

09/09/2016

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.898 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AGTE.(S) : **AROLDO SCHWEITZER**
ADV.(A/S) : **MARIALVA PORTES**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE IMÓVEL RURAL COMO DE INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. DECRETO PRESIDENCIAL EDITADO 14 (QUATORZE) ANOS APÓS A VISTORIA ADMINISTRATIVA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SUSPENSO POR MAIS DE SETE ANOS EM RAZÃO DE DECISÃO LIMINAR POSTULADA PELO PRÓPRIO IMPETRANTE. RESTANTE DO TEMPO UTILIZADO NA PRÁTICA DE ATOS INDISPENSÁVEIS PARA A CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. NULIDADES FUNDADAS NA DEMORA DA EDIÇÃO DO ATO IMPETRADO. NÃO CONFIGURAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRAZO DE VALIDADE DO ATO DE VISTORIA. PRECEDENTES.

AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, realizada no período de 2 a 8.9.2016, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao agravo regimental, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Brasília, 9 de setembro de 2016.

MS 32898 AGR / DF

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

09/09/2016

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.898 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AGTE.(S) : **AROLDO SCHWEITZER**
ADV.(A/S) : **MARIALVA PORTES**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR): Trata-se de agravo regimental de decisão que negou seguimento ao pedido em mandado de segurança contra a edição de decreto que declarou como de interesse social, para fins de reforma agrária, a Fazenda Pompeia, situada no Município de Congonhinhas/PR.

A decisão agravada é no sentido de que: (i) inexistente interesse de agir quanto à tese de não utilização do índice GEE de 88,69%, apurado em ação judicial, porquanto esta cifra não alcança o percentual de 100% (necessário para afastar a configuração legal de improdutividade); (ii) a declaração de interesse social do imóvel rural para fins de reforma agrária afasta eventual nulidade da falta de comunicação à Secretaria Estadual do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, diante da inexistência de prejuízo; (iii) conforme jurisprudência desta Corte, o laudo de vistoria possui validade por tempo indeterminado, de modo que a demora na edição do decreto presidencial, por si só, não acarreta vício no procedimento.

No agravo regimental, argumenta-se que: (a) houve irregularidade no processo expropriatório; (b) foram violados princípios constitucionais; (c) a demora na edição do decreto afronta dispositivos legais pertinentes ao processo administrativo federal; (d) o prazo previsto no art. 3^a da LC 76/93 para o ajuizamento da ação de expropriação aplica-se ao decreto.

Pede, ao final, a reconsideração da decisão agravada para que seja concedida a segurança e desconstituído o decreto expropriatório.

Houve contrarrazões.

MS 32898 AGR / DF

É o relatório.

09/09/2016

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.898 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR): 1. A decisão agravada tem o seguinte teor:

(...) 5. Por fim, sobre os alegados vícios decorrentes da demora na edição do decreto presidencial, a autoridade impetrada rememora os fatos pertinentes:

(...) 26. Verifica-se no quadro acima, que foi de menos de três meses a duração do trâmite desde a notificação do proprietário/impetrante cientificando-o da data da realização da vistoria para levantamento de dados e informações sobre o imóvel de sua propriedade (18/08/1999) até a remessa dos autos administrativos ao Incra em Brasília para fins de encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República para edição do Decreto declaratório do interesse social para fins de reforma agrária sobre o imóvel em questão (12/11/1999). 27. No entanto, em razão da decisão liminar proferida nos autos da ação ordinária promovida pelo ora Impetrante em face do Incra/PR (notificação judicial recebida em 11/11/1999) o referido procedimento administrativo de desapropriação, que já se encontrava em Brasília, foi suspenso e devolvido ao Incra paranaense, ficando lá sobrestado até o ano de 2007, período que durou mencionada suspensão judicial. 28. Registra-se, então, que quem dera causa nesse período de mais de sete anos à alegada demora do procedimento de desapropriação foi o ora Impetrante e não o Incra. Não fosse isso, de há muito o imóvel em voga já teria sido incorporado ao programa de reforma agrária do país. 29. O procedimento administrativo de desapropriação em comento retomou o seu curso em 30/09/2008 quando o proprietário/impetrante fez uma proposta de venda do

MS 32898 AGR / DF

imóvel ao Incra que depois de analisada pela área jurídica da Autarquia foi rejeitada sob o fundamento de que não havia mais impedimento judicial para prosseguimento do feito expropriatório. 30. Ademais, registra-se que o art. 184 da CF/88 prescreve que o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social deve ser desapropriado com pagamento em títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 anos; prazo esse diferenciado para aquisição de imóveis mediante compra e venda, conforme regulado na Lei nº 8.629/93 e Decreto nº 433/1992. 31. Cientificado o interessado da inviabilidade jurídica da proposta de compra e venda por ele formulada, e dada a necessidade de atualização dos valores da indenização do imóvel, no período de 09 a 13/11/2009, foram realizados os trabalhos de campo para apuração da justa indenização do bem de raiz em tela, que, depois dos devidos trâmites naquela Zonal, teve a proposta de desapropriação aprovada pelo Colegiado Regional do Incra. 32. Concluído o procedimento na Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, a proposta foi encaminhada ao Incra Central em data de 26/11/2010, que, por sua vez, a encaminhou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário em 29/12/2010, e este, após a devida manifestação de sua Consultoria Jurídica, remeteu, em 02/02/2011, a proposta de decretação do imóvel à Casa Civil da Presidência da República com vistas à edição do Decreto presidencial. 33. Estando a referida proposta de decretação na Casa Civil da Presidência da República, as Administrações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Incra e da Casa Civil convergiram para alguns critérios gerenciais de valoração da oportunidade e conveniência para uso nas desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária, depois tornados objeto de ampla divulgação no MEMO/CIRC./INCRA/DT/nº 22/2011 (27/12/2011), que contemplava os seguintes itens: i) capacidade de assentamento para mais de 15 famílias; ii) custo por

MS 32898 AGR / DF

família inferior a R\$ 100.000,00; e iii) parcelamento inferior a 75 hectares por unidade de produção. 34. Em razão desses novos parâmetros. em 17/06/2011, a Casa Civil da Presidência da República entendeu por bem restituir a proposta de decretação em pauta ao MDA, que, por seu turno, a restituiu ao Incra, por meio do Ofício nº 382/2011, de 09/12/2011. para reavaliação da conveniência e oportunidade da desapropriação do imóvel. 35. Denota-se, portanto, com o episódio acima, que, se não fosse o zelo do Estado brasileiro no trato das desapropriações agrárias, o imóvel do ora Impetrante já estaria declarado de interesse social para fins de reforma agrária desde 2011, e, com certeza, com o devido ajuizamento da ação de desapropriação. 36. Com a devolução do procedimento administrativo ao Incra para reavaliação da oportunidade e conveniência da desapropriação do imóvel objeto do presente Mandado de Segurança, foram necessárias as realizações de novas tarefas por parte da Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, notadamente em razão da edição das portarias MDA, nºs 05, 06 e 07, todas de 31/01/2013 que dispuseram sobre novos procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária. 37. Assim, por meio da Ordem de Serviço Incra/SR-09/PR/nº 15/2013, de 04 de março de 2013, foi constituída comissão de servidores do Incra, para proceder nova avaliação do imóvel, haja vista a anterior já estar desatualizada, bem assim a realização do Estudo de Capacidade de Geração de Renda do imóvel. 38. Referidos trabalhos foram realizados e, após análise das áreas técnicas e jurídicas do Incra/PR, a proposta de decretação foi aprovada pelo Comitê de Decisão Regional e encaminhada ao Incra Central em 06/12/2013 que, por sua vez, a encaminhou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário em 16/12/2013, e este, após a devida manifestação de sua Consultoria Jurídica, remeteu a proposta de decretação do imóvel em tela à Casa Civil da Presidência

MS 32898 AGR / DF

da República culminando com a publicação no Diário Oficial da União de 27/12/2013, do Decreto declaratório do interesse social do imóvel de propriedade do Impetrante. 39. Fica, assim, demonstrado, o longo caminho a ser percorrido até a publicação de um Decreto Declaratório do interesse social sobre um imóvel rural para fins de reforma agrária e clarividente também que a Autarquia agrária, quando lhe foi possível, judicialmente, dar andamento ao procedimento administrativo de desapropriação não fora negligente no seu mister. (...). 40. Com esses informes, não há como prosperar a alegação do Impetrante de que o tempo de duração do procedimento administrativo de desapropriação do imóvel de sua propriedade teria ofendido o princípio constitucional do devido processo legal, da razoabilidade do processo administrativo e da segurança jurídica, devendo, dessarte, ser afastada mais essa pretensão do Impetrante.

Nessa parte, também não procedem as alegações do impetrante. Inicialmente, conforme ele próprio reconhece, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o § 4º do art. 2º da Lei 8.629/1993 não fixa prazo de validade para a vistoria, determinando, somente, que *“Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º”*. É o que demonstram os seguintes julgados:

(...) II. Reforma agrária: desapropriação: processo administrativo: ausência de ofensa ao contraditório e à ampla defesa. (...) 2. Improcedência da afirmação de descumprimento do prazo legal para a conclusão do processo administrativo: o § 4º do art. 2º da L. 8.629/93 não fixa prazo de validade para a vistoria, apenas determina que, durante o referido período, as modificações

MS 32898 AGR / DF

introduzidas no imóvel não deverão ser levadas em conta para o efeito de desapropriação (cf. MS 24.113, Maurício Corrêa, DJ de 23.5.2003. 3. Recursos administrativos, ademais, que, recebidos apenas no seu efeito devolutivo, nos termos do art. 61 da L. 9.784/99, não obstam o desenvolvimento do processo. (MS 25299, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ 08-09-2006)

MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. (...) PRAZO ESTABELECIDO NA LEI 8629/93: INTERPRETAÇÃO DO STF. (...) 3. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que o § 4º do artigo 2º da Lei 8629/93 não fixa prazo de validade para a vistoria, apenas determina que, durante o referido período, as modificações introduzidas no imóvel não deverão ser levadas em conta para o efeito de desapropriação. (...) Segurança denegada, ressalvadas as vias ordinárias. (MS 24113, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 23-05-2003)

Com efeito, possuindo o laudo de vistoria validade por tempo indeterminado, a demora na edição do decreto presidencial por si só não dá ensejo à configuração da alegada nulidade, especialmente no caso concreto, em que o próprio impetrante deu causa a considerável atraso no andamento do processo administrativo ao questionar judicialmente o resultado da vistoria administrativa. Por outro lado, conforme consta das informações prestadas pela autoridade coatora (acima transcritas), o INCRA cuidou de atualizar o laudo de avaliação do imóvel para fins de indenização, após confirmar a oportunidade e conveniência da desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária após supervenientes instruções normativas. Não obstante, conforme bem explicita a autoridade impetrada à fl. 19 das informações (doc. 41), o dispositivo da invocada Portaria MDA nº 5/2013, que regula a vistoria, não poderia retroagir a ponto de atingir os processos

MS 32898 AGR / DF

administrativos em fase adiantada, como o do caso em exame.

Como se vê, os argumentos apresentados pelo impetrante são insuficientes para demonstrar direito líquido e certo à anulação do ato impetrado.

As razões recursais não conseguem infirmar esses fundamentos. Ora, conforme dito acima, possuindo o laudo de vistoria validade por tempo indeterminado, a demora na edição do decreto presidencial por si só não dá ensejo à configuração da alegada nulidade, especialmente no caso concreto, em que o próprio impetrante deu causa a considerável atraso no andamento do processo administrativo ao questionar judicialmente o resultado da vistoria administrativa.

2. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental. É o voto.

09/09/2016

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.898 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AGTE.(S) : **AROLDO SCHWEITZER**
ADV.(A/S) : **MARIALVA PORTES**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL): Peço vênua ao Rel. Min. Teori Zavascki, para divergir quanto à questão que deve ser enfrentada por esta Corte, consistente na aplicação de prazo específico para edição de decreto desapropriatório, condizente com o princípio constitucional da razoável duração do processo (inciso LXXVIII do art. 5º da CF).

O voto do Relator negou provimento ao agravo regimental, mantendo a decisão monocrática recorrida, com o argumento de que não houve ilegalidade no decreto de desapropriação, fundamentando, em síntese, o seguinte:

“Ora, conforme dito acima, possuindo o laudo de vistoria validade por tempo indeterminado, a demora na edição do decreto presidencial por si só não dá ensejo à configuração da alegada nulidade, especialmente no caso concreto, em que o próprio impetrante deu causa a considerável atraso no andamento do processo administrativo ao questionar judicialmente o resultado da vistoria administrativa. 2. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental. É o voto”.

É bem verdade que a jurisprudência da Corte entende que não existe prazo de validade do laudo de vistoria, tampouco para edição do decreto

MS 32898 AGR / DF

desapropriatório, conforme se percebe das ementas dos seguintes julgados, abaixo transcritas:

“MANDADO DE SEGURANÇA - REFORMA AGRÁRIA - DESAPROPRIAÇÃO. NOTIFICAÇÃO. PRAZO DO LAUDO DE VISTORIA. FATOS E PROVAS. 1. A nulidade da notificação fica afastada com a comprovação de que o levantamento pericial foi acompanhado por prepostos do proprietário do imóvel, sem qualquer impugnação ou recurso na esfera administrativa. 2. É desnecessária a expedição de notificação à entidade de classe, desde que não tenha sido ela a deflagrar o processo expropriatório. 3. **O art. 2º, § 4º, da Lei 8.629/93 não fixa prazo de validade do laudo de vistoria ou termo final para edição do decreto de declaração de interesse social, para fins de reforma agrária.** 4. Para que se possa concluir que a produtividade do ano da vistoria foi prejudicada pela seca, é necessário que se faça prova cabal de que, nos anos anteriores, o imóvel era produtivo. 5. Questionamentos relativos à utilização da propriedade e não-observância da área de reserva legal envolvem fatos e provas, inviáveis de serem debatidos em sede de *mandamus*. 6. Segurança denegada”. (MS 25016, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 25.11.2005) – grifei;

“MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. NÃO-CABIMENTO DO WRIT. INSTRUÇÃO NORMATIVA 8/93 REVOGADA PELA DE Nº 31/99. PRAZO ESTABELECIDO NA LEI 8629/93: INTERPRETAÇÃO DO STF. IMPRESTABILIDADE DA AVERBAÇÃO DE QUOTA IDEAL, SEM IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA. PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO, QUE NÃO SE VINCULA AO DESFECHO DE AÇÃO CAUTELAR. 1. Não cabe mandado de segurança para discutir-se questão que exige dilação probatória. 2. Inexigível a presença de técnico de cadastro na comissão, visto que a Instrução Normativa INCRA/8/93 foi revogada pela de nº 31/99. 3. **A jurisprudência**

MS 32898 AGR / DF

desta Corte firmou entendimento de que o § 4º do artigo 2º da Lei 8629/93 não fixa prazo de validade para a vistoria, apenas determina que, durante o referido período, as modificações introduzidas no imóvel não deverão ser levadas em conta para o efeito de desapropriação. 4. Não se encontrando individualizada na sua averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade. Precedente. 5. Tramitação de ação cautelar de produção antecipada de prova sobre as mesmas questões tratadas no *mandamus*. As duas ações são independentes. Os atos do procedimento expropriatório não se vinculam ao desfecho da cautelar. Precedentes. Segurança denegada, ressalvadas as vias ordinárias”. (MS 24113, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 23.5.2003) - grifei.

Todavia, conquanto não se aplique o prazo de 6 (seis) meses previsto no art. 4º, § 2º, da Lei 8269/93, entendo ser necessário que o arcabouço normativo da desapropriação passe por uma releitura constitucional da razoável duração do processo, do devido processo legal e da proporcionalidade.

Isso porque, tanto o Decreto-Lei 3365/41 (Lei Geral de Desapropriação) quanto as leis 8629/93 e 4132/62, bem como a Lei Complementar 76/93, não estipulam expressamente prazo de conclusão da fase declaratório-administrativa.

A questão que importa é saber se, em face da garantia da razoável duração do processo, é possível o “cidadão-proprietário” ficar eternamente esperando o ato administrativo declaratório para poder definir se será privado de seu bem imóvel e quanto receberá a título de justa indenização.

Rezam os incisos XXIII, XXIV e LXXVIII do art. 5º da CF, respectivamente:

MS 32898 AGR / DF

“XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Sobre o tema do postulado da razoável duração do processo, tive oportunidade de escrever em sede doutrinária:

“A EC n. 45/2004 introduziu norma que assegura a razoável duração do processo judicial e administrativo (art. 5º, LXXVIII). Positiva-se, assim, no direito constitucional, orientação há muito perfilhada nas convenções internacionais sobre direitos humanos e que alguns autores já consideravam implícita na ideia de proteção judicial efetiva, no postulado da dignidade da pessoa humana e na própria ideia de Estado de Direito. **A duração indefinida ou ilimitada do processo judicial afeta não apenas e de forma direta a ideia de proteção judicial efetiva, como compromete de modo decisivo a proteção da dignidade da pessoa humana.**

Dessarte, a Constituição conferiu significado especial ao princípio da dignidade humana como postulado essencial da ordem constitucional (art. 1º, III, da CF/88). O Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações.

Assim, tendo em vista a indissociabilidade entre proteção judicial efetiva e prestação jurisdicional em prazo razoável, e a ausência de autonomia desta última pretensão, é que julgamos pertinente tratar da questão relativa à duração indefinida ou

MS 32898 AGR / DF

desmesurada do processo no contexto da proteção judicial efetiva.

O reconhecimento de um direito subjetivo a um processo célere – ou com duração razoável – impõe ao Poder Público em geral e ao Poder Judiciário, em particular, a adoção de medidas destinadas a realizar esse objetivo. Nesse cenário, abre-se um campo institucional destinado ao planejamento, controle e fiscalização de políticas públicas de prestação jurisdicional que dizem respeito à própria legitimidade de intervenções estatais que importem, ao menos potencialmente, lesão ou ameaça a direitos fundamentais”. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 405/406) – grifei.

Não considero razoável, tampouco extraio da Constituição, nenhum substrato que configure total discricionariedade temporal de a Administração culminar com a fase administrativa, a qual é necessária para seguir adiante com a fase negocial (amigável) ou judicial (litigiosa).

Ninguém pode ser privado dos seus bens sem o devido processo legal, aí incluída a garantia da razoável duração do procedimento administrativo e/ou judicial necessário(s) para a intervenção estatal na propriedade, tal como previsto no art. 2º da Lei 8.269/93, *in verbis*:

“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.**”

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 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

MS 32898 AGR / DF

proprietário, preposto ou seu representante.

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel.

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º." - grifei

A norma contida no art. 2º supracitado é clara ao afirmar a necessidade de observar os ditames constitucionais, entre eles os postulados da razoável duração do processo, do devido processo legal e da proporcionalidade da intervenção estatal na propriedade.

Reitero o que afirmei naquela obra doutrinária, no sentido de que:

“Deve-se reconhecer que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de *relativização*, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária. As disposições legais relativas ao conteúdo têm, portanto, inconfundível *caráter constitutivo*. **Isso não significa, porém, que o legislador possa afastar os limites constitucionalmente estabelecidos.** A definição desse conteúdo pelo legislador há de preservar o direito de propriedade na qualidade de garantia institucional. **Ademais, as limitações impostas ou as novas conformações emprestadas ao direito de propriedade hão de observar especialmente o princípio da proporcionalidade, que exige que as restrições legais sejam adequadas, necessárias e proporcionais.**

(...)

Vê-se, pois, que o legislador dispõe de uma relativa

MS 32898 AGR / DF

liberdade na definição do conteúdo da propriedade e na imposição de restrições. Ele deve preservar, porém, o núcleo essencial do direito de propriedade, constituído pela utilidade privada e, fundamentalmente, pelo poder de disposição. A vinculação social da propriedade, que legitima a imposição de restrições, não pode ir ao ponto de colocá-la, única e exclusivamente, a serviço do Estado ou da comunidade”. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 339/340) – grifei

Portanto, enquanto o proprietário aguarda definição pelo poder público acerca do interesse social subjacente à desapropriação, as limitações ao exercício do direito de propriedade não podem se afastar dos ditames constitucionais, entre eles o princípio da proporcionalidade cuja restrição deve ser adequada, necessária e proporcional.

Além disso, a imposição de restrições ao pleno exercício do direito de propriedade deve preservar a utilidade privada e o poder de disposição enquanto aguarda a definição administrativa quanto à declaração de interesse social para fins de reforma agrária.

Todas essas considerações convergem para a necessidade de se firmar prazo razoável para que o poder público ultime sua intenção de intervir drasticamente na propriedade particular, mediante o instituto da desapropriação.

Entender diversamente é o mesmo que permitir que o cidadão fique *ad aeternum* com “espada de Dâmocles” sobre si, aguardando a solução de questão administrativa, a qual repercute negativamente em sua esfera de propriedade, seja pela desvalorização de mercado do imóvel, seja pela fuga de interessados em negociar bem pendente de apreciação pelo poder público de drástica intervenção estatal.

Como dito acima, o arcabouço normativo estipula apenas prazos de caducidade do decreto desapropriatório, a depender de cada espécie, tal como previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3365/41 (desapropriação por

MS 32898 AGR / DF

utilidade pública), no art. 3º da Lei 4132/62 (desapropriação por interesse social) ou no art. 3º da LC 76/93 (desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária), a saber, respectivamente:

“Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração”.

“Art. 3º O expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado”.

“Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório”.

Ou seja, a depender da espécie de desapropriação, existem prazos de validade do decreto declaratório, tanto para as situações de resolução amigável (extrajudicial) quanto litigiosa (judicial), cujo transcurso leva à perda de eficácia daquele e a necessidade de seu refazimento.

Penso que a leitura constitucional condizente com os princípios da razoável duração do processo, da proporcionalidade na restrição ao direito de propriedade e do devido processo legal é fixar-se prazo razoável para que o poder público finalize a etapa declaratória, a qual se encerra com a edição do decreto do Poder Executivo e demonstre, claramente, a intenção de desapropriar a gleba rural.

É clarividente que inexistente prazo fixado legalmente para tanto, devendo o intérprete se socorrer do art. 4º do Decreto-Lei 4657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), *in litteris*:

MS 32898 AGR / DF

“Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

A Lei 4.132/62, que regula, de forma geral, a desapropriação por interesse social, determina que, havendo omissão normativa, aplicam-se as normas legais que disciplinam a desapropriação por utilidade pública, tal como previsto no art. 5º, a saber:

“Art. 5º No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por unidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário.”

Tal diploma normativo é o Decreto-Lei 3365/41, denominado Lei Geral de Desapropriação, a qual regula os seguintes prazos:

“Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público”.

Assim, é de 5 anos o prazo tanto para a Administração ingressar judicialmente com o procedimento de desapropriação por utilidade pública (2 anos para desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária), quanto para o particular propor demanda que vise à

MS 32898 AGR / DF

indenização por restrições decorrentes de atos do poder público.

O prazo do parágrafo único do art. 10 do Decreto Lei 3365/41 aplica-se ao procedimento de desapropriação por interesse social, diante do citado art. 5º da Lei 4132/62.

Por questão de isonomia, o mesmo prazo deve ser dado à Administração para finalizar a etapa declaratória (5 anos), a contar do momento em que intime o proprietário para levantamento de dados e informações (§§ 2º e 3º do art. 2º da Lei 8629/93) ou que adentre no imóvel no pleno exercício do poder de polícia fiscalizatório (§ 5º do art. 2º da Lei 8629/93).

Desse modo, concluo que, em face da proteção constitucional da razoável duração do processo, da proporcionalidade na restrição ao direito de propriedade e do devido processo legal, deve-se aplicar **analogicamente** o prazo de 5 (cinco) anos previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3365/41 (desapropriação por utilidade pública) para que o Poder Executivo Federal realize os trâmites administrativos necessários para finalizar a fase declaratória cujo transcurso, sem a edição do decreto desapropriatório, enseja a extinção anômala da fase administrativa, ressalvada a ocorrência de força maior ou caso fortuito, tal como suspensão do procedimento administrativo por decisão judicial ou outros impedimentos comprovados.

Igualmente, como ocorre nos casos de caducidade do decreto desapropriatório, o poder público somente poderá reiniciar novo procedimento após o decurso do prazo de 1 (um) ano, tal como previsto no art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41.

Ad argumentandum tantum, poder-se-ia pensar em utilizar, analógica e supletivamente, o art. 10 da Lei 9873/99, tendo em vista que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é tida como desapropriação-sanção, compreendida como punição pelo descumprimento da função social da propriedade, inculpada nos arts. 184 e 186, c/c art. 5º, XXIII (“a propriedade atenderá a sua função social”), todos da CF.

In casu, tem-se como fatos incontroversos, tal como alegado pela

MS 32898 AGR / DF

autoridade impetrada, o seguinte:

“Verifica-se no quadro acima, que foi de menos de três meses a duração do trâmite desde a notificação do proprietário/impetrante cientificando-o da data da realização da vistoria para levantamento de dados e informações sobre o imóvel de sua propriedade (18/08/1999) até a remessa dos autos administrativos ao Incra em Brasília para fins de encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República para edição do Decreto declaratório do interesse social para fins de reforma agrária sobre o imóvel em questão (12/11/1999). 27. No entanto, em razão da decisão liminar proferida nos autos da ação ordinária promovida pelo ora Impetrante em face do Incra/PR (notificação judicial recebida em 11/11/1999) o referido procedimento administrativo de desapropriação, que já se encontrava em Brasília, foi suspenso e devolvido ao Incra paranaense, ficando lá sobrestado até o ano de 2007, período que durou mencionada suspensão judicial. 28. Registra-se, então, que quem dera causa nesse período de mais de sete anos à alegada demora do procedimento de desapropriação foi o ora Impetrante e não o Incra. Não fosse isso, de há muito o imóvel em voga já teria sido incorporado ao programa de reforma agrária do país. 29. O procedimento administrativo de desapropriação em comento retomou o seu curso em 30/09/2008 quando o proprietário/impetrante fez uma proposta de venda do imóvel ao Incra que depois de analisada pela área jurídica da Autarquia foi rejeitada sob o fundamento de que não havia mais impedimento judicial para prosseguimento do feito expropriatório. 30. Ademais, registra-se que o art. 184 da CF/88 prescreve que o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social deve ser desapropriado com pagamento em títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 anos; prazo esse diferenciado para aquisição de imóveis mediante compra e venda, conforme regulado na Lei nº 8.629/93 e Decreto nº 433/1992. 31. Cientificado o interessado da inviabilidade

MS 32898 AGR / DF

jurídica da proposta de compra e venda por ele formulada, e dada a necessidade de atualização dos valores da indenização do imóvel, no período de 09 a 13/11/2009, foram realizados os trabalhos de campo para apuração da justa indenização do bem de raiz em tela, que, depois dos devidos trâmites naquela Zonal, teve a proposta de desapropriação aprovada pelo Colegiado Regional do Incra. 32. Concluído o procedimento na Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, a proposta foi encaminhada ao Incra Central em data de 26/11/2010, que, por sua vez, a encaminhou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário em 29/12/2010, e este, após a devida manifestação de sua Consultoria Jurídica, remeteu, em 02/02/2011, a proposta de decretação do imóvel à Casa Civil da Presidência da República com vistas à edição do Decreto presidencial. 33. Estando a referida proposta de decretação na Casa Civil da Presidência da República, as Administrações do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Incra e da Casa Civil convergiram para alguns critérios gerenciais de valoração da oportunidade e conveniência para uso nas desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária, depois tornados objeto de ampla divulgação no MEMO/CIRC./INCRA/DT/nº 22/2011 (27/12/2011), que contemplava os seguintes itens: i) capacidade de assentamento para mais de 15 famílias; ii) custo por família inferior a R\$ 100.000,00; e iii) parcelamento inferior a 75 hectares por unidade de produção. 34. Em razão desses novos parâmetros, em 17/06/2011, a Casa Civil da Presidência da República entendeu por bem restituir a proposta de decretação em pauta ao MDA, que, por seu turno, a restituiu ao Incra, por meio do Ofício nº 382/2011, de 09/12/2011, para reavaliação da conveniência e oportunidade da desapropriação do imóvel. 35. Denota-se, portanto, com o episódio acima, que, se não fosse o zelo do Estado brasileiro no trato das desapropriações agrárias, o imóvel do ora Impetrante já estaria declarado de interesse social para fins de reforma agrária desde 2011, e, com certeza, com o devido ajuizamento da ação de desapropriação. 36. Com a devolução do procedimento

MS 32898 AGR / DF

administrativo ao Incra para reavaliação da oportunidade e conveniência da desapropriação do imóvel objeto do presente Mandado de Segurança, foram necessárias as realizações de novas tarefas por parte da Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, notadamente em razão da edição das portarias MDA, nºs 05, 06 e 07, todas de 31/01/2013 que dispuseram sobre novos procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária. 37. Assim, por meio da Ordem de Serviço Incra/SR-09/PR/nº 15/2013, de 04 de março de 2013, foi constituída comissão de servidores do Incra, para proceder nova avaliação do imóvel, haja vista a anterior já estar desatualizada, bem assim a realização do Estudo de Capacidade de Geração de Renda do imóvel. 38. Referidos trabalhos foram realizados e, após análise das áreas técnicas e jurídicas do Incra/PR, a proposta de decretação foi aprovada pelo Comitê de Decisão Regional e encaminhada ao Incra Central em 06/12/2013 que, por sua vez, a encaminhou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário em 16/12/2013, e este, após a devida manifestação de sua Consultoria Jurídica, remeteu a proposta de decretação do imóvel em tela à Casa Civil da Presidência da República culminando com a publicação no Diário Oficial da União de 27/12/2013, do Decreto declaratório do interesse social do imóvel de propriedade do Impetrante. (...)"

Vê-se, pois, que a notificação do impetrante, cientificando-o da data da realização da vistoria, ocorreu em 18.8.1999, iniciando-se o prazo quinquenal supradescrito.

Ocorre que houve impedimento judicial de continuidade do procedimento desapropriatório, a partir de 11.11.1999 – notificação judicial sobre a suspensão judicial –, “ficando (...) sobrestado até o ano de 2007, período que durou mencionada suspensão judicial, de sorte que, entre 1999 a 2007, o curso do prazo prescricional restou suspenso (inexiste informação precisa quanto ao momento de suspensão dos efeitos da liminar).

MS 32898 AGR / DF

Independentemente de tal ocorrência, a contar de 2007, inexistia empecilho legal ou judicial que impedisse a continuidade do procedimento desapropriatório, voltando a transcorrer o cômputo do prazo quinquenal cujo lapso encerrou-se, na melhor das hipóteses, em 31.12.2012.

Ainda que se considerasse como marco temporal de retorno do prazo o momento em que supostamente o proprietário/impetrante teria feito “*proposta de venda do imóvel ao Incra*” (30.9.2008), igualmente restou ultrapassado o prazo de 5 anos até a edição do decreto presidencial, de 26.12.2013 (DOU 27.12.2013).

Pelo exposto, peço vênha ao Relator para dar provimento, em parte, ao agravo regimental, assentando a ilegalidade do decreto presidencial de 26.12.2013 (DOU 27.12.2013), que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, a “Fazenda Pompeia”, situada no município de Congonhas/PR, ante o decurso do prazo de 5 anos após a retirada do óbice judicial que suspendeu o procedimento desapropriatório.

Ressalto que, após o decurso do prazo de 1 (um) ano, caso persista a situação de fato que gerou o procedimento desapropriatório, poderá o poder público reiniciar os trâmites administrativos para renovar o decreto de interesse social.

É como voto.

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.898 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AGTE.(S) : **AROLDO SCHWEITZER**
ADV.(A/S) : **MARIALVA PORTES**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia para, acompanhando o voto do eminente Ministro GILMAR MENDES, dar provimento ao presente recurso de agravo.

É o meu voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.898

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI

AGTE.(S) : AROLDO SCHWEITZER

ADV.(A/S) : MARIALVA PORTES (0007612/PR)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello. Plenário, sessão virtual de 02 a 08.09.2016.

Composição: Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário