedade como produtiva e, portanto, isenta da desapropriação-sanção. Precedentes.

5. Empecilho à realização dos trabalhos de vistoria não autoriza a realização da verificação em data diversa, sem prévia notificação ao proprietário. Decisões judiciais que não se prestam ao efeito de dispensar o INCRA da obrigação legal de notificar, pois, extraídas de despacho que não deliberou a respeito e derivadas



MS 24.547 / DF

de recursos aviados pela defesa do expropriado-impetrante a quem não podiam prejudicar (*ne reformatio in pejus*).

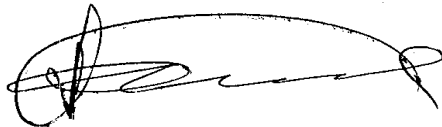
6. A realização de vistoria para levantamento de dados com vistas a aferição da produtividade, ou não, de área rural não se coaduna com a previsão constante do parágrafo 5º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629/93. O fator surpresa, ali inserido, é útil para a averiguação da ocorrência de ilícitos, mas, não serve à finalidade de obter um levantamento fidedigno dos índices de aproveitamento da gleba rural.

7. Mandado de Segurança deferido.

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, rejeitar as preliminares e, a seguir, por maioria, deferir o mandado de segurança para declarar nulo o decreto expropriatório, editado pelo Presidente da República em 19 de maio de 2003, publicado no Diário Oficial da União de 20 desse mesmo ano, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, a propriedade rural denominada “Estância do Céu, Santa Adelaide, do Salso, Caieira e Posto Bragança”, situada no Município de São Gabriel, Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 14 de agosto de 2003.



Maurício Corrêa - Presidente



Ellen Gracie - Relatora

14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

IMPETRANTE(S) : ALFREDO WILLIAM SOUTHALL E OUTRO(A/S)

ADVOGADO(A/S) : CÉSAR AUGUSTO GULARTE DE CARVALHO E OUTRO(A/S)

IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Ellen Gracie: Alfredo William Southall e outro impetraram Mandado de Segurança contra ato do Sr. Presidente da República, objetivando a suspensão dos efeitos do decreto de 19 de maio de 2003, publicado no dia subsequente, em que foi declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, imóvel rural de sua propriedade.

Afirma a impetração que tal ato resulta de procedimento administrativo viciado pela ausência de notificação prévia para realização da vistoria e levantamento de dados que visaram à aferição de sua produtividade e atendimento da função social da propriedade.

Esclarece que se dedica à produção agropecuária há décadas, utilizando-se das melhores tecnologias e avançada técnica (transplantes de embriões, produção de sêmen e receptoras com prenhez, reprodutores das raças hereford, devon e angus) o que lhe garante a comercialização de seus produtos nos mercados dos Estados do PR, MT, MS, GO, BA e SP. Além disso, diz possuir o maior rebanho ovino do mundo, formado pelas raças corriedale e ideal e produzir arroz, soja e sorgo. Por isso, afirma que obtém excepcionais índices de produtividade tanto em termos de qualidade, quanto em quantidade. É de ver, que obteve seis prêmios nos últimos dez anos na Exposição Internacional de Esteio - RS e é responsável por 8% da produção total de arroz do município de São Gabriel, RS; 6% da produção de soja; 5% da produção de carneiros; 14% da produção de lã e 48% da produção de touros, ainda que a área da propriedade corresponda a apenas 2% da área explorável do município. Daí considerar que sua propriedade é não apenas produtiva, mas das mais produtivas, mesmo comparando-se com os melhores índices nacionais.

Informa que recebeu, em 14/11/2001, notificações INCRA/SR/RS de nº 03/01, 015/01 e 016/01, designando as datas de 4 a 6 de dezembro para realização

de vistoria e aferição do cumprimento da função social da propriedade, nos termos do parágrafo 2º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93.

Que anteriormente à data designada para tal verificação, idêntico procedimento a ser realizado na fazenda de propriedade de Antoniazzi Agropastoril, no mesmo município, se havia frustrado ante as barreiras de protesto formadas por produtores rurais. Diz que tal atitude de resistência surgira desde o ano de 1998, no município de Bagé, sendo movimento autônomo, em relação ao qual nunca teve qualquer relação ou participação.

De qualquer sorte, no dia e hora agendados, um funcionário seu teria aguardado a equipe do INCRA para conduzi-la ao imóvel a ser vistoriado, onde já se encontrava o impetrante e a equipe de agrônomos que lhe dá apoio técnico. Foram, todavia, os vistores impedidos de ter acesso à propriedade pelos mesmos manifestantes antes referidos e acabaram por retornar a Porto Alegre. Por volta do meio dia, quando já dispensado telefonicamente pelos responsáveis pela vistoria, o impetrante retornou à sede do município tendo a meio caminho deparado com a mencionada barreira de produtores. Diz que o registro pela imprensa desse encontro é o único fato apontado pelo INCRA como evidência de seu apoio ao movimento.

Que teve notícia pela imprensa de que o INCRA obtivera autorização judicial para desobstruir eventuais barreiras que se opusessem ao regular exercício das atividades de seus funcionários. Tudo sem nova definição de datas e a declaração do Superintendente Regional do INCRA, no dia 12 de dezembro de que sequer sabia “se as vistorias poderiam ser realizadas ainda no mês de dezembro” (f. 6).

Porém, sem qualquer comunicação – ainda que informal – ao impetrante, a vistoria foi realizada em 14 de dezembro de 2001, quando nem o proprietário, nem qualquer de seus auxiliares técnicos (agrônomos e veterinários) ou mesmo qualquer empregado habilitado a prestar esclarecimentos lá se encontrasse. Dessa forma de proceder resultou a imprecisão do trabalho realizado que, por exemplo, fez por incluir terras pertencentes a terceiros e desconsiderou significativa produção de soja e de arroz, bem como a real dimensão dos rebanhos ovino, bovino e equino. E, via de consequência resultou na declaração de improdutividade atribuída pelo INCRA. Considera que uma área de tais dimensões somente poderia ser adequadamente avaliada em uma semana, quando o foi em apenas um dia.

Invoca o artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.629/93, que determina a prévia comunicação escrita ao proprietário para efeito de levantamento de dados e

informações. Refere julgados desta Casa e do TRF/4ª. Afirma que a obediência a tal preceito é decorrência necessária do respeito à cláusula de garantia da observância do devido processo legal, inserida na Constituição Federal.

O impetrante afirma que a anterior notificação, agendando a vistoria para os dias 4 a 6 de dezembro, não dispensaria nova comunicação para o ato realizado no dia 14 de dezembro. Porque, segundo ele, *“nesta hipótese, admitir-se-ia que os impetrantes e sua equipe técnica (professores da UFRGS) tivessem de permanecer no imóvel, indefinidamente, quando o próprio INCRA lhes assegurou que tão logo fosse definida a nova data os comunicaria previamente. E, de outro lado, seu Superintendente Regional anunciava publicamente não saber sequer se as vistorias seriam realizadas dentro do citado mês.”* (f. 13)

Diz ainda o impetrante, que, logo após a realização da vistoria propôs Mandado de Segurança perante o Juízo da 9ª Vara Federal de Porto Alegre. O pedido foi julgado procedente. Mas, à apelação do INCRA foi agregado efeito suspensivo, na via do agravo de instrumento. Contra tal decisão o impetrante interpôs agravo regimental que neste momento pende de julgamento.

Assim, o processo administrativo prosseguiu, até a expedição do decreto expropriatório, ora combatido.

Refere, ainda, que em 5/12/01, o INCRA requereu e obteve do Juízo da Vara Federal de Sant'Anna do Livramento antecipação de tutela que lhe garantiu provimento para *“autorizar o rompimento, a remoção ou dissolução de quaisquer obstáculos que impeçam ou dificultem a aproximação, acesso ou ingresso dos técnicos do INCRA nos imóveis objetos dos levantamentos preliminares de dados e informações de que tratam estes autos, nomeadamente porteiros chaveadas e barreiras de pessoas ou veículos, sob pena de multa diária, na forma acima cominada, a cada um dos réus que der causa ao respectivo atraso.”* Friza que a ação foi direcionada contra o Sindicato Rural de São Gabriel, a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul, Eglon Meyer Corrêa (vice-prefeito de São Gabriel) e ainda, Raul Henrique Southal (espólio), Alfredo William Southal, Antoniazzi Agropastoril Ltda. e Fernando Camps Dominguez, sendo os quatro últimos os proprietários dos imóveis a vistoriar. E que, no pedido, a autarquia fez por distingui-los expressamente dos demais réus, ao requerer apenas contra estes (Sindicato, Federação e Vice-Prefeito) a condenação pelos prejuízos decorrentes dos atos de impedimento à realização dos levantamentos aprazados.

Na referida ação, o INCRA teria requerido o reconhecimento do exercício regular do poder de polícia administrativa, nos termos do parágrafo 5º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, o que no entender da autarquia a dispensaria de notificação prévia. Tal pedido, no entanto, segundo afirma, não foi deferido. Distingue o impetrante entre as hipóteses de fiscalização e as de vistoria e levantamento de dados, sendo certo que na primeira o fator surpresa é indispensável para que se alcance o objetivo de flagrar casos de utilização inadequada dos recursos naturais, agressões ao meio ambiente ou inaplicação da legislação trabalhista. Já nas duas últimas, a notificação é indispensável porque a presença do proprietário (ou de seus prepostos) se faz indispensável para fornecer os dados e elementos necessários.

Apontou a urgência baseado no fato de que, com a edição do decreto expropriatório – muito embora lastreado em procedimento administrativo eivado de nulidade – a iminência da propositura da correspondente ação desapropriatória, seguida da imissão na posse, acarretar-lhe-ia situação de dano irreparável.

A liminar foi deferida, pois entendi que *“a vistoria não foi realizada na data aprazada e para a qual haviam sido notificados os impetrantes (fls. 34/35). Veio a ocorrer dias depois, sem a presença e sem novo aviso que lhe possibilitasse acompanhá-la. Em que pese o efeito suspensivo concedido à apelação, foi o que levou o MM Juiz Federal da 1ª Varas de Pelotas a conceder a segurança para determinar que a autoridade coatora desconsiderasse os levantamentos de dados e informações obtidos mediante tal vistoria considerada irregular. Por outro lado, a decisão que assegurou o acesso às propriedades foi lançada contra os organizadores e participantes das barreiras e seu cumprimento não afasta a necessidade de notificação prévia prevista no § 2º do art. 2º da Lei 8.629/93.”* (f.114)

Vieram as informações do Sr. Presidente da República que se fizeram acompanhar de considerações e documentos oferecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (f. 129 a 561).

Afirma-se nas informações que a notificação prévia, que a lei exige foi realizada em 14/11/2001 e a vistoria realizada quando o ingresso no imóvel se tornou possível. Rejeita a tese do impetrante de que nova comunicação fosse necessária. Refere julgados desta Corte para respaldar seu entendimento de que a presença do proprietário não se faz indispensável, tanto que a notificação pode ser procedida regularmente na pessoa de simples preposto, nos termos do parágrafo 3º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93. Invoca, também, o parágrafo 5º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93 que dispensa a notificação nas hipóteses de “fiscalização decorrente do

exercício do poder de polícia”. Justifica a rapidez com que a inspeção foi realizada pela utilização do apoio de um helicóptero da Polícia Federal na realização da tarefa.

Em sua alentada peça de informação o INCRA após historiar a demanda aponta a ocorrência de indução em erro do juízo por ato omissivo da impetração. Rememora o provimento judicial que garantiu ao INCRA a antecipação de tutela que lhe garantiu acesso – até mesmo pelo uso da força – às propriedades a serem vistoriadas. Informa que, na peça inaugural daquele procedimento, a autarquia fez inserir um pedido de declaração da ocorrência de abuso do direito de defesa por parte dos réus e que os levantamentos a serem realizados fossem considerados como exercício regular do poder de polícia administrativa, ao apoio do parágrafo 5º, do art. 2º da Lei nº 8.629/93. Tal pleito, afirma, foi reconhecido na sentença concessiva. O agravo de instrumento que a desafiou não logrou obter a liminar concessiva de efeito suspensivo ativo. Contra essa decisão foi então interposto agravo regimental igualmente rejeitado. O final julgamento desse agravo de instrumento também foi desfavorável ao impetrante.

Foram esses os elementos tomados em consideração pelo Relator do AI 2003.04.01.015702-6 (TRF/4ª) e, por isso, o levaram à concessão do duplo efeito ao recurso de apelação aviado pela autarquia contra a sentença mandamental a benefício do proprietário, pois entendeu o julgador que ela confrontaria a tutela antecipatória concedida em benefício do INCRA.

Relaciona o rol de ações e recursos que contrapõem as partes.

Porque entende que todas essas causas ajuizadas perante a Justiça Federal da 4ª Região, tem como base o mesmo substrato – a saber, ausência de prévia notificação – conclui a autarquia em suas informações pela impossibilidade jurídica do pedido, nesta sede. Rejeita a existência de direito líquido e certo e sugere a ocorrência de litispendência em relação ao primeiro mandado de segurança. Em longa série de indagações mais adiante reiteradas como afirmações, deixa entrever sua opinião de que a decisão proferida nestes autos, coarctaria o devido processo legal e o duplo grau de jurisdição, corresponderia ou a avocação da competência recursal do TRF/4ª, ou a ação rescisória imprópria em relação à demanda ordinária, inviabilizaria a discussão de mérito de eventual recurso extraordinário, geraria paradoxo jurídico com a ação ordinária, onde, afirma que obteve o reconhecimento do abuso do direito de defesa do impetrante e o direito de vistoriar-lhe o imóvel, com base no poder de polícia, além de destoar o Supremo Tribunal Federal de seu próprio entendimento manifestado nos Mandados de Segurança nº 22.698 e 23.135, nos quais teria sido consignado que “a

*redação do art. 9º da Lei Complementar nº 76/93 confere à ação de desapropriação ampla cognição, a ponto de, dispensando a via mandamental a polemização de tema complexo, permitir ao expropriado discutir naquela sede inclusive a valia do procedimento expropriatório”(f. 148). Invoca o *periculum in mora* inverso, com base no efeito decadencial do decreto expropriatório.*

Entende que é necessária a presença do INCRA no polo passivo da presente impetração e que sua ausência significa deva o feito ser extinto sem julgamento de mérito. Até porque, segundo afirma, sendo integrado à lide o Instituto, evidenciar-se-ia a conexão e continência com o pedido aviado no Mandado de Segurança 2001.71.00039388-2 da 9ª Vara Federal de Porto Alegre, com a prejudicialidade do presente.

Entende a autarquia não ser passível de análise, nesta sede, o pedido de nulidade de decreto presidencial cujo substrato de validade, ou seja, a notificação inaugural do processo administrativo, ainda se encontra *sub judice* nas vias ordinárias, não havendo, por isso, direito líquido e certo oponível ao INCRA, a quem foi deferido o efeito suspensivo ativo contra a liminar obtida em impetração subjacente. Além disso, diz que o acórdão que negou provimento ao Agravo de instrumento interposto pelos impetrantes e que, na ação ordinária manteve a decisão antecipatória de tutela, transitou em julgado e afirmou a desnecessidade de nova notificação. Tudo a descaracterizar a liquidez e certeza do direito invocado.

Afirma, ainda, que a mera alegação dos impetrantes de que não participaram nas barreiras é insuficiente, pois essa é questão que está sendo debatida nos autos da ação ordinária. De outra parte, que a ausência dos impetrantes e de seus funcionários do imóvel foi deliberada e corresponde a ardil mediante o qual pretendiam posteriormente invocar a mácula da vistoria.

Alega também a autarquia que os impetrantes agiram de má fé, omitindo, ao referirem a decisão de primeira instância, que esta não apenas autorizou a remoção das barreiras, mas também reconheceu o abuso do direito de defesa dos mesmos, tal como as proferidas em segundo grau, onde afirmado o exercício do poder de polícia pelo INCRA, ambos a respaldar o ato levado a efeito tão logo reunida a força policial necessária.

Invoca o parágrafo 5º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, para afirmar que o poder de polícia exercido pela autarquia dispensa a comunicação de que cuidam os parágrafos 2º e 3º. Como, segundo diz, os impetrantes obstruíram o ingresso dos

MS 24.547 / DF

servidores da autarquia, é legítima a utilização de seu poder de polícia para efetivar os levantamentos necessários. Informa, outrossim, que entre a data em que se apuseram as barreiras e aquela em que realizada a vistoria não teria havido solução de continuidade, pois a delonga deveu-se a “fatores externos” dada a complexidade da operação.

Por fim, rejeita, também, a autarquia as alegações de que o imóvel seja produtivo, afirmando ao revés, que os impetrantes produziram defesa no âmbito do processo administrativo, tendo o INCRA parcialmente acolhido suas razões, sem todavia retirar-lhe a classificação de improdutivo.

Fez juntar documentos.

Em 13/6/03, o Sr. Advogado Geral da União agravou da decisão pela qual deferi a liminar. Fez juntar novos documentos, dentre os quais as decisões proferidas na antecipação de tutela requerida pelo INCRA (f. 625 a 632) e nos recursos que se seguiram (f. 633 a 639). Neguei conhecimento ao agravo, na esteira da jurisprudência assente e indeferi o pedido de reconsideração, determinando a imediata remessa dos autos à Procuradoria Geral da República, para parecer.

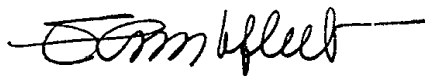
Vieram aos autos, ainda, novas razões do impetrante em contraponto ao que considera “*a manifesta má fé que permeia as informações*”, ante a manipulação deliberada de decisões judiciais, com omissões pontuais que alteram todo o contexto decisório. Acrescenta considerações relativas ao mérito da impetração.

Novo requerimento da Advocacia-Geral da União fez reproduzir decisão proferida em Mandado de Segurança intentado perante a Justiça Federal de 1º Grau, por Antoniazzi Agropastoril.

O ilustre Procurador-Geral da República, Prof. Cláudio Lemos Fontelles opina pela denegação da segurança.

No curso do período de recesso, novo pedido de reconsideração foi aviado pela Advocacia-Geral da União e os impetrantes trouxeram nova peça em que reafirmam suas razões.

É o relatório.



VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora):

I - Preliminares

1. Ficam rejeitadas as preliminares alinhadas pela autarquia. A presente impetração dirige-se contra ato do Sr. Presidente da República que ao editar decreto expropriatório teria endossado irregularidades que nulificam o procedimento administrativo que lhe serviu de substrato. Ao contrário do que alegado pelo órgão federal, é o presente Mandado de Segurança que terá, eventualmente, efeito prejudicial sobre as demandas que tramitam em primeira instância e, não, o contrário.

Em que pese todo o tumulto que caracterizou um procedimento técnico destinado a avaliar, segundo critérios objetivos, se uma determinada propriedade rural alcança, ou não, os índices de produtividade considerados indispensáveis para caracterizá-la como produtiva, o Instituto insistiu em dar-lhe tramitação urgente. Ora, acelerar o processo administrativo para fazê-lo desaguar no autógrafo presidencial não o torna imune à revisão judicial. Antes, pode submeter o Presidente da República ao constrangimento de vir a responder por irregularidades que foram praticadas muito antes de que iniciado seu mandato. A presente impetração não corresponde a reiteração de outras, anteriores, mas dirige-se contra ato coator novo, nunca atacado – porque até então ainda não praticado – nos procedimentos diversos em que as mesmas partes contendem.

Os impetrantes esclareceram nas f. 658 que:

“... logo que realizadas as vistorias (...) propuseram Mandado de Segurança junto à circunscrição judiciária de Sant’Anna do Livramento. Sob o argumento de que a autoridade coatora, no caso o Superintendente Regional do INCRA possuía domicílio na capital, aquele juízo declinou da competência. Pretendendo dar maior celeridade ao feito, os impetrantes, no mesmo dia, peticionaram no Mandado de Segurança, desistindo do mesmo, e já nos dias seguintes renovaram sua propositura na Circunscrição Judiciária de Porto Alegre. O referido Mandado de Segurança acabou sendo julgado, quando foi concedida a segurança. Daí originou-se uma suspensão de segurança interposta

pelo INCRA e indeferida, um Agravo de instrumento pretendendo e obtendo efeito suspensivo a sua apelação, um agravo regimental em face da atribuição de efeito suspensivo, e um Mandado de Segurança em face da inexistência de efeito suspensivo no regimental. Tudo isto visando evitar a publicação do Decreto. Entretanto, com a publicação do mesmo e renovação do Mandado de Segurança nesta Corte, o anterior Mandado de Segurança e incidentes perderam seu objeto. E no sentido da sua desistência os impetrantes já peticionaram.”

“Ainda em relação ao processo administrativo que a todo momento alterava a motivação da suposta improdutividade do imóvel, trazendo novo questionamento toda a vez que o imóvel, pela correção de algum outro equívoco alcançava a condição de produtivo, os impetrantes propuseram Mandado de Segurança sustentando a observância dos motivos determinantes, pendendo o feito de julgamento.”

“E, por fim, relativamente ao conteúdo do relatório agrônômico, os impetrantes propuseram ação ordinária anulatória cumulada com comprovação de produtividade, apesar do prejuízo que já se faz irreparável pela forma como fora realizada a vistoria, sem a sua presença.”

“Estas pois, as ações existentes entre as partes, sendo que nenhuma possui qualquer vinculação com o presente Mandado de Segurança.”

2. Outrossim, não há necessidade de integração à lide da autarquia fundiária em Mandado de Segurança impetrado contra o Sr. Presidente da República e contra ato próprio seu, ainda que este ato se tenha lastreado em procedimento, que se alega eivado de graves falhas, desenvolvido pelo órgão auxiliar a ele subordinado.¹

¹ A propósito, basta conferir a decisão do MS 23.759-Agr/GO, Rel. Min. Celso de Mello: “Não assiste ao INCRA, seja na condição de assistente, seja na de terceiro prejudicado, seja, ainda, como litisconsorte passivo, legitimidade para intervir em processo de mandado de segurança no qual se impugne a validade jurídica de declaração expropriatória de imóvel rural, consubstanciada em decreto do Presidente da República editado para fins de reforma agrária. Precedentes.”

E, do voto condutor, citar a passagem esclarecedora:

“A parte ora agravante não dispõe de legitimidade para interpor o presente recurso, eis que lhe falece qualidade para intervir no processo mandamental, seja na condição de assistente, seja na condição de terceiro prejudicado, seja, ainda, como litisconsorte passivo.

Cabe ter presente, neste ponto, o entendimento fundado no magistério jurisprudencial desta Suprema Corte, cuja orientação, no tema, firmou-se no sentido “do descabimento da assistência no mandado de segurança, tendo em vista o que dispõe o art. 19 da Lei nº 1.533/51, na redação

II - Mérito

1. Assinalaram os impetrantes que foi declarada improdutiva uma propriedade que desenvolve e utiliza as tecnologias mais avançadas no setor (transplante de embriões, inseminação artificial, produção de sêmen) daí resultando o fornecimento de matrizes e reprodutores para seis Estados brasileiros e que além disso tem sido premiada sucessivas vezes na Exposição Agropecuária de Esteio, RS, que, na América Latina é segunda apenas para a de Palermo, que se realiza na capital argentina. Esse conjunto de circunstâncias, dizem, revela alto grau de investimento e preocupação com produtividade e qualidade de produção. Segundo a inicial, o impetrante é detentor do maior rebanho ovino do mundo. Também produz em larga escala arroz, sorgo e soja. Ainda segundo a mesma fonte, muito embora a propriedade corresponda a apenas 2% da área explorável do município de São Gabriel, é responsável pela produção de 6% da soja, 5% dos carneiros, 14 % da lã e 48% dos touros.

dada pela Lei nº 6.701/74, que restringiu a intervenção de terceiros, no procedimento do writ, ao instituto do litisconsórcio" (RTJ 123/722, Rel. Min. CÉLIO BORJA).

Esse entendimento – reiterado em recente decisão proferida no MS 23.073-PE, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, que também não admitiu a intervenção do INCRA, como assistente simples, em processo mandamental visando a invalidação de declaração expropriatória de imóvel rural, para fins de reforma agrária, emanada do Presidente da República – encontra apoio no magistério da doutrina. (CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, "Manual do Mandado de Segurança", p. 106/107, 3ª ed., 1999, Renovar):

"(...) não me parece possível enfrentar a expressa disposição legal. A Lei nº 6.071/74, alterando a redação do art. 19 da lei especial, sem meias-palavras, não alcançou a assistência, limitando-se a determinar a aplicação, ao processo do mandado de segurança, dos artigos do Código de Processo Civil que regulam o litisconsórcio. Desse modo, na linha de precedentes do Supremo Tribunal Federal, entendo não ser admissível o assistente em mandado de segurança." (grifei)

Também não se viabiliza o ingresso do INCRA, na presente causa mandamental, na condição de litisconsorte passivo, eis que o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões plenárias, não tem admitido essa possibilidade processual.

Na realidade, esta Corte, em sucessivas decisões, vem recusando, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a posição formal de litisconsorte passivo nas ações de mandado de segurança, quando promovidas contra decretos presidenciais que veiculam declarações expropriatórias de imóveis rurais, para fins de reforma agrária:

"Mandado de Segurança impetrado contra Decreto que declarou a utilidade social de imóvel rural, para fins de desapropriação.

Illegalidade irrogada ao ato presidencial e não a medida alguma de execução atribuída ao INCRA.

Consequente inadmissibilidade do litisconsórcio passivo requerido pela citada Autarquia.

Agravo Regimental a que se nega provimento. (MS 20.674-DF (AgR), Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI)

"Desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária. Mandado de segurança contra ato do Presidente da República, declarando o imóvel de interesse social, aos objetivos da expropriação indicada. Não é de admitir-se o ingresso do INCRA, no feito, como litisconsorte passivo necessário. Agravo regimental desprovido." (MS 20.675-DF (AgR), Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

"Litisconsórcio passivo requerido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, mas indeferido, dada a subordinação da autarquia à autoridade apontada como coatora.

Mandado de segurança concedido, porquanto as partes ideais do imóvel, decorrentes de herança, não ultrapassam o limite estabelecido para a caracterização da propriedade média, insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária (Constituição, art. 185, I, e Lei nº 4.504-64, art. 46, § 6º)." (MS 23.306-PB, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI)

Afirmou-se, ainda, a impossibilidade de que tão grande extensão de terras, ocupada com culturas e exploração pecuária diversas fosse adequadamente inspecionada em apenas um dia.

Tais elementos, porém, não foram determinantes para a concessão do provimento liminar. A Casa tem reiteradamente reafirmado que a matéria relativa à produtividade, ou não, do imóvel rural fica melhor apreciada nas instâncias ordinárias, onde facultada ampla dilação probatória. Neste sentido, entre outros, o Mandado de Segurança 22.278-6/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, o Mandado de Segurança 20.618/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, o Mandado de Segurança 24.026/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e o Mandado de Segurança 23.754/AL, de que fui relatora.

As questões relativas ao adequado aproveitamento do solo, inclusive fixação de índices de rendimento de produtos agrícolas e de lotação de unidades pecuárias competem ao órgão do Poder Executivo e o Tribunal já afastou a alegação de inconstitucionalidade nas disposições da Lei nº 8.629/93 que, no art. 6º e seus parágrafos fixou o grau de utilização da propriedade rural, em razão da área aproveitável. Disse-o, com a impecável precisão que sempre caracterizou seus votos, o eminente Min. Octavio Gallotti, Relator do Mandado de Segurança 22.302/PR:

“Não vislumbro igualmente, eiva de inconstitucionalidade nas disposições da Lei nº 8.629/93, que, no art. 6º, e seus parágrafos, fixaram o grau de utilização da propriedade rural, em razão da área aproveitável, bem como a sistemática de obtenção do grau de eficiência, deixando ao órgão do Poder Executivo o estabelecimento dos índices de rendimento de produtos agrícolas e de lotação de unidades pecuárias.

Esses índices, cuja elaboração está sujeita às características variáveis no tempo e no espaço e vinculadas a fatores censitários periódicos, são por sua natureza, tarefa do Poder Executivo, de nenhum modo condizente com o grau de abstração e permanência que se espera de providência de hierarquia legislativa.”

Nesse mesmo sentido, a conclusão do Mandado de Segurança 22.478/PR, de que foi Relator o Min. Maurício Corrêa.

2. São os seguintes os fatos que interessam ao deslinde da causa. Os impetrantes receberam notificação para efeito de vistoria pelo INCRA, para avaliação

da produtividade de suas terras. As notificações expedidas em 12/11/01 e recebidas em 14/11/01 são as que os expropriados fizeram juntar a f. 33, 34 e 35 e o INCRA reproduziu nas f. 190, 191 e 192. Todas elas estabeleciam os dias 4 a 6 de dezembro para realização da inspeção. É fato certo que no dia 4/12/01 o impetrante fez com que um funcionário seu aguardasse os técnicos do INCRA em local previamente designado, para acompanhá-los até a sede da fazenda, onde já se encontravam o proprietário e os técnicos que lhe dão assistência à produção. É também extreme de dúvida que a equipe do INCRA não logrou alcançar seu objetivo, pois, teve seu acesso obstado por uma barreira de produtores rurais insatisfeitos com a indefinição de novos índices de produtividade. Di-lo o relatório de vistorias (f. 39): ... *“houve acerto, via telefônica, do procurador com a equipe técnica, que um funcionário do Sr. Alfredo aguardaria no engenho do mesmo, próximo à BR 290, às 8:30 min do dia 04 e conduziria os técnicos ao imóvel. 4. Tal procedimento iniciou-se conforme combinado e a equipe, fazendo uso de dois veículos, dirigia-se ao imóvel Santa Adelaide seguindo o veículo do funcionário quando, a aproximadamente 06 km da cidade, teve o percurso interrompido por grande número de veículos, pessoas a pé, cavaleiros e tropilha de cavalos que impediam a passagem pela estrada de acesso ao imóvel. 5. O número de veículos, impossível de ser quantificado por nós, mas citado na imprensa presente no local como aproximadamente 200 (duzentos), inclusive com placas de cidades vizinhas, além das pessoas e animais cavalares estabeleceu uma situação intimidatória à equipe, o que além de impedir o acesso ao imóvel não oferecia condições de trabalho. 6. Diante do ocorrido, permanecemos dentro da barreira por cerca de 15 minutos à espera que a estrada fosse liberada, o que não aconteceu, pois passaram a ocorrer discursos, inclusive com a presença de deputados estaduais. 7. Finalmente, seguindo orientações, via telefone, da Superintendência, nos retiramos do local, comparecemos à Delegacia de Polícia Civil do município onde registramos a ocorrência e a seguir retornamos a Porto Alegre.”*

A mesma equipe do INCRA, agora com reforço policial, retornou em 14/12/01, sem prévio aviso – sequer informal – e, sem a presença do proprietário ou de qualquer preposto habilitado a prestar informações, realizou os levantamentos que concluíram pela declaração de improdutividade.

Comprova o impetrante que se encontrava fora do município naquele momento (f. 46 a 49) e que dispensara seus auxiliares porque o Sr. Superintendente Regional do INCRA declarara publicamente na antevéspera, dia 12, não saber se as vistorias seriam retomadas no curso do mês de dezembro. Tal afirmativa não foi contraditada. Leio, outrossim, da certidão produzida pelos Srs. Oficiais de Justiça que: *“Na Estância Santa Ambrosina, de propriedade do Sr. Fernando Campos*

Dominguez, cuja vistoria estava prevista para o dia 18/12, os trabalhos não foram realizados devido a suspensão das vistorias por decisão do Governo Federal e do INCRA.” Esclareço, ainda que desde então a esta parte os trabalhos de averiguação da produtividade estiveram suspensos, para revisão dos já citados índices.

3. Ora, este Tribunal tem uma abundância de casos precedentes em que foi analisada a exigência legal de notificação prévia, para efeito de vistoria em imóvel rural, com vistas à aplicação da desapropriação sanção, em razão do descumprimento da função social da propriedade. A Corte firmou com exatidão que a notificação há de ser efetivamente prévia, não considerando como tal aquela que se proceda no mesmo dia da realização do ato de verificação (Mandado de Segurança 23.562/TO, Rel. Min. Maurício Corrêa, Mandado de Segurança 22.700/MS, Rel. Min. Moreira Alves; Mandado de Segurança 23.855/MS, Rel. Min. Néri da Silveira; Mandado de Segurança 22.965/SP, Rel. Min. Néri da Silveira), ou a que se faça em pessoa não credenciada pelo proprietário para o respectivo recebimento (Mandado de Segurança 23.947/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Mandado de Segurança 22.700/MS, Rel. Min. Moreira Alves; Mandado de Segurança 22.164/SP, Rel. Min. Celso de Mello). Quando infrutífera a notificação pessoal ou a preposto credenciado, ela se faz por edital, na forma da lei (Mandado de Segurança 23.260/AL, Rel. Min. Sydney Sanches)

O INCRA justifica sua maneira de proceder com o provimento de antecipação de tutela requerida para obter o desfazimento de obstáculos a sua atuação. Tal decisão encontra-se nas f. 77 a 83, 197 a 204 e 625 a 631. Sua conclusão é a seguinte:

“À luz do exposto, estando presentes os requisitos necessários, com fulcro nos artigos 273 e 461, ambos do CPC, DEFIRO o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para autorizar o rompimento, a remoção ou dissolução de quaisquer obstáculos que impeçam ou dificultem a aproximação, acesso ou ingresso dos técnicos do INCRA nos imóveis objeto dos levantamentos preliminares de dados e informações de que tratam estes autos, notadamente porteiças chaveadas e barreiras de pessoas ou veículos, sob pena de multa diária, na forma acima cominada, a cada um dos réus que der causa ao respectivo atraso. As medidas necessárias deverão ser cumpridas por Oficial de Justiça deste Juízo acompanhado da necessária força policial, que desde já determino sejam requisitadas à Polícia Federal e à Brigada Militar ou, se

necessário, à Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul respectiva para que disponibilize o efetivo necessário. Expeça-se o mandado para cumprimento imediatamente após estar a força policial disponível. (...)”

Segundo entende a autarquia, tal decisão lhe garantiria a desnecessidade de nova notificação, pois que teria reconhecido o abuso do direito de defesa dos impetrantes e estaria coberta pela coisa julgada. A autarquia afirma que uma das razões de decidir na tutela antecipada – abuso do direito de defesa, correspondente a alguma sorte de participação do impetrante nas barreiras – fez coisa julgada após as decisões do Agravo de instrumento e Agravo Regimental que lhe foram opostos.

É necessário analisar esses julgados. Ao apreciar o pedido de efeito suspensivo ativo em Agravo de instrumento interposto contra a antecipação de tutela, o Des. Relator no TRF/4ª, em sua fundamentação, parece ter extravasado os limites recursais, ao tecer considerações sobre a inexistência de prova negativa de que os impetrantes não participaram das barreiras, referir o parágrafo 5º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93 e afirmar que a comunicação aos proprietários é dispensada. Ora, tal definição não consta da antecipação de tutela, como revela a decisão de seu prolator, em interpretação autêntica, proferida em Embargos de Declaração: “*Na hipótese vertente, os próprios embargantes aduzem que a inicial não formulou qualquer pretensão no sentido de eventual dispensa da obrigação legal de proceder à prévia notificação aos proprietários, então, por evidente razão, não havia o porquê sobre ela manifestar-se a decisão; inexistindo, por conseguinte, qualquer omissão, obscuridade ou contradição a ser suprida.*” (f. 224)

Logo, o despacho de indeferimento de efeito suspensivo ativo, delirou de seus lindes para manifestar-se, em *obiter dictum*, sobre matéria que não lhe estava submetida. Conseqüentemente, não pode ser considerado para o efeito pretendido pelo instituto. Tudo porque, fosse assim, ele produziria *reformatio in pejus* contra o recorrente o que é vedado pelo ordenamento (CPC art. 512). Além do mais, é cediço que fundamentação ou razões de decidir, certas ou erradas, não fazem coisa julgada. Seguramente, por isso mesmo, retrocedendo sobre seus passos, aquele mesmo julgador do TRF/4ª, ao apreciar o agravo regimental oposto contra sua decisão, afirmou com todas as letras: “*... a questão do abuso do direito de defesa é apenas um dos fundamentos da decisão de primeiro grau que autorizou as vistorias, sendo matéria estranha a este recurso, onde o que se pretende é a suspensão daquela decisão e não o reexame de uma das razões de decidir (abuso do direito de defesa)*”

MS 24.547 / DF

(f. 235) Em razão dessa conclusão, a ementa ficou assim redigida: *“Compete ao agravante, ao requerer a atribuição de efeito suspensivo no agravo de instrumento, demonstrar a relevância na fundamentação e o perigo de grave lesão ou de difícil reparação. Não cabe a discussão sobre questões que dizem respeito ao mérito do recurso ou da própria ação principal em tramitação e que demandam a produção de provas.”* (f. 237) (grifei)

O julgamento do Agravo de Instrumento, limitou-se a reproduzir – como razões de decidir – o parecer do Ministério Público Federal. Nessa peça, o ilustre Procurador da República que a subscreve esclarece: *“A análise dos autos relata algumas questões essenciais ao exame da questão. A primeira, diz respeito ao objeto da ação intentada pelo INCRA. Nesta ação a autarquia pretendia comando judicial no sentido de desfazer as barreiras criadas pelos produtores rurais para impedir as vistorias do INCRA. Não há menção alguma que trate da necessidade ou não de se notificar previamente os vistoriados.”* (f. 219) (grifei) A parte dispositiva da decisão conclui por negar provimento ao Agravo de instrumento. Este, não é demais lembrar, atacava a decisão referida pelo Ministério Público Federal, ou seja, aquela em que *“não há menção alguma que trate da necessidade ou não de se notificar previamente os vistoriados”*.

Logo, ao proceder aos trabalhos de levantamento, sem nova notificação e, sem a presença de qualquer pessoa que representasse o proprietário e estivesse apta a prestar esclarecimentos de valia para a definição da efetiva produtividade do imóvel, o INCRA agiu por sua conta e risco, fazendo por atrair a nulidade sobre o procedimento administrativo que se seguiu e, afinal, sobre o próprio decreto expropriatório.

Tem sido entendimento deste Tribunal que a notificação para realização da vistoria prevista no art. 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.629/93 não pode ser compreendida como mera praxe obsequiosa. Ela dá início ao devido processo legal administrativo sem o qual ninguém será privado de seus bens (Constituição Federal, art. 5º, LIV e LV). Dentre tantos julgados que tem reafirmado esse entendimento, cito, do voto do Rel. Min. Celso de Mello, no Mandado de Segurança 22.164/SP, esta passagem esclarecedora:

“O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela necessidade de garantir ao proprietário a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa vício radical que configura defeito insuperável, apto a projetar-se sobre

todas as fases subseqüentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, por efeito de repercussão causal, de maneira irremissível, gerando, em conseqüência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória.”

(...)

“Não custa enfatizar, por isso mesmo, que a União Federal – mesmo tratando-se da execução e implementação do programa de reforma agrária – não está dispensada da obrigação, que é indeclinável, de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os postulados constitucionais que, especialmente em tema de propriedade, protegem as pessoas e os indivíduos contra a eventual expansão arbitrária do poder.”

Logo, a notificação, que inaugura o devido processo legal tem por objetivo dar ao proprietário a oportunidade de acompanhar os trabalhos de levantamento de dados, fazendo-se assessorar por técnicos de sua confiança, para apresentar documentos demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários à caracterização da propriedade como produtiva e, portanto, isenta da desapropriação sanção.

Disse, com adequação, o Rel. Min. Carlos Velloso, em decisão monocrática no Mandado de Segurança 21.820/SP, depois integrada em seu voto-vista no Mandado de Segurança nº 22.319/SP:

(...) “O devido processo legal da vistoria que visa a verificar se a propriedade rural cumpre, ou não, a função social, está na Lei nº 8.629 de 25.2.93, art. 2º, parágrafo 2º. O critério determinador dessa função social inscreve-se no art. 9º da citada lei. Estabelece o parágrafo 2º do art. 2º que os proprietários do imóvel rural são notificados da vistoria. Essa notificação desencadeia a possibilidade de o proprietário exercer o direito de defesa. O proprietário poderá indicar, então o seu assistente técnico – é claro que isso seria possível, caso contrário o acompanhamento da vistoria seria praticamente inócuo – que acompanhará a vistoria. Poderá o proprietário, ademais, requerer o que entender útil à defesa. O órgão incumbido da realização da vistoria apreciará os requerimentos, deferindo-os ou não, sujeita à decisão ao controle judicial.”

Logo, segundo o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, a notificação de que cuida o parágrafo 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 deve ser feita, antecipadamente e, na pessoa do proprietário, preposto ou representante, vale dizer, de quem suas vezes possa fazer, no objetivo de garantir sua participação no levantamento de dados e de viabilizar o contraditório que é ínsito ao devido processo legal.^{2 3}

O Supremo Tribunal Federal nunca deu trânsito à tese esboçada pela AGU, para quem, *“a notificação constitui mera comunicação de que o Estado (in casu, por meio de sua autarquia) está autorizado a ingressar no imóvel para fazer a vistoria que a Lei tem por necessária para decidir se a hipótese é, ou não, de desapropriação. Só isso.”* (f. 133) Ao contrário, essa é posição isolada adotada pelo eminente Min. Ilmar Galvão no julgamento do Mandado de Segurança 22.319/SP, julgado em 20 de junho de 1996, no qual S.Exa. restou vencido, sendo redator para o acórdão o Min. Maurício Corrêa. Nesse julgamento, ao proferir seu voto, afirmou o Min. Octavio Gallotti: *“Considero que não foi observado, no caso, o disposto no art. 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.629/93 ou, pelo menos, não foi ele cumprido de modo a satisfazer a finalidade a que se destina: a de assegurar o exercício do direito de defesa pelo proprietário do imóvel desapropriado.”* Já o Min. Néri da Silveira lecionou: *“Entendo que o parágrafo 2º, do art. 2º, da l 8.692/93, ao prever a notificação prévia, constitui norma que deve ser entendida em sua literalidade. Isso significa que a notificação deve ser formal e previamente entregue ao proprietário. Somente assim se assegura ao proprietário a possibilidade de ampla defesa, de acompanhar inclusive com profissional de sua confiança, aos trabalhos da vistoria. É a vistoria fundamental à conclusão do juízo da Administração quanto à situação do imóvel, para saber se ele cumpre ou não a função social. É dessa vistoria que resultará, afinal, juízo da Administração básico ao ato declaratório de interesse social do imóvel para fins de reforma agrária e desencadeamento, posterior do processo expropriatório.”* Por sua vez, o Min. Maurício Corrêa, no seu voto condutor da divergência vitoriosa, esclareceu: *“... no que concerne à exigência da notificação prévia, parece-me que ela tem um conteúdo, não diria para o estabelecimento do contraditório lato sensu, mas, sim, que isso visa permitir ao proprietário que acompanhe os trabalhos da comissão*

² Mandado de Segurança 23.562/TO, Rel. Min. Maurício Corrêa: *“(...) 4. A vistoria preparatória de expropriação para fins de reforma agrária não dispensa a notificação prévia dos proprietários, que tem por fim assegurar-lhes o acompanhamento dos procedimentos preliminares de apuração de dados e informações relativas ao imóvel. A falta desta notificação prévia ofende, ao mesmo tempo, os postulados constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa (Constituição Federal, artigo 5º, LIV e LV)”*

³ Por isso mesmo, em ocasiões, o Tribunal chegou mesmo a dispensar a formalidade da notificação, desde que o proprietário ou alguém por ele autorizado acompanhasse os trabalhos de vistoria. Mas, unanimemente rechaçou tal possibilidade, quando o levantamento dos dados foi acompanhado por filho do proprietário, à consideração de que haveria a possibilidade de interesses conflitantes sobre o destino do imóvel (Mandado de Segurança 23.947/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa)

do INCRA, para examinar a entrada desses servidores em sua propriedade a fim de presenciar os levantamentos dos dados, as informações devidas. Ao contrário, não haveria razão de ser do próprio dispositivo da 1 8.692/93, que em seu art. 2º, parágrafo 2º, determina que o proprietário deve ser notificado previamente, e se assim é, é porque ele tem o direito de acompanhar o que essa comissão realmente vai proceder, ou o que ela poderá deduzir, de um modo geral sobre o que existe na propriedade. Trata-se de um direito que o proprietário tem de estar presente ao ato dessa verificação. Por outro lado, pelo que depreendi do relatório, a notificação, depois das informações dadas pelo INCRA, que se contrapõem às trazidas no Mandado de Segurança, foi entregue ao capataz da fazenda e, não pessoalmente ao proprietário. O entendimento da jurisprudência deste Plenário tem se fixado no sentido de que essa notificação tem que ser pessoalmente feita aos titulares da propriedade objeto da desapropriação. Entendendo que a notificação prévia se insere, sem dúvida, dentro das garantias individuais da parte, a teor do princípio do “due process of law”, não posso relevar esse predicamento, postergando-o. É claro que é requisito essencial e não cumprido caracteriza violação a esses direitos garantidores da ampla defesa e até mesmo do contraditório, sobretudo quando a matéria dos autos verse sobre direito de propriedade”. O alentado voto-vista do Min. Carlos Velloso, em síntese, adotou as razões que S.Exa já expendera ao apreciar monocraticamente o Mandado de Segurança nº 21.820/SP, que antes transcrevi.

Essa mesma posição isolada e vencida foi reiterada pelo Min. Ilmar Galvão no Mandado de Segurança 22.328/PR, julgado alguns dias após (27 de junho de 1996). Neste feito, porém, S.Exa. permaneceu como relator, porque a ordem foi deferida pelo fundamento de impossibilidade de aferição da produtividade de terras invadidas. A maioria optou por enfrentar apenas esse último dos três fundamentos, dando por prejudicados os demais. Além disso, teria havido notificação prévia.

Vale notar o contraste que lhe opuseram os votos dos Ministros Marco Aurélio⁴ e Carlos Velloso⁵, na ocasião em que S. Exa., pela última vez retomou

⁴ O Senhor Ministro Marco Aurélio – “Senhor Presidente com a devida vênica do Senhor Ministro Ilmar Galvão, acompanho o relator, e aponto que nada surge sem uma razão, sem uma causa suficiente.

O objetivo maior da notificação é prevenir o proprietário no tocante à vistoria a ser efetuada, para que ele, então, venha precaver-se, acautelar-se, inclusive arregimentando, se quiser, um engenheiro, visando ao acompanhamento dos trabalhos a serem realizados na propriedade, para defini-la como produtiva, ou não.

A notificação, a meu ver, sugere aí uma antecedência mínima quanto ao que se almeja com ela. Notifica-se para conhecimento de algo que será feito. Para mim, esse é, no caso, o alcance da norma que a exige.”

⁵ O Senhor Ministro Carlos Velloso (presidente) – “A falta de prévia comunicação ao proprietário, parece-me ofensiva ao direito de propriedade e ao contraditório que compreende o direito de defesa.

A notificação prévia visa a instaurar o procedimento administrativo da desapropriação, ou, noutras palavras, o devido processo legal na via administrativa para o fim de, verificada a improdutividade da terra, ser baixado o decreto de desapropriação com a finalidade de reforma agrária.

A indenização, neste caso, ocorre por títulos. Tem-se, portanto, espécie de dano ao patrimônio do proprietário, se tais terras são produtivas e passam a se reconsideradas improdutivas. Ao proprietário, pois, deve ser assegurado o direito de acompanhar a vistoria, que poderá causar dano ao seu direito de propriedade.”

o tema, no julgamento do Mandado de Segurança 23.562/TO, Rel. Min. Maurício Corrêa, em 8/6/2000.

No caso presente, os autos trazem evidência de que o proprietário, após receber a notificação, cumpriu com o acordado e enviou funcionário seu para acompanhar os técnicos do INCRA até a sede do estabelecimento onde já se encontrava, juntamente com a equipe técnica que lhe dá apoio. Somente depois de dispensado pelos servidores do INCRA – impedidos de prosseguir face à barreira oposta por produtores da região – é que se dirigiu à cidade. E, passados alguns dias, depois das declarações públicas do Superintendente da autarquia no sentido de que não sabia sequer se as vistorias seriam retomadas no curso do mês de dezembro, dirigiu-se a Porto Alegre, onde foi surpreendido com a notícia de que a equipe de vistoras estava realizando, à sua revelia, os trabalhos de inspeção da propriedade. Ao retornar, cruzou, na estrada, com os referidos servidores que, em tempo exíguo, haviam dado por concluídos os trabalhos.

A toda evidência, a notificação tem por objetivo um levantamento de dados que seja sério e confiável. Por isso, nada mais importante do que contarem os técnicos com a participação de quem lhes possa elucidar as eventuais dúvidas. E, por isso mesmo, para impedir que o trabalho seja inviabilizado ou retardado nos casos em que o proprietário, preposto ou representante se furtarem a receber o ato de cientificação, previu a Medida Provisória nº 2.183/01, ao introduzir o parágrafo 3º, ao art. 2º, da Lei nº 8.629/93, que a notificação se faça na forma edital. Tudo para que não se deixe de atender ao devido processo legal e fique o proprietário cientificado da ocasião em que se deverá proceder à vistoria, para a qual é convocado.

O procedimento da autarquia, no caso presente, pelo que ressalta dos autos e não foi objeto de contradita pelas informações, pautou-se pelo fator surpresa que informa o parágrafo 5º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, introduzido pela Medida Provisória nº 2.183/01. No entanto, aquele dispositivo, por tudo quanto já foi afirmado nos sucessivos julgados desta Corte, não tem aplicação à vistoria para averiguação da produtividade, com vistas à declaração de utilidade pública. O dispositivo do parágrafo 5º, do artigo 2º, tem por escopo viabilizar inspeções que objetivem detectar infrações à legislação trabalhista, ambiental ou mesmo penal, tendo sido inspirado precipuamente para possibilitar fossem localizadas plantações clandestinas de *canabis sativa* localizadas no interior de grandes propriedades ou ainda a manutenção de trabalhadores em regime de escravidão ou semi-escravidão. Tais verificações, por óbvio, ficariam inviabilizadas se alguma comunicação prévia fosse feita.

Não é o caso das vistorias regulares para averiguação da produtividade dos imóveis rurais. Aí o fator surpresa nem se justifica, nem serve à finalidade de obter um levantamento fidedigno, o qual somente pode ser alcançado mediante a participação e subsídios aportados pelo proprietário ou por seus prepostos devidamente qualificados.

Leia-se, porém, a certidão constante de f. 205, juntada com as informações do INCRA. Ali se constata que na Estância Santa Adelaide “*fomos recebidos pelo cozinheiro, Sr. José Rodrigues Miranda, que informou que não havia, no momento, ninguém que pudesse auxiliar os técnicos do INCRA na identificação das confrontações do campo*”. Nessa mesma fazenda encontraram no galpão uma equipe de esquiladores, acompanhada pelo Sr. Luiz Carlos Severo Corrêa, empregado da estância. “*Perguntado sobre quem poderia auxiliar nos trabalhos de identificação dos limites da propriedade, o Sr. Luís Carlos indicou o Sr. Carlos Elisandro Moreira da Silva, que foi localizado no campo e, a partir daí, passou a acompanhar uma das equipes para facilitar a verificação das confrontações da propriedade.*” Na Posto Bragança “*encontramos somente o caseiro*”. Na Estância do Céu, “*encontrava-se somente a cozinheira*”.

Diante deste quadro, a obrigação legal de notificação, que possibilite participação útil do proprietário na vistoria de suas terras, cuja produtividade estará sendo avaliada, não foi cumprida, pois em que pesem os esforços da autarquia em argumentar em contrário, houve, sim, solução de continuidade entre a notificação que previa a realização dos trabalhos entre 4 e 6 de dezembro e a inspeção afinal realizada em 14 do mesmo mês.

Quando proferido o provimento judicial de antecipação de tutela, em 6/12/01, ainda se estava dentro das datas fixadas para a realização da vistoria. Se executada de imediato, a ordem obtida com urgência autorizaria o uso da força, se necessário, para acesso às propriedades do impetrante. Não foi o que ocorreu. O proprietário foi liberado, telefonicamente e a nova incursão foi produzida de inopino, quando já não se encontravam na propriedade para acompanhá-la e produzir os esclarecimentos necessários, nem ele, nem seus agrônomos e veterinários.

Logo, é inevitável concluir que a notificação recebida, sem resistência, em 14/11/01, não autoriza a realização tardia da vistoria, em 14/12/01.

4. Há mais, porém. Retornemos às notificações. A primeira diz respeito ao imóvel rural denominado Estância Santa Adelaide, cadastrado sob o nº

8641100114016, com a área total de **3.981,3** ha.; a segunda se refere ao imóvel rural denominado Estância do Céu, cadastrado sob o nº 86 41100113800, com área total de **2.098,1** ha.; e, a terceira, ao imóvel Posto Bragança, cadastrado sob o nº 8641100113982, com a área total de **1.751,8** ha. Os três totalizam **7.831,2** ha. O decreto expropriatório, no entanto, declara de interesse social para fins de desapropriação os imóveis Estância do Céu, Santa Adelaide, do Salso, Caieira e Posto Bragança, com área total de **13.222,19** ha. (f. 31)

Ressalta dos dados acima a absoluta incompatibilidade entre a área sobre a qual deveria desenvolver-se a atuação de levantamento de dados e aquela que resultou declarada improdutiva e portanto apta à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. O decreto fez por incluir cerca de 5 mil hectares que nunca foram objeto de notificação. Não fora por todas as razões antes alinhadas, este dado somente seria suficiente para tornar irrito o ato presidencial.

É bom lembrar que o impetrante, desde o momento em que recebeu a notificação buscou alertar as autoridades administrativas para a incongruência entre o constante das notificações e as reais dimensões da propriedade. Leio do relatório de vistoria firmado pelos agentes públicos em 5/12/01 (f. 39):

(...)“2. Em ofício de 29.11.2001, o proprietário inventariante, através de seu procurador César Augusto Carvalho, alegando incorreções nas notificações, requer suspensão na vistoria, tendo esse pedido indeferido pela Sra. Superintendente Regional Substituta, conforme of. nº 418/2001, com base em cronograma de vistorias previamente agendado com outros proprietários.”

E, leio do Relatório Agrônomo de Fiscalização (documento trazido pelo INCRA) que resultou da “vistoria” realizada em 14/12/01 (f. 411):

“Por ocasião da vistoria, constatou-se que os imóveis apresentavam área contínua bem superior à notificada e que eram constituídos pelo espólio de Eunícia Southal (1.909,1260 ha), espólio de Raul Southal (5.461,8970 ha) e áreas do inventariante Alfredo William Losco Southal (6.530,4957 ha).”

Realizada sem a presença do proprietário ou sequer de qualquer pessoa qualificada a “auxiliar nos trabalhos de identificação dos limites da propriedade”, como referido pelos Srs. Oficiais de Justiça na certidão que antes citei, a vistoria acabou por incluir terras que não haviam sido objeto da notificação. Tão sérios foram os equívocos, certamente debitáveis ao açodo com que realizado o trabalho, que até mesmo terras de terceiros, terras já alienadas anteriormente e terras desapropriadas pelo Estado foram incluídas no perímetro formado pelos vistores.

Tudo isso já fora detectado pelo MM. Juiz Federal, Gabriel Tedesco Wedy, quando deferira o Mandado de Segurança impetrado contra o Sr. Superintendente Regional do INCRA/RS:

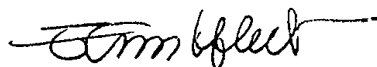
“A realização da vistoria deu-se em dias que não os previstos nas notificações e, também, sem aviso prévio, que seria necessário para que os impetrantes pudessem acompanhar as vistorias de seus imóveis, ou quiçá, contratar técnicos que o fizessem”. (f. 56)

(...)

“Mister se asseverar, ainda, que o impetrante Alfredo chegou a requerer ao Superintendente Regional do Incra que fossem adiadas as vistorias, pois a notificação de fl. 32 apresentava equívoco quanto à extensão do imóvel denominado Estância do Céu [fl. 34-36]. Ou seja, a vistoria se deu sem o acompanhamento dos impetrantes que não foram notificados da data e hora de sua realização. Essas vistorias, em verdade, deram-se à revelia dos impetrantes e não na forma prevista no art. 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.629/93.” (f. 57)

Por todas as razões antes alinhadas é que defiro a segurança para invalidar o decreto presidencial questionado nestes autos e o procedimento administrativo que lhe deu origem, desde a realização da vistoria, inclusive.

É como voto.

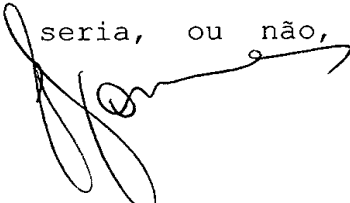


14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

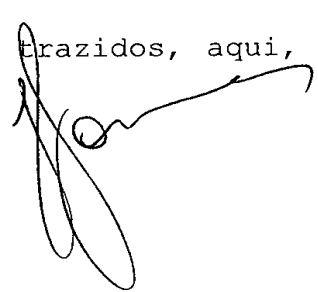
MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Sr. Presidente, peço vênia à Ministra Ellen Gracie. Tenho muita dificuldade em acompanhá-la, porque manifestamente, a meu ver, existem questões fático-probatórias impedindo a concessão da ordem neste caso: alegações de que há 15 mil ovinos; informações jornalísticas de que a vistoria seria, ou não, realizada; a declaração do Superintendente.



O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Mas não é esse o objeto da questão.

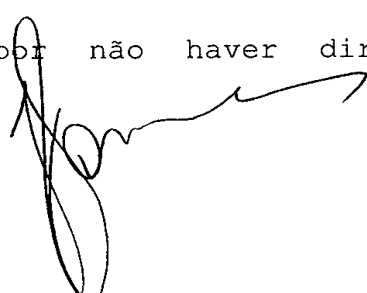
O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Eu vou chegar lá. Não tenho a menor dúvida de que há, sim, necessidade de uma notificação prévia. Mas o que me traz incerteza neste caso é se o impetrante, realmente, alguma vez, quis ser notificado. Foram trazidos, aqui, indícios de que ele reluta em ser notificado.



O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO - Ele foi notificado, só que essa notificação foi para o início de uma perícia, num determinado dia, que não aconteceu, vindo a realizar-se, praticamente, uns quinze dias depois, aí sem o conhecimento do proprietário. Essa é a questão que me parece fundamental. Esse é o ponto.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Foi notificado, sabia que a vistoria realizar-se-ia naquele dia, cruzou com funcionários do INCRA no dia da realização da vistoria; tudo isso é questão fática que, absolutamente, não cabe em mandado de segurança.

Por essas razões e por ter essas dúvidas, denego a segurança, por não haver direito líquido e certo a ser garantido.



14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERAL

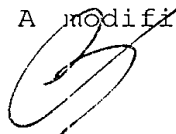
V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, vou fazer a minha análise à luz da lei, da legislação infraconstitucional e da própria Constituição em tema de reforma agrária, mais de perto, desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária.

Noto que a Lei nº 8.629/93, originariamente, falava de notificação ao proprietário, § 2º do art. 2º:

"Para fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com prévia notificação."

Notificação não é uma palavra neutra, mas técnica, tão familiar a todos que militamos no foro, ao lado da citação e da intimação. Ocorre que esse parágrafo foi modificado pela Medida Provisória nº 2.027-40/2000 e convalidada pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001. Esta última é anterior à notificação, por ser de 24 de agosto de 2001, antes, portanto, da comunicação que o INCRA terminou por fazer ao desapropriado. A modificação foi importante



MS 24.547 / DF

porque substituiu a palavra "notificação" por "comunicação": mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. E comunicação não é uma palavra técnica do jargão jurídico, mas coloquial, neutra, como que liberando o INCRA de maiores formalidades quando do seu propósito de vistoriar uma propriedade rural.


A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Ministro Carlos Britto, essa alteração foi, incidentalmente, considerada inconstitucional por esta Casa, num processo do qual não me recordo o número, Relator o Sr. Ministro Maurício Corrêa.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - A informação é importante. Obrigado a V.Exa.

Agora, percebo que, mesmo com essa decisão da egrégia Corte, foi editada uma outra medida provisória, já com data de 24/08/2001, insistindo na substituição do substantivo "notificação" por "comunicação".

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Realmente, não estou me lembrando dessa decisão. Essa declaração não foi por que a primeira redação não exigia a antecedência da comunicação?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - A previdência.



MS 24.547 / DF

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Foi pela palavra? Porque, honestamente, com todas as vênias do Ministro Carlos Britto, não estou vendo a relevância da alteração do vocábulo.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - É preciso ver, porque eu quero abstrair.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Por uma breve nota que tenho aqui, parece ter-se reafirmado que ela tinha de ser prévia.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - E a previedade continua.

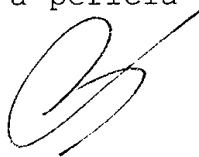
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - E, aí, vieram as novas medidas provisórias e aderiram a essa objeção do Supremo, no passado, exigindo que fosse prévia a comunicação.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Então não está havendo incompatibilidade com a decisão do Supremo.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Pelo menos não me ocorre por que se teria declarado inconstitucional essa mudança. Notificação, em sentido técnico, exige algo do notificado; no caso, não.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - O fundamental, no caso, é que a comunicação e a notificação - sempre foi entendimento nosso - não eram para iniciar um processo administrativo, mas para acompanhar a perícia feita, dando assessoria à perícia e oferecendo, inclusive, assistência técnica.

Esse era o motivo.



MS 24.547 / DF

Inclusive, quando entrei na Corte, inicialmente tentei rebelar-me contra as decisões do Supremo no sentido de não ser admissível, essa notificação prévia não poderia ser considerada uma espécie de citação inicial.

Até que me convenci, com as decisões subseqüentes das quais participei, logo em 1997, de que essa notificação prévia, ou comunicação prévia, tinha como objetivo o acompanhamento pelo desapropriado, ou proprietário, dos atos de análise da produtividade, inclusive com oferecimento de assessoria técnica, nomeação, indicação de agrônomos etc., que foi a consolidação da decisão do Supremo, para assegurar o devido processo legal.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Tenho a impressão de que a alteração tinha em vista, dentre outras providências, na hipótese, fugir àquela exigência de que houvesse de fato a notificação ao proprietário, fazendo com que houvesse a necessidade de atender a uma exigência de notificar um proprietário que, eventualmente, mora no Rio de Janeiro, quando a propriedade é no Rio Grande do Sul, ou em outro lugar. Daí ter-se feito esse acréscimo "escrita ao proprietário, preposto ou representante", que não constava da versão anterior da Lei nº 8.629.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Perfeito.



MS 24.547 / DF

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Apenas inseri na ementa do acórdão - e a minha memória não falhou -, foi o seguinte:

*"Declaração **incidenter tantum** de inconstitucionalidade da alteração introduzida pela Medida Provisória nº 1.577/97, reeditada até a Medida Provisória nº 2.027-39, de 01.06.2000 (artigo 4º), que substituiu a expressão "notificação prévia" por "comunicação escrita", contida no § 2º..."*

Exatamente porque não se previa a antecedência que, na lógica da jurisprudência vitoriosa - à qual me opus durante muito tempo, mas a ela me rendi - era essencialmente prévia, pois a destinava a poder preparar-se o proprietário para este bucólico e virgiliano "due process of law", no campo.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Então, esclarecido que o objetivo era assegurar a previedade do aviso — vamos usar outra palavra neutra —, a medida provisória a que me refiro ficou perfeitamente compatível com a decisão do Supremo, porque disse mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

Entendo que o objetivo não foi propriamente assegurar ao proprietário o direito de defesa, o que ele poderia fazer em outro momento, inclusive no momento administrativo, como de fato veio a fazer no caso vertente. O objetivo foi facilitar os trabalhos do INCRA e liberar os agentes do Poder Público, desapropriante, para ingressar no imóvel rural objeto da possível desapropriação. Tanto que o Poder Público não fica vinculado à presença do proprietário, seu preposto ou representante, nem vinculado ao que ele disser eventualmente, seja de forma oral, seja por forma escrita. Logo,

MS 24.547 / DF

essa comunicação, em rigor, não faz parte do devido processo legal. Até porque a lei não impõe, mas diz: fica o órgão federal competente autorizado a ingressar. Por que autorizado? Porque essa fase é pré-jurisdicional. Então, para não se dizer que o Poder Público invadiu propriedade alheia, a lei tratou de habilitar o Poder Público a fazer esse tipo de ingresso, de penetração.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Nessa hipótese, então, haveria absoluta impropriedade de o proprietário indicar o assistente técnico e acompanhar a perícia?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Não. Ele pode indicar.


O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Se pode, precisa o proprietário saber previamente a data em que se realizará, o que não aconteceu.

No caso, o INCRA, num primeiro momento, cumpriu esse requisito, notificou em 14/11, para realizar a perícia em 4/12 a 06/12.

Tudo correto.

No dia 4, inviabilizou-se a realização disso.

Há notícia nos autos da entrada nessa antecipação de tutela em face das obstruções que foram referidas da tribuna, inclusive no voto, em 05/12.



MS 24.547 / DF

Essa decisão autorizou a desobstrução, mas não dispensou o aviso ao proprietário para que ele pudesse exercer aquilo que o Supremo tem reconhecido desde o início, qual seja, o acompanhamento da perícia para subsidiar também, com elementos contraditórios, o levantamento do imóvel.


Por quê?

Porque com base nessa perícia é que o INCRA fixará os índices de produtividade.

Daí a necessidade do acompanhamento que reconhecemos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Antecipei que farei uma análise à luz da lei e da Constituição. Analisando a lei, em si mesma, chego à conclusão de que essa vistoria, em rigor, não faz parte do devido processo legal. Mas interpreto, agora, à luz da Constituição.

A Carta Magna conferiu à desapropriação de imóvel rural, para fins de reforma agrária, um tratamento facilitado para o Poder Público, por múltiplos aspectos. Primeiro, a Constituição não fala em contencioso administrativo, não fala em nenhuma necessidade de o Poder Público instaurar processo administrativo, ou estabelecer com o desapropriado um vínculo de natureza administrativa.



MS 24.547 / DF

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - A única Constituição que introduziu isso foi a de 1988.

Era assegurado o contraditório e a ampla defesa no processo penal até 1988.

Na Constituição de 1988 introduziu-se a necessidade do contraditório e da ampla defesa no processo penal, no processo administrativo e no processo civil.

Em todos os procedimentos administrativos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Isso, genericamente sim, mas especificamente não, *data venia*. A própria Constituição estabeleceu em matéria de desapropriação de imóvel rural: afastou o procedimento administrativo.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - V. Exa. admite que não há, neste caso, na desapropriação por reforma agrária, direito à defesa?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Não estou dizendo isso.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - É o que V. Exa. está afirmando.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Estou dizendo que, quando a Constituição diz que ficam assegurados o contraditório e a



MS 24.547 / DF

ampla defesa em qualquer processo judicial ou administrativo, ela o diz genericamente; mas, em matéria de reforma agrária, não é isso. O § 3º do art. 184 diz literalmente:

"Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação."

Para o processo judicial.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO - Mas esse é o processo judicial. Estamos ainda no procedimento administrativo. Ministro, ainda antes da Constituição de 1988, sustentávamos - e o fazíamos, V. Exa. se recorda, com base na lição do nosso mestre Geraldo Ataliba - que, sempre que o patrimônio de alguém tivesse de ser atingido, sempre que um ônus tivesse de ser infringido a uma pessoa, física ou jurídica, isso só seria possível no devido processo legal, mesmo no processo administrativo. E assim decidiu o antigo Tribunal Federal de Recursos, que tive a honra de integrar, pois era essa a sua jurisprudência antes do advento da Constituição.

Veio a Constituição de 88 e absorveu essa jurisprudência, ao estabelecer, de forma expressa (art.5º, LV):

"LV- aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes."



MS 24.547 / DF

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Essa é a regra geral.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO - Alguém tem uma propriedade considerada produtiva nos cadastros do órgão competente. Em determinado momento, esse órgão realiza uma vistoria e dela resultam exatamente conclusões em sentido contrário. Não deve ser assegurado a esse proprietário o direito de defender-se e utilizar-se dos meios adequados de defesa?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas houve defesa, Ministro: administrativa.

O SR. MINISTRO CARLOS VELLOSO - A prova adequada, no caso, é técnica, é pericial. E não há, relativamente ao direito de defesa, exceção, que realiza o que está no art. 1º da Constituição - o Estado democrático de direito.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Agradeço tão lúcidas intervenções, mas vou prosseguir.

Quando a Constituição tratou de desapropriação de imóvel urbano que não cumpre as diretrizes do plano diretor, ela estabeleceu a possibilidade de um procedimento administrativo.



MS 24.547 / DF

Estou raciocinando com a Constituição, lendo o texto constitucional que é a Lei Maior do País.

"Art.182....."

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado" - é facultado ao poder público municipal, ou seja, pela via administrativa, não é via judicial - "subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:..."

Ora, em matéria de reforma agrária, de desapropriação de imóvel rural, não houve isso. O discurso da Constituição foi diferente, foi facilitador do processo de reforma agrária.

Vejam, Sr. Presidente, Srs. Ministros, Sr. Procurador-Geral da República, Sr. Advogado-Geral da União, Sr. Advogado da parte privada, que a Constituição, ao tratar de desapropriação de imóvel *lato sensu* — aí vem a regra genérica, é a diferença entre o remédio genérico e o remédio específico —, fá-la-ia por prévia e justa indenização em dinheiro, art. 5º, inciso XXIV. Quando se trata de imóvel urbano que não está cumprindo a sua função social, a Constituição muda o discurso, dizendo que a desapropriação ocorrerá mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida pública, resgatáveis em até 10 anos. Quando se trata, entretanto, de desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, a Constituição endurece ainda mais o seu discurso e estabelece que ela se fará mediante prévia e justa indenização em



MS 24.547 / DF

títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos. É preciso considerar que, em tema de reforma agrária, a Constituição se desejou interpretada por um modo diferente do genérico. O discurso, aqui, é específico. Então, a Constituição Federal assim o fez porque a mais urgente de todas as reformas do Brasil é a reforma agrária. Por isso a Constituição, de logo, indicou os parâmetros a serem preenchidos pela propriedade rural para que ela escapasse da pecha de propriedade descumpridora da sua função social, porque, assim como a Constituição assegura o direito de propriedade, impõe à propriedade o cumprimento de uma função social, notadamente no campo. Essa é a tônica da Constituição.

Volto a dizer, estou interpretando a lei conforme a Constituição. Impressionou-me muito a narrativa da eminente Relatora — que, como de hábito, fez um voto belíssimo, de muito boa lavra do ponto de vista técnico e literário — quanto ao fato de o proprietário dizer, por intermédio do nobre Advogado, que dispensou os seus empregados logo após a data prevista para a visita dos técnicos. Uma propriedade de 13 mil hectares contava, em uma delas, apenas com uma cozinheira; em outra, um caseiro; em outra, também um único funcionário. É dizer: os proprietários dispensaram os empregados, ou não tiveram tempo de reconvocá-los ou de recrutar alguém que se fizesse de empregado para que o INCRA constatasse?



MS 24.547 / DF

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - V. Exa. não gostaria de ter sido avisado antes que no dia 12 haveria a vistoria?

Tanto é que ele fez isso no dia 04.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas é de se supor um grande número de empregados permanentemente numa propriedade tão extensa.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Ele está se referindo aos técnicos da Faculdade de Porto Alegre que estavam para acompanhar a perícia, e foram dispensados.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Refiro-me aos empregados comuns.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Empregado comum não vai acompanhar perícia, mas, sim, os técnicos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sim, mas onde estavam os outros empregados? A Constituição, sobre a função social da propriedade, diz que ela é cumprida não apenas quando se dá o aproveitamento racional e adequado; vamos dizer, um dado de ordem técnica e de ordem econômica.



MS 24.547 / DF

Sr. Presidente, prossigo dizendo que não basta a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

A Constituição faz, agora, duas exigências de caráter social, em seu art. 186:

"III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores."

Vejam os Srs. Ministros que a Constituição, em termos de reforma agrária, exige uma interpretação específica, cuidadosíssima. Ela preservou a necessidade, foi sensível à necessidade do País de se implementar uma reforma agrária e facilitou os procedimentos administrativos e até judiciais, dizendo que o contencioso judicial far-se-ia de modo sumário.

Estou interpretando a lei rigorosamente à luz da Constituição.

Meu voto, Sr. Presidente, com a devida homenagem, o devido respeito à eminente Relatora, acompanha o do Ministro Joaquim Barbosa. Denego a segurança, pelos fundamentos que expendi.



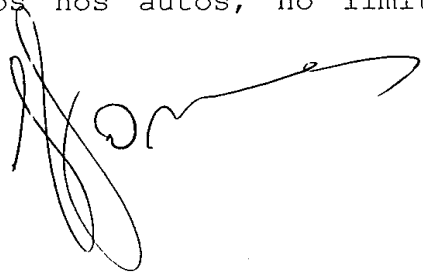
14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERAL**CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Sr. Presidente, gostaria de voltar ao meu voto apenas para esclarecer que não teria dúvida alguma em acompanhar o raciocínio dos Ministros Carlos Velloso e Nelson Jobim, no sentido de que teria havido, sim, algum tipo de vício neste processo se, neste caso, as dúvidas que me cercam não persistissem, ou seja, no sentido de que há indícios evidentes de que esses impetrantes não queriam de forma alguma ser notificados ou comunicados. E como estamos em mandado de segurança, cuja disciplina, na Constituição e na lei de regência, é rígida quanto à exigência de que haja direito líquido e certo, parece-me que não há direito líquido e certo neste caso, tendo em vista o comportamento duvidoso dos impetrantes quanto à comunicação da vistoria.

Fundamentalmente, no presente caso, eu denego a segurança porque entendo que em nenhuma hipótese o Poder Judiciário deve reconhecer direito líquido e certo a quem se encontra, ele próprio, de acordo com fortes indícios retratados nos autos, no limite da ilegalidade.



14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO - Sr. Presidente, peço vênua aos outros eminentes Ministros que me antecederam, para acompanhar a não menos eminente Relatora. E digo que, primeiro, fixarei os fatos certos da causa, porque direito líquido e certo é aquele que nasce da incidência da lei sobre fatos indiscutíveis quanto à sua existência.

É fato incontroverso que os ora impetrantes, proprietários, foram notificados para a vistoria que se realizaria nos dias 4, 5 e 6 de dezembro, mas não se realizou. O segundo fato certo e incontroverso é que não foram notificados para a segunda vistoria, a qual se realizou no dia 14. Todos os demais fatos são discutíveis, duvidosos e incertos, mas não têm repercussão alguma, a meu ver, no julgamento da causa. Sobre ambos os fatos certos vou tentar aplicar o Direito.

Começo, apenas para desenvolver o raciocínio, porque não vou insistir nisso, por lembrar os precedentes desta Casa, a respeito da interpretação do disposto no § 2º como uma garantia exigida pela cláusula constitucional do



justo processo da lei (*due process of law*), ou seja, como elemento de composição do contraditório. E diria mais, embora de passagem, que, se eu tivesse tido a felicidade e a oportunidade de participar do julgamento em que foi discutida a medida provisória que operou a substituição do substantivo "notificação" por "comunicação", nem sequer chegaria a pronunciar inconstitucionalidade, porque não vejo, do ponto de vista da interpretação e do alcance prático, nenhuma modificação semântica. A mim me parece que tal mudança vocabular é sem nenhum reflexo empírico. Até digo, e a Constituição não o impede, que o contraditório pode ser posposto, e temos várias hipóteses legais de posposição do exercício do contraditório, sobre as quais nunca se levantou dúvida a respeito da constitucionalidade das respectivas normas, sobretudo as do processo civil. Mas, para que o contraditório seja posposto, agora à luz de uma Constituição que foi explícita na previsão dos desdobramentos dos elementos que corporificam o princípio do justo processo da lei, cuja compreensão e extensão são amplas, é preciso que a lei subalterna o diga. E, quando a lei subalterna não o diz, a interpretação deve ser, no caso, de que a possibilidade de exercício do contraditório há de estar precedida de ato que permita, por definição do



princípio, intervenção oportuna e eficaz dentro do processo ou do procedimento. De modo que, deste ângulo, estou de pleno acordo com os precedentes da Corte, no sentido de que tal notificação tem de ser prévia e pessoal.

E qual sua finalidade, seu alcance? A resposta foi sintetizada em voto do eminente Ministro CARLOS VELLOSO, mas eu diria, apenas para conduzir o raciocínio, que a notificação serve para permitir, como ônus do proprietário, que ele compareça, pessoalmente, ou por preposto, com ou sem assistente técnico, ao local, para acompanhar, esclarecer, instruir, fiscalizar e criticar o levantamento. Este é o significado substantivo da exigência da norma.

O eminente Ministro CARLOS BRITTO tira outra consequência, que, a meu ver, não é incompatível com esta, ou seja, o mesmo ato pode servir para ambas as finalidades, assim para o exercício do contraditório, como para fazer lícita a entrada dos agentes da Administração Pública no imóvel. Acho que uma finalidade não está em contradição com a outra.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Ministro, se me permite, só acrescentei que a participação do proprietário não vincula o agente público que está a fazer a vistoria. Absolutamente. Ele tanto pode fazer a

long

vistoria sem qualquer proprietário presente - o proprietário foi notificado, comunicado, e resolveu não comparecer-, nem por isso a vistoria deixa de ser feita.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - De certo modo já respondi à objeção de V. Exa., ao dizer que se trata de um ônus, que, como V. Exa. bem sabe, não é obrigação. O onerado exercita, ou não, o poder que a lei lhe dá. É óbvio, pois, que ele - o proprietário - comparecerá se quiser; se não quiser, não comparecerá. O que a lei e a Constituição lhe asseguram é só a oportunidade de comparecer.

Examino ainda o argumento de V. Exa. de que é a interpretação do artigo 184, § 3º, que teria aberto uma exceção à cláusula do artigo 5º, incisos LIV e LV. As exceções - sinto até um pouco de vergonha de dizer certas coisas nesta Casa - são de estritíssima interpretação. Não encontro no § 3º nenhuma exceção ao princípio. Penso, antes, que tal parágrafo estabeleceu a necessidade de contraditório especial, porque facultou a adoção legal de rito sumário. Noutras palavras, esse parágrafo estatui que é lícito estabelecer rito sumário, desde que não lhe falte contraditório especial. Não está abrindo exceção alguma ao princípio do contraditório, em relação ao processo judicial, de que cogita, sem referência a procedimento administrativo,



do qual não trata. Tal preceito cuida, portanto, da disciplina de contraditório especial, em processo judicial sumário para ação de desapropriação.

O que me chamou um pouco mais a atenção, no debate, até agora, foi a observação do eminente Procurador-Geral de que teria havido - e este fato também me parece incontroverso - exercício ulterior da defesa. Se argumento fosse suficiente, a norma legal seria absolutamente inútil, porque poderia ter disposto que, sem necessidade de notificação prévia, o proprietário poderia exercer defesa posteriormente. Ou seja, o eventual fato de os proprietários haverem impugnado ao depois os resultados da vistoria, cujas consequências parecem menos certas, segundo a observação, secundária para o julgamento da lide, da eminente Relatora, de modo algum pré-excluiria a necessidade da notificação prévia que a lei exige.

Por fim, o argumento central, e eu diria o argumento síntese, da autoridade impetrada, é que teria havido abuso do direito de defesa. E aqui cabem duas observações. A primeira, aliás, já sublinhadas pela eminente Relatora, de que não houve nenhuma decisão judicial a esse respeito. Todas as manifestações, nos recursos e nas outras causas, ao propósito, foram *obiter dicta* e, mais do que



isso, apenas teriam integrado eventuais fundamentações decisórias e, portanto, não seriam cobertas por coisa julgada. A segunda é que, ainda quando se pudesse cogitar da hipótese, bastaria ler o que afirmou o Ministério Público Federal - V. Exas. devem ter ouvido - e consta da manifestação do INCRA no Agravo de Instrumento nº 2001-04:

*"Pela análise conjunta **restam dúvidas** sobre a participação dos agravantes nos episódios mencionados, impedindo um juízo conclusivo sobre o assunto."*

Ou seja, se há dúvidas sobre fato liberatório, que excluiria a existência de direito líquido e certo, evidentemente tais dúvidas não beneficiam a autoridade impetrada, mas, sim, os impetrantes, que precisam provar apenas o fato constitutivo.

De modo que, Sr. Presidente, com o devido respeito, concluo dizendo que a vistoria deve ser renovada, com prévia e pessoal comunicação, até porque, para obstar agora a eventual má-vontade dos impetrantes, o próprio INCRA, a própria autoridade já está armada de remédio judicial para pôr cabo a todas as manobras tendentes a protelar a mesma vistoria. Digo mais, Sr. Presidente, que este é um caso em que se revela a necessidade de a



Administração Pública, para tomar certas medidas de grande importância social, não poder subestimar nem baratear as exigências legais que condicionam a regularidade do procedimento e, portanto, a própria legalidade e eficácia da ação governamental.

Razão por que, Sr. Presidente, com o devido respeito, acompanho a eminente Relatora e concedo a ordem nos mesmos termos.



14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - : A discussão no presente mandado de segurança gira em torno da interpretação dos §§ 2º e 5º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Assim estabelecem esses dispositivos:

"Art. 2º. A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

(...)

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

(...)

§ 5º No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º. [...]"



É certo que a necessidade de notificação do proprietário visa a resguardar a plenitude do direito de defesa garantida pela Constituição.

Com efeito, a Constituição de 1988 (art. 5º, LV) ampliou o direito de defesa, assegurando aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Como já escrevi em outra oportunidade, as dúvidas porventura existentes na doutrina e na jurisprudência sobre a dimensão do direito de defesa foram afastadas de plano, sendo inequívoco que essa garantia contempla, no seu âmbito de proteção, todos os processos judiciais ou administrativos.

Assinale-se, por outro lado, que há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Efetivamente, o que o constituinte pretende assegurar - como bem anota Pontes de Miranda - é uma *pretensão à tutela jurídica* (Comentários à Constituição de 1967/69, tomo V, p. 234).

Observe-se que não se cuida aqui, sequer, de uma inovação doutrinária ou jurisprudencial. Já o clássico João Barbalho, nos seus Comentários à Constituição de 1891, asseverava, com precisão:

"Com a plena defesa são incompatíveis, e, portanto, inteiramente inadmissíveis, os processos secretos, inquisitoriais, as devassas, a queixa ou o depoimento de inimigo capital, o julgamento de crimes inafiançáveis na ausência do acusado ou tendo-se dado a produção das testemunhas de acusação sem ao acusado se permitir reinquiri-las, a incomunicabilidade depois da denúncia, o juramento do réu, o interrogatório dele sob coação de qualquer natureza,

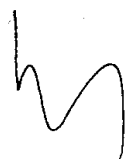


por perguntas sugestivas ou capciosas" (Constituição Federal Brasileira -- Comentários, Rio de Janeiro, 1902, p. 323).

Não é outra a avaliação do tema no direito constitucional comparado. Apreciando o chamado "*Anspruch auf rechtliches Gehör*" (pretensão à tutela jurídica) no direito alemão, assinala o *Bundesverfassungsgericht* que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar (Cf. Decisão da Corte Constitucional alemã -- BVerfGE 70, 288-293; sobre o assunto, Ver, também, Pieroth e Schlink, *Grundrechte - Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis, Ulrich, Gusy, Christoph, *Einführung in das Staatsrecht*, 3a. edição, Heidelberg, 1991, p. 363-364).

Daí afirmar-se, correntemente, que a pretensão à tutela jurídica, que corresponde exatamente à garantia consagrada no art. 5º LV, da Constituição, contém os seguintes direitos:

- 1) direito de informação (*Recht auf Information*), que obriga o órgão julgador a informar à parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes;
- 2) direito de manifestação (*Recht auf Äusserung*), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se oralmente ou por escrito sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo;
- 3) direito de ver seus argumentos considerados (*Recht auf Berücksichtigung*), que exige do julgador capacidade apreensão e isenção de ânimo (*Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft*) para contemplar as razões apresentadas (Cf. Pieroth e Schlink, *Grundrechte*



-Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 281; Battis e Gusy, Einführung in das Staatsrecht, Heidelberg, 1991, p. 363-364; Ver, também, Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol IV, nº 85-99).

Sobre o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão julgador (**Recht auf Berücksichtigung**), que corresponde, obviamente, ao dever do juiz ou da Administração de a eles conferir atenção (**Beachtungspflicht**), pode-se afirmar que envolve não só o dever de tomar conhecimento (**Kenntnisnahmepflicht**), como também o de considerar, séria e detidamente, as razões apresentadas (**Erwägungspflicht**) (Cf. Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol. IV, nº 97).

É da obrigação de considerar as razões apresentadas que deriva o dever de fundamentar as decisões (Decisão da Corte Constitucional -- BVerfGE 11, 218 (218); Cf. Dürig/Assmann, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 103, vol. IV, nº 97).

Dessa perspectiva não se afastou a Lei nº 9.784, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O art. 2º desse diploma legal determina, expressamente, que a Administração Pública obedecerá aos princípios da ampla defesa e do contraditório. O parágrafo único desse dispositivo, estabelece que nos processos administrativos serão observados, dentre outros, os critérios de "observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados" (inc. VIII) e de "garantia dos direitos à comunicação" (inc. X).

Também registra Celso de Mello, no que toca à adoção da ampla defesa no processo administrativo: "a nova Constituição do Brasil instituiu, em favor dos indiciados em processo administrativo, a garantia do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5., IV). O



legislador constituinte consagrou, em norma fundamental, um direito do servidor público oponível ao poder estatal a explícita constitucionalização dessa garantia de ordem jurídica, na esfera do procedimento administrativo-disciplinar, representa um fator de clara limitação dos poderes da administração pública e de correspondente intensificação do grau de proteção jurisdicional dispensada aos direitos dos agentes públicos." (MS 20999, DJ 25.5.1990)

Cabe assinalar, por oportuno, que ao prever, no art. 5º, LV, o contraditório e a ampla defesa nos âmbitos administrativo e judicial, preceito obviamente aplicável no âmbito dos processos expropriatórios, o Constituinte estabeleceu um dever de adotar normas de organização e procedimento a fim de evitar que outros bens coletivos ou princípios consagrados na Constituição fossem atingidos.

É pertinente, no caso, invocar um conceito adotado pela doutrina constitucional contemporânea naqueles casos em que garantia dos direitos fundamentais exige, para a sua realização, uma participação no procedimento (*Teilhabe durch Verfahren*).

Refiro-me ao conceito de "direito à organização e ao procedimento" (*Recht auf Organization und auf Verfahren*) para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, setores ou repartições (direito à organização), como de outras, normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias processuais-constitucionais (direito de acesso à justiça; direito de proteção judiciária; direito de defesa) (Cf., sobre o assunto, HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, cit., p. 144; ALEXY, *Theorie de Grundrechte*, p. 430; CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1993, p. 546 s.).

Reconhece-se o significado do direito à organização e ao procedimento como elemento essencial da realização e garantia dos direitos fundamentais (HESSE Konrad, Bedeutung der Grundrechte, *in*: Handbuch des Verfassungsrechts, *in*: BENDA, Ernest/ MAIHOFFER, Werner/ VOGEL, Hans-Jochen, Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin, 1995, p. 127 (146-147)).

Isto se aplica de imediato aos direitos fundamentais que têm por objeto a garantia dos postulados da organização e do procedimento, como é o caso da liberdade de associação (CF, art. 5º, XVII), das garantias processuais-constitucionais da defesa e do contraditório (art. 5º, LV), do direito ao juiz natural (art. 5º, XXXVII), das garantias processuais-constitucionais de caráter penal (inadmissibilidade da prova ilícita, o direito do acusado ao silêncio e à não-auto-incriminação, etc.). Também poder-se-ia cogitar aqui da inclusão, no grupo dos direitos de participação na organização e procedimento, do direito dos partidos políticos a recursos do fundo partidário e do acesso à propaganda política gratuita nos meios de comunicação (art. 17 § 3º da CF), na medida em que se trata de prestações dirigidas tanto à manutenção da estrutura organizacional dos partidos (e até mesmo de sua própria existência como instituições de importância vital para a democracia), quanto à garantia de uma igualdade de oportunidades no que concerne à participação no processo democrático (SARLET, A eficácia dos direitos fundamentais, p. 196).

Ingo Sarlet ressalta que a problemática dos direitos de participação na organização e procedimento centra-se na possibilidade de exigir-se do Estado (de modo especial do legislador) a emissão de atos legislativos e administrativos destinados a criar órgãos e estabelecer procedimentos, ou mesmo de medidas que objetivem garantir aos indivíduos a participação efetiva na organização e procedimento. Na verdade, trata-se de saber se



MS 24.547 / DF

existe uma obrigação do Estado neste sentido e se a esta corresponde um direito subjetivo fundamental do indivíduo (SARLET, A eficácia dos direitos fundamentais, p. 196-197.).

Assim, quando se impõe que determinadas medidas estatais que afetem direitos fundamentais devam observar um determinado procedimento, sob pena de nulidade, não se está a fazer outra coisa senão proteger o direito mediante o estabelecimento de determinadas normas de procedimento.

É o que ocorre, v.g., quando se impõe que determinados atos processuais somente poderão ser praticados com a presença do advogado do acusado. Ou, tal como faz a Constituição brasileira, quando se estabelece que as negociações coletivas somente poderão ser celebradas com a participação das organizações sindicais (Constituição Federal, art. 8º, VI) (Cf. ADIMC 1361, DJ de 12.4.96.).

Canotilho anota que o direito fundamental material tem irradiação sobre o procedimento, devendo este ser conformado de forma a assegurar a efetividade ótima do direito protegido (CANOTILHO, J.J. Gomes, Tópicos sobre um curso de mestrado sobre direitos fundamentais. Procedimento Processo e Organização, Coimbra, 1990, tópico 2.2.).

Ao prever, no art. 5º, LV, o contraditório e a ampla defesa nos âmbitos administrativo e judicial, preceito obviamente aplicável no âmbito dos processos expropriatórios, por certo o Constituinte estabeleceu um dever de adotar normas de organização e procedimento a fim de evitar que outros bens coletivos ou princípios consagrados na Constituição fossem atingidos.

Os direitos à organização e ao processo constituem espécie dos direitos a prestações positivas, a saber, direitos a prestações positivas de caráter normativo, ou seja, o direito à edição de leis que estabelecem normas organizatórias e procedimentais que ampliem a proteção das posições jurídicas dos cidadãos. Cuida-se, portanto, de

uma pretensão exigível frente ao Estado no sentido de que adote normas organizatórias e procedimentais aptas a garantir a observância de direitos, interesses e prerrogativas dos titulares de direitos fundamentais quando do exercício de prerrogativas administrativas ou judiciais, orientando direitos a prestações normativas com a teleologia dos direitos de proteção. Corroborando tais considerações, a matéria viu-se assim tratada novamente pelo principal teórico da análise jurídica dos direitos fundamentais na República Federal da Alemanha, Robert Alexy, *verbis*:

"Os direitos a procedimentos judiciais e administrativos são essencialmente direitos a uma "proteção jurídica efetiva". Condição de uma efetiva proteção jurídica é que o resultado do procedimento garanta os direitos materiais do respectivo titular de direitos.

(...)

Uma comparação dos direitos ao procedimento em sentido estrito com os direitos a competências de direito privado mostra claramente os diferentes objetivos que se perseguem no âmbito da organização e do procedimento. Enquanto os direitos a competências de direito privado asseguram, sobretudo, a possibilidade de que possam realizar-se determinadas ações iusfundamentalmente garantidas, os direitos ao procedimento em sentido estrito servem, em primeiro lugar, para a proteção de posições jurídicas existentes frente ao Estado e frente a terceiros. Por isso, é possível tratar estes últimos também dentro do marco dos direitos de proteção." (ALEXY, Robert.



Theorie der Grundrechte, Frankfurt am Main, 1986, pp. 472 e 474).

Enfim, resta evidente que a própria garantia dos direitos fundamentais exige para a sua realização, uma participação no procedimento (*Teilhabe durch Verfahren*).

"Daí - afirma Canotilho - a necessidade de as leis dinamizarem dimensões participatórias procedimentais a fim de, através de um *due process*, se garantirem eficazmente posições jurídicas fundamentais. Para além dos clássicos direitos processuais, a *Verfahrensteilhabe* (participação procedimental) alargou-se aos procedimentos legislativos e administrativos (...). A intervenção legal, regulando a forma de participação, torna-se, assim, decisiva para assegurar o *status activus processualis* (...)" (Canotilho, Direito Constitucional, 5ª. Ed., Coimbra, Almedina, 1991, p. 653).

A idéia de participação procedimental constitui nota marcante de um Estado Democrático de Direito. Nesse quadro, por evidente, a intervenção na propriedade é admitida e, em certos casos, exigida. Não se nega, portanto, a necessidade e a relevância do processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Todavia, a intervenção extrema no âmbito do direito de propriedade não se dá, em um Estado Democrático de Direito - repita-se - sem a observância de garantias mínimas ao atingido.

As previsões constitucionais que admitem a intervenção na propriedade por certo não admitem uma atuação estatal arbitrária. Daí a existência de regras garantidoras da participação do atingido, assim como aquelas que definem critérios para a aferição de produtividade.

Nesse quadro de civilidade e de respeito à Constituição não há, portanto, a terra considerada "a priori" improdutiva! Há,




sim, um complexo procedimento legal destinado a apurar a produtividade ou não das propriedades rurais. Não seria preciso dizer que a observância desse procedimento legal constitui exigência elementar por parte das autoridades estatais.

Ora, a vistoria realizada sem a observância daquele requisito legal básico, qual seja a notificação prévia, representa grosseira violação àquela dimensão participatória no processo de expropriação.

Desse modo, admitir-se a realização da vistoria, para fins de desapropriação, a qualquer tempo e hora, infringe todos aqueles direitos contidos na *pretensão à tutela jurídica*, como já mencionei, o *direito de informação*, o *direito de manifestação* e o *direito de ver seus argumentos considerados*, e mais, ao referido *direito à organização e ao procedimento*.

É evidente que o § 5º, do art. 2º, da Lei nº 8.629, de 1993, acrescentado pela Medida Provisória nº 1.577-6, de 27 de novembro de 1997, vincula-se, expressamente, aos casos de fiscalização decorrente de exercício do poder de polícia, não se aplicando à vistoria para apuração de produtividade. Tal como acentuou a Ministra Ellen Gracie, aquele dispositivo foi concebido para viabilizar aquelas inspeções em que se busca apurar infrações à legislação trabalhista, ambiental ou penal, em especial para reprimir os delitos de plantio de *canabis sativa*, ou ainda, a prática da escravidão. Nesses casos, é certo que o elemento surpresa constitui pressuposto para o sucesso das inspeções. Tais hipóteses não possuem qualquer relação ao caso dos autos, em que a vistoria voltava-se ao levantamento de dados e informações, para fins de desapropriação. Assim, o dispositivo legal não se presta a dirimir a presente controvérsia.



Ademais, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido da exigibilidade da comunicação prévia do proprietário do imóvel a ser vistoriado:

"(...) A vistoria preparatória de expropriação para fins de reforma agrária não dispensa a notificação prévia dos proprietários, que tem por fim assegurar-lhes o acompanhamento dos procedimentos preliminares de apuração de dados e informações relativas ao imóvel. A falta desta notificação prévia ofende, ao mesmo tempo, os postulados constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa (CF, artigo 5º, LIV e LV). Não se considera prévia a notificação para a vistoria e avaliação do imóvel recebida pelos proprietários no dia do seu início." (MS 23.562, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 17.11.00)

"DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. FALTA DE NOTIFICAÇÃO A QUE SE REFERE O § 2º, DO ARTIGO 2º, DA LEI 8.629/93. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA: INEXISTÊNCIA: NULIDADE DO ATO. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. 1. A desapropriação por interesse social visando à reforma agrária não dispensa a notificação prévia a que se refere o parágrafo 2º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, de tal modo a assegurar aos seus proprietários o direito de acompanhar os procedimentos preliminares para o levantamento dos dados físicos objeto da pretensão desapropriatória. 2 O conhecimento prévio que se abre ao proprietário consubstancia-se em direito fundamental do cidadão, caracterizando-se a sua



ausência patente violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa (CF, artigo 5º, inciso LV). 3. Não se considera prévia a notificação entregue ao proprietário do imóvel no mesmo dia em que se realiza a vistoria. Mandado de Segurança deferido." (MS 22.613, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 07.05.99)

"(...) 2. Diz o art. 2. da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993: 'A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no artigo 9. e passível de desapropriação, nos termos desta Lei, respeitados os dispositivos constitucionais'. E seu par. 2. 'Para fins deste artigo, fica a União, através de órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com previa notificação'. 3. Visa essa norma a fazer ciente o proprietário de que o órgão federal competente pretende, por seus agentes, ingressar no imóvel, para os fins nela referidos, de modo que aquele lhes facilite o acesso a propriedade e, também, aos dados e informações. Por outro lado, quer propiciar ao proprietário a adoção de providencias, que lhe parecerem cabíveis, se, de algum modo, houver ilegalidade, abuso de poder, ou lesão a qualquer direito. Tudo para que eventual declaração de interesse social, para fins de reforma agrária, se faça com observância do devido processo legal. Precedentes: MS 22.164 e MS 22.165. (...)". (MS 22.285, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 17.05.96).

Por fim, nesse mesma linha, registro a seguinte passagem do voto do Ministro Celso de Mello na ADI 2213, *verbis*:

"O ordenamento positivo determina que essa vistoria seja precedida de comunicação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural que lhe pertence - quando este não estiver cumprindo a sua função social - vir a constituir objeto de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária.

A **exigência** dessa vistoria administrativa **é ditada** pela necessidade **de garantir**, ao proprietário, **a observância** da cláusula constitucional do devido processo legal, **sob pena** de configuração de vício radical, apto a projetar-se sobre todas as fases subseqüentes do procedimento de expropriação, **contaminando-as** por efeito de repercussão causal, **em ordem** a gerar, **por ausência** de base jurídica idônea, **a própria invalidação** do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória."

Resta evidente, portanto, a vinculação entre a efetiva comunicação prévia da vistoria e a garantia da cláusula constitucional do devido processo legal.

No modelo ora defendido pela União, a definição da data da vistoria ficaria ao completo arbítrio do ente expropriante. Um tal grau de discricionariedade não permite, por evidente, o exercício do direito fundamental de ampla defesa, em completo desacordo com a remansosa jurisprudência desta Corte. Utilizando as palavras de



Vieira de Andrade, ilustre Professor da Faculdade de Direito de Coimbra, lembro que "a autonomia administrativa está sempre condicionada pelo respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, que constituem um limite autónomo do poder discricionário. As normas relativas aos direitos fundamentais podem comprimir ou mesmo 'reduzir a zero' os poderes discricionários, se houver no caso concreto apenas um modo de realização do direito fundamental" (Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, 2ª. ed., Coimbra, Almedina, 2001, p. 233). No caso em exame, considerada a garantia de ampla - e, sobretudo, efetiva - defesa não havia outra alternativa ao Poder Público senão a realização de uma nova notificação do expropriado.

Nesses termos e na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o meu voto é pela concessão da segurança.



14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547

VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, inicialmente, quando li os memoriais, havia me preocupado com a afirmação contida no memorial da Advocacia-Geral da União no sentido de que a impetração havia induzido a erro a douta Ministra-Relatora e na letra c aduz-se: porquanto inexistentes os pilares da liminar deferida.

Decisão confirmada pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, primeiro por sua Turma de férias, e, em definitivo, pela 3ª Turma, que aforou também pelo prisma do exercício do poder de polícia, conferindo ao INCRA, pelo § 5º do artigo 2º da lei, decidindo expressamente pela desnecessidade de nova comunicação.

Durante todo o debate, e da leitura das peças feitas pela Relatora, ficou muito claro que esta desnecessidade que havia sido decidida foi objeto exatamente de embargos declaratórios e que nestes disseram que o objetivo do pedido do INCRA era a desobstrução dos espaços físicos para chegar ao local, mas que, em momento algum, foi submetido à desnecessidade da nova (inaudível).

MS 24.547 / DF

Isto me havia deixado dúvidas, mas ficaram completamente afastadas pelo voto da eminente Relatora.

Nessa linha, e considerando tudo que foi dito pela eminente Relatora e também pelo eminente Ministro Cezar Peluso, de parte das manifestações do Ministro Gilmar Mendes, todas elas de grande profundidade, acompanho o voto da eminente Relatora em todos os seus termos.

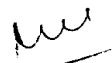
14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, este é um julgamento memorável. Afirmamos que a reforma agrária é necessária, é fundamental para a democracia brasileira. É, portanto, das políticas públicas brasileiras talvez a mais relevante. Sinto-me à vontade em fazer essa afirmativa. É que, em 1975, em palestra que proferi no curso de pós-graduação em Direito Público, na PUC de São Paulo, a convite de Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello, publicada, depois, na RDP 34/11, sob o título, "*Desapropriação para fins de reforma agrária - apontamentos*", sustentei, forte em Victor Nunes Leal e John Kennedy, que a reforma agrária é imprescindível não somente no Brasil, mas em toda a América Latina.

Se isso é verdade, Sr. Presidente, verdade também é que as políticas públicas — o que foi anotado, aqui, pelo Ministro Cezar Peluso — por mais importantes e fundamentais que sejam, devem ser efetivadas com observância das leis e, sobretudo, da Constituição, sob pena de se fazer tábula rasa do Estado Democrático de Direito



que a Lei Maior consagra e erige como princípio fundamental (C.F., art. 1º).

Vamos ao caso concreto.

Começo por dizer que o voto da Ministra Ellen Gracie dispensa acréscimos. É um voto longo, minucioso, técnico. Nada mais precisaria ser dito. Todavia, em consideração aos advogados que ocuparam a tribuna e ao Procurador-Geral da República, duas palavras devem ser ditas.

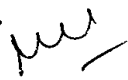
O Ministro Peluso colocou bem a questão: em mandado de segurança verifica-se se há direito líquido e certo; direito líquido e certo, é sabido, diz respeito aos fatos; se os fatos são incontroversos, então pode o juiz aplicar a norma objetiva a esses fatos e dessa aplicação, do aperfeiçoamento da relação fatos-norma objetiva pode surgir direito subjetivo. Se isto ocorre, dá-se o deferimento da segurança.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Sr. Ministro, por favor, permita-me dizer, o direito adquirido se refere aos fatos, mas na perspectiva das normas, porque o direito é conferido pelas normas.



O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Estou falando em direito líquido e certo e não em direito adquirido. Direito líquido e certo, repito, diz respeito a fatos. Se a parte leva ao juiz fatos controvertidos, não há falar em direito líquido e certo, não há falar em mandado de segurança, que não admite dilação probatória. Todavia, se a parte leva ao juiz fatos incontroversos, pode o juiz, aplicando a norma objetiva aos fatos, entender que dessa aplicação nasce o direito subjetivo da parte. É dizer, da aplicação da norma objetiva aos fatos, pode surgir, ou não, direito subjetivo. Se o juiz entende que dessa aplicação nasce direito subjetivo, concederá o mandado de segurança.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Permita-me concluir, Excelência? Eu diria, claro que é uma invocação de direito líquido e certo, senão o mandado de segurança não teria sido manejado, mas, que direito líquido e certo? Houve prejuízo para a defesa da parte, mesmo na esfera administrativa? porque é o "*pas de nullité sans grief*", sem demonstração de prejuízo, não se declara a nulidade de nada. O prejuízo, aduz-se nos autos, mesmo na fase administrativa.



O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO - Eminente Ministro, chegarei lá. São fatos incontroversos, o que reconheceu a Ministra Relatora, que o impetrante foi notificado, em 14.11.2001, para a realização da vistoria que, segundo a notificação, teria início em 04 de dezembro de 2001 e seria realizada até o dia 06 do mesmo mês.


É incontroverso, também, que a vistoria não se realizou na data marcada, vindo a realizar-se dez dias depois, com início em 14 de dezembro, certo que, para esta vistoria não foi o impetrante notificado.

Ora, o proprietário do imóvel a ser vistoriado deve ser notificado para a vistoria, a fim de acompanhá-la. Acompanhar a vistoria não fica apenas no fato de o proprietário do imóvel rural abrir a porteira deste e dizer: "cavalheiros, entrem". A vistoria tem por finalidade verificar se o imóvel rural é produtivo ou não. Dela pode resultar, pois, a alteração da natureza do imóvel, de produtivo para improdutivo. Se isto ocorrer, poderá o imóvel sofrer a desapropriação-sanção, com o pagamento da indenização pelas terras em títulos da dívida agrária (C.F., art. 184) e não em dinheiro.

No antigo Tribunal Federal de Recursos, Tribunal que tive a honra de integrar, e quando a Constituição então vigente não era



expressa quanto ao devido processo legal no âmbito administrativo — hoje, com a CF/88, a aplicação é expressa, art. 5º, LV — decidíamos que essa garantia aplicava-se, também, ao processo administrativo, ao argumento de que resultada da Constituição, de forma implícita, essa aplicação. Ora, se do procedimento administrativo pode resultar ônus para o administrado, a este deve ser assegurado o direito de defesa. E defesa, sabemos todos, não se resume no apresentar meia dúzia de palavras escritas; a defesa realiza-se com os recursos a ela inerentes: apresentação e realização de prova, prova testemunhal, prova pericial, etc.

No antigo Tribunal Federal de Recursos, sustentamos, mais de uma vez, o que acima afirmamos, com o apoio dos nossos pares de então. A jurisprudência, portanto, no sentido de que o devido processo legal tem aplicação no âmbito administrativo é antiga. E no que toca à vistoria de que estamos discutindo, por várias vezes o Tribunal Federal de Recursos decidiu pela necessidade da notificação ao proprietário do imóvel rural, a fim de possibilitar-lhe acompanhar a vistoria, indicar assistente técnico, enfim, defender o seu patrimônio, mediante a apresentação de defesa com os meios a ela inerentes. 

No Supremo Tribunal Federal, essa jurisprudência está de pé. Em vários casos, sustentamos a necessidade de a notificação para a vistoria ser prévia, conforme manda a lei.

Sr. Presidente, reitero os votos que aqui proferi. Invoco a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Casa que nunca falhou na defesa dos direitos das pessoas, na defesa da liberdade, na defesa e na guarda da Constituição.

Reitero e invoco a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é necessária a notificação ou a comunicação prévia da vistoria ao proprietário do imóvel rural, para que este possa se defender, caso deseje.

Acompanho, em consequência, o voto da eminente Ministra-Relatora e defiro o mandado de segurança. *mtm*

14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

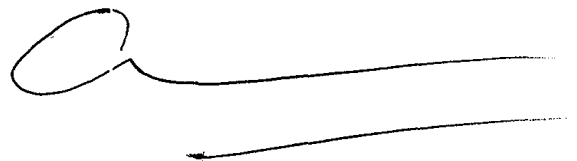
MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O processo de reforma agrária, em nosso país, não pode ser conduzido de maneira arbitrária, nem de modo ofensivo aos postulados constitucionais e legais que protegem e garantem o direito de propriedade.

Cabe enfatizar que o procedimento expropriatório assenta-se em duas fases principais e sucessivas, em que se inserem, a par da finalidade intrínseca a cada uma delas, meios de consecução adequados ao alcance de todas as exigências ali consubstanciadas, sejam as de ordem constitucional ou as de caráter meramente legal.

Inicia-se, a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, pela verificação preliminar - exercida, administrativamente, por meio dos órgãos competentes do Poder Executivo - das características da propriedade que se pretende apta a sofrer a desapropriação-sanção.

Isso significa, portanto, que esse procedimento administrativo visa a aferir, objetivamente, o grau de atendimento,



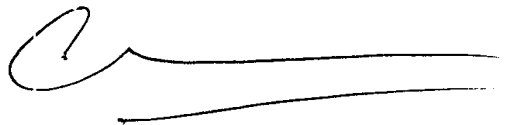
MS 24.547 / DF

por determinada propriedade rural, dos requisitos necessários à sua identificação como imóvel **em harmonia com a função social** que lhe é inerente.

Vê-se, desse modo, que a ação administrativa concernente à propriedade rural, instrumentalizada, em sua fase introdutória, **mediante vistoria prévia**, constitui procedimento inafastável, eis que tem por finalidade aferir, tanto o grau de aproveitamento da terra, quanto o nível de eficiência em sua exploração, a partir de índices e parâmetros que foram estabelecidos em legislação infraconstitucional.

Constata-se, pois, que a **vistoria prévia**, enquanto procedimento preparatório, tem por escopo viabilizar o levantamento de dados que deverão informar o Poder Público, **quanto ao atendimento** dos requisitos necessários à aferição da produtividade da propriedade rural, e, portanto, quanto à realização, por ela, da função social que lhe é inerente.

A **necessidade** dessa aferição **traduz** procedimento de caráter meramente técnico, **que objetiva exteriorizar**, a partir da descrição fática das condições econômicas, ambientais e das relações de trabalho desenvolvidas no imóvel rural, **um quadro autorizador** de sua qualificação como propriedade produtiva ou, ao



MS 24.547 / DF

contrário, a tornar incontestável a certeza de sua improdutividade, **abrindo-se-lhe**, então, de modo **inteiramente** legítimo, a via constitucional da desapropriação, **para fins de reforma agrária**.

Uma vez constatado que a propriedade vistoriada **não atende** à função social, o ordenamento positivo **autoriza** a edição de decreto expropriatório. **É certo**, desse modo, que a declaração expropriatória **representa o momento culminante** de um procedimento administrativo que se desenvolve mediante fases autônomas destinadas a aferir a ocorrência de requisitos técnicos **essenciais** à legitimação desse verdadeiro ato de intervenção do Poder Público na esfera dominial privada.

Não constitui demasia insistir na asserção, Senhor Presidente, de que a **vistoria** tem por finalidade específica **viabilizar** o levantamento técnico de dados e informações sobre o imóvel rural, **permitindo** à União Federal - **que atua** por intermédio do INCRA - **constatar** se a propriedade **realiza**, ou não, a função social que lhe é inerente.

O ordenamento positivo determina que essa vistoria **seja precedida** de comunicação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural que lhe pertence - quando este não

MS 24.547 / DF

estiver cumprindo a sua função social - vir a constituir objeto de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária.

A **exigência** dessa vistoria administrativa é **ditada** pela necessidade **de garantir**, ao proprietário, a **observância** da cláusula constitucional do devido processo legal, **sob pena** de configuração de vício radical, **apto** a projetar-se **sobre todas** as fases subseqüentes do procedimento de expropriação, **contaminando-as**, por efeito de repercussão causal, **em ordem** a gerar, **por ausência** de base jurídica idônea, a **própria invalidação** do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória.

Cabe ter presente, neste ponto, **decisão plenária** do Supremo Tribunal Federal, **proferida** no julgamento do MS 22.164/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **ocasião** em que esta Suprema Corte - **ao apreciar** a questão da reforma agrária, **sob a égide** da garantia constitucional do devido processo legal - **assim se pronunciou**:

"REFORMA AGRÁRIA E DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- O postulado constitucional do **due process of law**, em sua destinação jurídica, **também** está vocacionado à proteção da propriedade. **Ninguém** será privado de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A União Federal - **mesmo tratando-se de execução e implementação do programa de reforma agrária** - não está dispensada da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que, **em tema de propriedade**, protegem as pessoas contra a eventual expansão

MS 24.547 / DF

arbitrária do poder estatal. A **cláusula de garantia dominial** que emerge do sistema consagrado pela Constituição da República tem por objetivo **impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade.**"

Cumpre rememorar, por oportuno, neste ponto, o que disse, a tal respeito, **neste** julgamento, a eminente Relatora da causa, Ministra ELLEN GRACIE, **quando** pôs em destaque o **significado real** da notificação prévia:

"(...) a **notificação**, que inaugura o devido processo legal, **tem por objetivo** dar ao proprietário a **oportunidade** de acompanhar os trabalhos de levantamento de dados, fazendo-se assessorar por técnicos de sua confiança, para apresentar documentos, demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários à caracterização da propriedade como produtiva e, portanto, isenta da desapropriação-sanção." (grifei)

Também o eminente Ministro CARLOS VELLOSO, ao **pronunciar-se** em voto-vista proferido no MS 22.319/SP, **definiu**, com extrema propriedade, **os fins** a que se destina a vistoria administrativa promovida pelo INCRA:

"A **prévia** notificação aludida no citado § 2º do art. 2º, da Lei 8.629, de 1993, **tem por finalidade** a instauração da vistoria que dirá se a propriedade cumpre sua função social. **Em despacho** que proferi no MS 21.820-SP, **sustentei** que o devido processo legal da vistoria, que tem por finalidade verificar se a propriedade rural cumpre, ou não, sua função social, está na Lei 8.629, de 25.02.93, art. 2º, § 2º. O critério determinador dessa função social inscreve-se no art. 9º da citada lei. Estabelece o § 2º do art. 2º

MS 24.547 / DF

que os proprietários do imóvel rural são notificados da vistoria. Essa **notificação** desencadeia a **possibilidade** de o proprietário exercer o direito de defesa. O proprietário poderia indicar, então, o seu assistente técnico - é claro que isto seria possível, caso contrário o acompanhamento da vistoria seria praticamente inócuo - que acompanhará a vistoria. Poderá o proprietário, ademais, requerer o que entender útil à defesa. O órgão incumbido da realização da vistoria apreciará os requerimentos, deferindo-os, ou não, sujeita a decisão ao controle judicial." (MS 22.319/SP, Rel. p/ o acórdão Min. MAURICIO CORRÊA)

Vê-se, desse modo, **considerada** a correta perspectiva sob a qual os eminentes Ministros ELLEN GRACIE e CARLOS VELLOSO situam a questão da vistoria, que a possibilidade do exercício **ulterior** do direito de defesa, **mediante** impugnação aos fundamentos em que se apóia o laudo agrônômico, ainda que viável em momento **diverso** daquele em que se realizou o levantamento técnico, **não torna dispensável** a efetivação - sempre necessária - da notificação prévia, **pois**, com tal comunicação, **ensejar-se-á** ao proprietário o **direito de acompanhar** a vistoria, **de ministrar** subsídios ao INCRA e **de propor**, no próprio local desse ato, a adoção de medidas que visem a esclarecer ou a desfazer dúvidas.

Na realidade, a possibilidade **de acompanhamento** da vistoria **compõe**, em sua dimensão global, o próprio núcleo em que se funda o direito de defesa, **que não se resume**, portanto, à mera possibilidade **de impugnação ulterior** de peças ou de laudos periciais.

Já tive o ensejo, Senhor Presidente, em julgamento anterior realizado por esta Suprema Corte, **de acentuar**, a propósito da questão pertinente à reforma agrária, **que não sou** daqueles que exaltam o direito de propriedade, **nem lhe reconhecem** caráter absoluto, considerada a **irrecusável** supremacia de que se reveste o interesse social.

Também não chego a **proclamar**, como Pierre-Joseph Proudhon, **que a propriedade é um roubo**. Não posso, contudo, **desconsiderar que vivemos sob um regime constitucional**, fundado em princípios e assentado em valores, cuja supremacia, ao proteger o direito de propriedade, disciplina, de modo estrito, o procedimento de expropriação dos bens pertencentes ao patrimônio privado, em ordem **a impedir** que a garantia dominial, **assegurada** pela Carta Política, venha a sofrer **injusta** agressão **ou** arbitrária interferência, **por parte** de terceiros **ou** do próprio Poder Público.

Cumpre destacar, bem por isso, que, em tema de desapropriação (**mesmo** tratando-se de desapropriação-sanção), **impõe-se**, ao Poder Público, **o dever de sempre observar**, de modo estrito, **as formas constitucionais**, que, nesse contexto, **atuam como exigências inafastáveis**, fundadas na garantia de conservação do direito de propriedade.

É certo que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto. A cláusula de sua proteção, **embora** 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 titularizam o direito de propriedade.

Não se questiona a necessidade da execução, no País, de um programa de reforma agrária. O **acesso** à terra, a **solução** dos conflitos sociais, o **aproveitamento** racional e adequado do imóvel rural, a **utilização** apropriada dos recursos naturais disponíveis e a **preservação** do meio ambiente **constituem**, inegavelmente, elementos de realização da **função social** da propriedade. A **desapropriação**, nesse contexto - **enquanto sanção constitucional** imponível ao **descumprimento** da função social da propriedade (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 272, 10ª ed., 1995, Malheiros) - **reflete** importante instrumento destinado a **dar consequência** aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.

Sabemos 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 essencialmente constitucional, **configura**, sob tal perspectiva, inegável questão de fundo, **apta** a subordinar, **notadamente** em tema de expropriação estatal, a elaboração e a execução de **quaisquer** programas de reforma agrária.

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

Advirta-se, portanto, que a propriedade da terra **estará assegurada**, na medida em que desempenhe, em plenitude, a função social que lhe é inerente.

Isso significa que a realização desse encargo constitucional, que incide sobre o imóvel rural, **só** se considerará atendida, **quando** o titular do direito de propriedade **cumprir** a

obrigação (1) **de favorecer** o bem-estar dos que na terra 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 possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade (**Estatuto da Terra**, artigo 2º, § 1º).

Nada justifica, porém, o emprego ilegítimo do instrumento expropriatório, **quando** utilizado, pelo poder estatal, **com evidente transgressão** dos princípios e das normas que regem e disciplinam as relações entre as pessoas e o Estado. **Não se deve perder de perspectiva**, por mais relevantes que sejam os fundamentos da ação expropriatória do Estado, que este **não pode desrespeitar** a cláusula do **due process of law** que condiciona **qualquer** atividade do Estado **tendente** a afetar a propriedade privada.

Desse modo, **não se pode ignorar** que a Constituição da República, **após estender**, ao proprietário, a garantia de sua proteção (art. 5º, XXII), **proclama**, em cláusula explícita, que **"ninguém será privado da liberdade ou de seus bens, sem o devido processo legal"** (art. 5º, LIV).

Daí a advertência do magistério doutrinário **no sentido** de que a **destituição dominial** de qualquer bem **não prescinde** - enquanto medida de extrema gravidade que é - **da necessidade** de observância, **pelo Poder Público**, das garantias inerentes ao **due process of law** (CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 2/263-264, 1989, Saraiva).

Não custa enfatizar, por isso mesmo, que a União Federal - **mesmo** tratando-se da execução e implementação do programa de reforma agrária - **não está dispensada** da indeclinável **obrigação de respeitar**, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, **os postulados constitucionais**, que, em tema de propriedade, **protegem** as pessoas e os indivíduos **contra** a eventual expansão arbitrária do poder.

Essa asserção - ao menos **enquanto subsistir** o sistema consagrado em nosso texto constitucional - **impõe** que se repudie **qualquer** medida que importe em virtual negação **ou** em injusto sacrifício do direito de propriedade.

Veja-se, pois, que **o respeito** à lei e à ordem jurídica **representa** condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania. "*Servi legum sumus, ut liberi esse possimus*", já **o proclamava**, há dois milênios, o gênio

MS 24.547 / DF

jurídico de Roma, em lição **ainda** impregnada de indiscutível atualidade.

Nada pode justificar o desrespeito à autoridade das leis **e** à supremacia da Constituição da República.

O **respeito** ao ordenamento jurídico **e a submissão de todos** à idéia e à autoridade da lei ("*rule of law*") **traduzem** comportamentos **que prestam reverência** ao princípio da legalidade, **cujá primazia** representa verdadeira pedra angular no processo de construção **e** de consolidação do Estado Democrático de Direito.

O **dever de fidelidade à lei**, no contexto de uma sociedade fundada em bases democráticas, **atua** como importante elemento de preservação da ordem jurídica **e constitui** pressuposto essencial à prática legítima das liberdades públicas.

Nenhuma comunidade social pode subsistir sem a necessária observância de leis justas e legítimas, pois é no texto das leis, desde que votadas livremente por representantes eleitos pelo Povo, que se contém a **fórmula da ordem democrática**, cujos fundamentos derivam do respeito a certos princípios essenciais, como aquele que faz prevalecer, no âmbito das formações sociais, a idéia básica do pluralismo político.

MS 24.547 / DF

Concluo o meu voto, Senhor Presidente. **E**, ao fazê-lo, **devo assinalar** que a eminente Relatora, Ministra ELLEN GRACIE, **demonstrou**, de modo consistente, **em seu magnífico voto**, que o Poder Público **não observou**, no caso ora em exame, requisito essencial, que, **ditado** pela lei, **encontra fundamento legitimador** na própria Constituição da República, **transgredindo**, dessa maneira, a cláusula do devido processo legal.

Peço vênica, pois, **não obstante** os doutos votos divergentes, **para conceder** o mandado de segurança e **invalidar**, em consequência, a declaração expropriatória **consubstanciada** no decreto presidencial ora questionado, **acompanhando**, integralmente, **o magnífico voto** proferido pela eminente Ministra ELLEN GRACIE, Relatora da presente causa mandamental.

É o meu voto.



14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, tentarei, de acordo com as instruções de V. Ex^a, ser tão "telegráfico" quanto a causa permite. Menos por si mesma do que pelo quê representa fora de si, não posso deixar de sublinhar a preocupação com este caso. Os anais do Tribunal retratam neste caso, ao que me recordo, o primeiro episódio de obstrução física, pela força, do início de um processo de desapropriação por reforma agrária, por um bando - já que a qualificação está tão em moda - de proprietários rurais.

Na condição de cidadão, já deixei testemunhos, nesta Casa, **in obiter dicta**, em numerosos casos, de meu decidido compromisso com o sonho de uma reforma agrária eficaz neste País. Mas, juiz, a este compromisso precede o compromisso com a Constituição.

Quanto ao entendimento da Constituição - infelizmente com esse privilégio de errar por último que estas cadeiras dão, como a entendo eu -, tenho muito medo, desde os tempos da resistência ao regime autoritário, a interpretar a Constituição a partir de "wishfull thinkings", daquilo que gostaríamos que ela consagrasse quando ela, evidentemente, não consagra.

Por isso, peço todas as vênias ao meu mestre de longa data, e agora mestre diário, o Ministro Carlos Ayres Britto, para não compartilhar da sua visão tão otimista do capítulo da



Constituição dedicado à reforma agrária, que, para S. Ex^a, teria visado a facilitar, como prioridade, a realização desse objetivo. Pelo contrário, a mim me parece que se trata - esse capítulo da reforma agrária - de um dos tópicos mais propositadamente equívocos, pejado de soluções compromissórias, de adiamentos hipócritas, da Constituição de 1988.

Basta-me um dado: quando vejo todo discurso, a propósito de reforma agrária, começar pela exaltação da função social da propriedade, não posso fugir à evidência de que, do capítulo específico da Constituição a ela dedicado, se está prescrito, inequivocamente claro, que basta a propriedade ser produtiva para ser imune à desapropriação por interesse social, ainda que não cumpra qualquer dos outros requisitos constitucionais, especificados no art. 185, de cumprimento de sua decantada função social.

Na verdade, é preciso confessar, a Constituição de 1988 (e participo da opinião dos que dizem que os grandes ataques por ela sofridos, em muitos dos seus capítulos fundamentais, devem-se menos aos seus defeitos do que às suas qualidades), no capítulo da reforma agrária, traduz não apenas uma paralisia, mas um evidente retrocesso sobre a legislação anterior, embora emanada esta de um regime autoritário que se instaurou tendo como uma das suas bandeiras o combate ao movimento pela reforma agrária do Governo deposto. São coisas da dialética da história.

Por isso - Sr. Presidente, a partir daí, examino o caso que - não obstante toda a preocupação que me traz -, quando reduzido a mais um mandado de segurança, a ser decidido conforme o

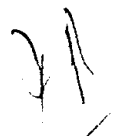
MS 24.547 / DF

ordenamento vigente de reforma agrária, parece-me relativamente simples.

Apenas para dar seqüência lógica a meu voto, não resisto à tentação de, mais ou menos, plagiar a magnífica síntese do Ministro Cezar Peluso sobre o que há de fatos incontroversos: uma vistoria, precedida de notificação regular, para realizar-se de 04 a 06 de dezembro de 2001, não se realizou, dada a obstrução multitudinária à realização dessa diligência administrativa; a vistoria, que está à base do decreto questionado, só se realizaria cerca de dez dias após, em 14 de dezembro de 2001, sem que a precedesse uma segunda notificação.

Claro, há um dado intercorrente, a que dá relevo fundamental toda a defesa do ato questionado, seja nas informações, seja no memorial e na preciosa defesa oral do eminente Advogado-Geral da União: é que, logo em seguida ao episódio da obstrução à vistoria, pelo impedimento físico da chegada da equipe à propriedade rural, o INCRA propôs uma ação ordinária e obteve tutela antecipada, que lhe autorizou a remoção, a qualquer custo, de futuros empecilhos ao acesso à propriedade rural cogitada.

A defesa da autoridade coatora pretende - com textos que, numa primeira leitura, impressionam, das decisões provocadas por esse pedido de antecipação de tutela - que as decisões, particularmente as tomadas pelo colegiado do Tribunal Regional Federal, teriam autorizado que a vistoria, que autorizou ser feita com o uso dos meios necessários a vencer a resistência oposta pelo bando à tentativa anterior, que ocorresse sem uma segunda notificação prévia.



Mas todo o raciocínio se desfaz, com todas as vênias, com a evidência de que, em embargos de declaração, no âmbito do Tribunal Regional Federal, ficou explicitado que a questão da necessidade, ou não, de nova comunicação prévia não fora objeto do pedido: **tollitur quaestio**.

O que resta, então, a indagar é se, dados os dois fatos incontroversos - primeiro, a notificação para a vistoria não realizada pelo impedimento multitudinário; segundo, a vistoria depois realizada, sem nova notificação prévia -, incide, no caso, para levar à nulidade do decreto presidencial, o art. 2º, § 2º da L. 8.629/93, com a redação alterada pela M. Pr. 2.183, em sua versão final.

Sabidamente, nas primeiras vezes em que, vigente essa lei, o Tribunal a enfrentou, a minha posição foi de uma interpretação extremamente modesta da função e, conseqüentemente, da essencialidade do que então se chamava mais solenemente de notificação e, depois, veio a denominar-se, sem qualquer modificação substancial, em comunicação.

Nessa postura, pelo menos quatro votos se manifestaram mais de uma vez: o meu próprio e os dos eminentes Ministros Ilmar Galvão, Néri da Silveira e Nelson Jobim.

Pessoalmente, continuo convencido de que notificação ou comunicação prévia eram mera condição legal da licitude do ingresso em propriedade privada por agentes da Administração Pública. Assim, creio que estaria na linha do pensamento hoje desenvolvido pelo Ministro Carlos Ayres de Britto.

MS 24.547 / DF

Mas a jurisprudência se consolidou em contrário: vislumbrou, nessa notificação, hoje comunicação prévia, um solene pressuposto do que eu chamaria de um "pré-contraditório" - virgilianamente bucólico - do processo administrativo preparatório da desapropriação, de modo a viabilizar não só que o proprietário, por si mesmo ou por sua assessoria técnica, trouxesse subsídios à verificação da produtividade, ou não, do imóvel, mas também que se equipasse para o momento seguinte: a contestação, a impugnação ao laudo dessa vistoria, se acaso concluísse pela sua improdutividade.

Continuo, repito, com profundas dúvidas.

O certo, porém, Sr. Presidente, é que me rendi à jurisprudência. E a petição inicial mesma chama-me à autoria, com a confissão desta rendição, por último manifestada no MS 23.675, de 04/10/2001 (portanto, antes desta pendenga), em caso de que foi relator o eminente Ministro Néri da Silveira.

Não me animo, com as vênias dos Ministros Joaquim Barbosa e Carlos Ayres de Britto, a rediscutir o ponto. Até porque, de certo modo, antes que me rendesse aqui, o legislador o fez, quando, para obviar os excessos de chicana a que a sobrevalorização desta notificação prévia vinha dando margem, pelo menos viabilizou, para vencer manobras freqüentes, a comunicação por edital ao proprietário.

Ademais, Sr. Presidente, a história das desapropriações para a reforma agrária, a meu ver, é uma ilustração muito eloqüente

da procedência de uma preocupação, aqui, hoje, manifestada pelo eminente Ministro Cezar Peluso, de que nada justifica, depois de firmada, consolidada, reafirmada, reaberta a discussão e, de novo, reafirmada uma orientação do Supremo Tribunal Federal, fácil de se cumprir, se continue a não observar a exigência da notificação prévia. Em certos casos, confesso, essa resistência à formalidade exigida pelo Tribunal leva-me até a certas suspeitas. O folclore da advocacia criminal tem casos deliciosos sobre certas nulidades do flagrante, articuladas entre o advogado e o policial acumpliciado. Dizem que, em determinado "acerto" no Rio de Janeiro - contava o meu saudoso mestre Evandro Lins -, a coisa foi se sofisticando de tal modo, que, para não repetir as mesmas nulidades primárias, que, a partir de um certo momento, a nulidade era tão sutil, tão sofisticada que os tribunais não a reconheciam mais.

Mas, no caso do INCRA, não. É essa insistência de errar - não estou aludindo a este caso, no qual há uma série de peculiaridades, até pelo trauma da obstrução, - mas em casos absolutamente simples, nos quais se parece primar por não se observar uma formalidade mais do que consolidada na jurisprudência do Tribunal, ao qual fatalmente vai chegar o caso.

Há, no caso, há um ponto intrigante na discussão e em torno do qual se esmeraram os ilustres patronos dos impetrantes e da União: seria imputável, ou não, aos impetrantes, a obstrução à chegada da equipe do INCRA?



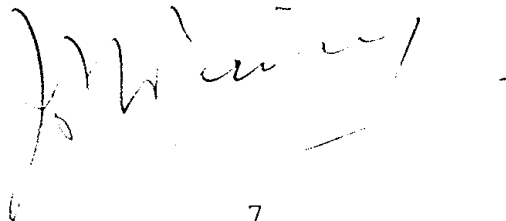
Lá fora, eu poderia ceder a certas intuições, mas o certo é que, até em uma das decisões do Tribunal Regional, na qual se assenta a defesa da União, claramente está dito que, a propósito, há dúvida que não foi vencida.

E, aí, se diz: bem, mas há dúvida em mandado de segurança? Então, não há direito líquido e certo.

Est modus in rebus. Quando se trata de um fato que elide o direito subjetivo alegado, à base de prova documental idônea, o ônus de torná-lo certo não é do impetrante: é da autoridade coatora.

No caso, conforme a jurisprudência do Tribunal - à qual reverentemente me rendo - se era essencial a notificação - e notificação não houve -, incumbia à defesa do ato coator demonstrar, inequivocamente, no procedimento sumário e documental do mandado de segurança, a ocorrência de um fato elisivo da nulidade de regra decorrente da falta da notificação.

Por isso, Sr. Presidente, não obstante as fundadas preocupações que tenho com os reflexos deste julgamento, não tenho como me afastar do voto preciso e completo da eminente Ministra-Relatora, a quem acompanho para deferir a segurança.



14/08/2003

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

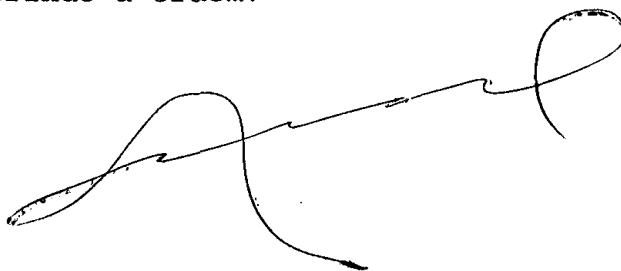
MANDADO DE SEGURANÇA 24.547

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE) - Marcada a vistoria para um certo dia, por motivo superveniente, não foi possível que ela se realizasse. Essa é a questão fundamental.

Há, pois, pela inexistência de uma outra data, motivo mais do que suficiente para o deferimento do mandado de segurança. Essa questão foi enfática e exaustivamente demonstrada pelo brilhante voto da Ministra Ellen Gracie, e, se me permitem - depois de haver sido secundado pelos que ficaram do seu lado - destacar o excelente, clarividente e bem lúcido voto do Ministro Cezar Peluso, que, realmente, colocou, também, junto com a Ministra Relatora - em que pese a excelência dos votos dos demais Ministros -, as coisas nos seus devidos termos.

Por essas razões, acompanho o voto de S.Exa., em todos os seus termos, deferindo a ordem.

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'M' followed by a long horizontal stroke and a circular flourish at the end.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 24.547-6

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

IMPTE.(S): ALFREDO WILLIAM SOUTHALL E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): CÉSAR AUGUSTO GULARTE DE CARVALHO E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, rejeitou as preliminares e, a seguir, por maioria, deferiu o mandado de segurança para declarar nulo o decreto expropriatório, editado pelo Presidente da República em 19 de maio de 2003, publicado no Diário Oficial da União de 20 de maio desse mesmo ano, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, a propriedade rural denominada "Estância do Céu, Santa Adelaide, do Salso, Caieira e Posto Bragança", situada no Município de São Gabriel, Estado do Rio Grande do Sul, vencidos os Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Carlos Britto, que o indeferiam. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falaram: pelos requerentes, o Dr. César Augusto Gualarte de Carvalho; pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Cláudio Lemos Fonteles, Procurador-Geral da República. Plenário, 14.08.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

71
Luiz Tomimatsu
Luiz Tomimatsu
Coordenador