

06/02/2013

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.146 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: NIVALDO POSSAMAI
ADV.(A/S)	: MARTHIUS SÁVIO CAVALCANTE LOBATO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – IMÓVEL RURAL – REFORMA AGRÁRIA – DECISÃO QUE ANULOU A DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA – SUPOSTA INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO RECORRIDO – PRETENDIDO RESTABELECIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO – FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL RURAL QUANTO À REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI Nº 8.629/93, ART. 2º, § 2º) – OFENSA AO POSTULADO DO “DUE PROCESS OF LAW” (CF, ART. 5º, LIV) – ALEGAÇÃO DE QUE A VISTORIA FOI FEITA NA PRESENÇA DE PREPOSTO INDICADO PELO PROPRIETÁRIO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO EXPROPRIANTE, DE QUE REFERIDO PREPOSTO DISPUNHA DE PODERES PARA REPRESENTAR O PROPRIETÁRIO – TRANSGRESSÃO AO DIREITO DE DEFESA E AO POSTULADO DO CONTRADITÓRIO – O SIGNIFICADO DA VISTORIA PRÉVIA – REFORMA AGRÁRIA E ABUSO DE PODER – INADMISSIBILIDADE – NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência do Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata de julgamentos e das

MS 25146 AGR / DF

notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** ao agravo regimental, **nos termos** do voto do Relator. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski.

Brasília, 06 de fevereiro de 2013.

CELSO DE MELLO – RELATOR

06/02/2013

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.146 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: NIVALDO POSSAMAI
ADV.(A/S)	: MARTHIUS SÁVIO CAVALCANTE LOBATO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo **tempestivamente** interposto **contra** decisão que **deferiu** mandado de segurança **impetrado** pela parte ora agravada.

A **decisão** por mim proferida, **objeto** deste recurso de agravo, **invalidou decreto expropriatório**, eis que o proprietário afetado **não** foi devida e previamente notificado quanto à realização da vistoria no imóvel rural (Vol. 03, fls. 528/543).

Inconformada com esse ato decisório, a União Federal **interpõe** o presente recurso, **postulando** o provimento do agravo que deduziu (Vol. 03, fls. 557/597).

Por não me convencer das razões apresentadas pela parte recorrente, **submeto**, à apreciação do Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal, **o presente** recurso de agravo.

É o relatório.

06/02/2013

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.146 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Não assiste razão à parte recorrente, eis que a decisão agravada – cujos fundamentos são ora reafirmados – ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na matéria em exame.

Salientei, na decisão ora impugnada, que as razões expostas na inicial da impetração, especialmente as relativas à falta de notificação prévia do proprietário do imóvel e a consequente realização de vistoria sem que esse mesmo proprietário dela tivesse conhecimento, conferiam relevo jurídico à tese sustentada pelo autor do “*writ*”.

Impende destacar, desde logo, tal como já o fizera quando da decisão recorrida, que o processo de reforma agrária, como se sabe, 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.

Não custa 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.

MS 25146 AGR / DF

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

MS 25146 AGR / DF

verdadeiro ato de intervenção do Poder Público na esfera dominial privada.

Não constitui demasia insistir na asserção 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 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 subsequentes 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.

Assinalei, então, na decisão ora agravada, que decisão plenária do Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento do MS 22.164/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 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

MS 25146 AGR / DF

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 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, no julgamento **do MS 24.547/DF**, 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*

MS 25146 AGR / DF

*lei. Estabelece o § 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 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.” (grifei)*

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 apoia 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 de efetivação desse mesmo ato, a adoção de medidas que visem a esclarecer ou a desfazer dúvidas.

Ao proferir a decisão em causa, assinalei, *naquela oportunidade*, que, **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.

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.

MS 25146 AGR / DF

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. 281, 33ª ed., 2010, 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

MS 25146 AGR / DF

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).

MS 25146 AGR / DF

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.

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 ideia e à autoridade da lei (“*rule of law*”) **traduzem** comportamentos **que prestam reverência** ao princípio da legalidade, **cuj**a **primazia** representa verdadeira pedra angular no processo de construção e de consolidação do Estado Democrático de Direito.

MS 25146 AGR / DF

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.

Daí porque enfatizei que tinha por suficientes (**e** procedentes), **para a concessão** da ordem de mandado de segurança, **as razões** concernentes à falta de notificação prévia do proprietário do imóvel **e** a consequente realização dessa mesma vistoria **sem** o conhecimento do proprietário.

É que o ora recorrido – **único** senhor das propriedades rurais **afetadas** pelo decreto presidencial – **não foi**, em momento algum, notificado, **qualquer** que fosse o meio de comunicação, **para os atos** de vistoria **a que se refere** o art. 2º, § 2º da Lei n.º 8.629/93.

Cumprir ter presente, no caso ora em exame, **que a única notificação** ocorrida no procedimento administrativo **que resultou** no decreto presidencial ora questionado, **deu-se na pessoa do irmão** do proprietário, **que não** dispunha de poderes para representá-lo.

Esse aspecto que venho de referir – **ausência** de prévia notificação pessoal **ao real** proprietário dos imóveis rurais em questão – **bastaria, por si só, para inviabilizar**, formalmente, o decreto presidencial impugnado na ação de mandado de segurança, **eis** que a União Federal, **agindo** por intermédio do INCRA, **desrespeitou**, frontalmente, **a norma legal que impõe**, ao Poder Público, **na fase administrativa** do procedimento de expropriação, **o dever** de promover **a prévia notificação do proprietário** do imóvel rural (Lei n. 8.629/93, art. 2º, § 2º).

Com efeito, **a notificação** a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, **para que se repute** válida **e possa** legitimar eventual declaração expropriatória, **para fins** de reforma agrária, **há de ser**

MS 25146 AGR / DF

efetivada na pessoa daquele que se qualifica como proprietário do imóvel rural que foi indicado como objeto de análise e vistoria prévias.

A imprescindibilidade dessa prévia e regular notificação resulta das graves consequências que podem derivar do levantamento de dados e informações pertinentes ao imóvel rural, **eis que a finalidade da vistoria** a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93 prende-se à constatação técnica do atendimento, *ou não*, pelo prédio rústico, da função social que lhe é inerente.

O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela necessidade de garantir, ao proprietário, a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa, ao contrário do que sustentado pela autoridade apontada como coatora, em vício radical que configura **defeito insuperável**, apto a projetar-se, **por efeito de repercussão causal**, como **precedentemente** salientado **nesta** decisão, sobre todas as fases subsequentes do procedimento de expropriação, gerando, em consequência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória.

Foi por essa razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 23.562/TO, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, declarou, *“incidenter tantum”*, a inconstitucionalidade da alteração introduzida no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, **pela MP nº 1.577/97, para proclamar** que *“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)...”* (RTJ 176/255).

MS 25146 AGR / DF

Daí a relevância inquestionável da notificação pessoal e prévia do proprietário, que deve ser **validamente** promovida pelo INCRA, para efeito de realização da **vistoria** a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, **a fim de que se legitime**, em última análise, a própria declaração expropriatória consubstanciada no decreto presidencial, **consoante tem advertido**, em **sucessivos** pronunciamentos, **a jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal (RTJ 169/507, Rel. Min. NELSON JOBIM – RTJ 175/555, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RTJ 176/255, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 23.012/PR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – MS 23.855/MS, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.):

“NOTIFICAÇÃO PRÉVIA E PESSOAL DA VISTORIA.

- A notificação a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, para que se repute válida e possa conseqüentemente legitimar eventual declaração expropriatória para fins de reforma agrária, há de ser efetivada em momento anterior ao da realização da vistoria.

Essa notificação prévia somente considerar-se-á regular, quando **comprovadamente** realizada **na pessoa** do proprietário do imóvel rural, ou quando efetivada mediante carta com aviso de recepção **firmado por seu destinatário** ou por aquele que disponha de poderes para receber a comunicação postal em nome do proprietário rural, ou, ainda, quando procedida **na pessoa** de representante legal ou de procurador regularmente constituído pelo ‘dominus’.

- O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela **necessidade** de garantir ao proprietário a observância da cláusula constitucional do **devido processo legal**, importa em 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.”

(RTJ 164/158-160, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

MS 25146 AGR / DF

“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.

.....

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.

.....

7. Mandado de Segurança deferido.”

(MS 24.547/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – grifei)

“DESAPROPRIAÇÃO. Interesse social. Reforma Agrária. Imóvel rural. Levantamento de dados e informações. Vistoria. Prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou representante. Elemento essencial do devido processo da lei (‘due process of law’). Inobservância. Proprietários cientificados apenas no dia de início dos trabalhos da vistoria. Comunicação anterior recebida por terceiro. Nulidade do decreto reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. Segurança concedida. Aplicação do art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, cc. art. 5º, LIV, da CF. Precedentes. É nulo o decreto expropriatório de imóvel rural para fim de

MS 25146 AGR / DF

reforma agrária, quando o proprietário não tenha sido notificado antes do início dos trabalhos de vistoria, senão no dia em que esses tiveram início, ou quando a notificação, posto que prévia, não lhe haja sido entregue pessoalmente, nem a preposto ou representante seu.”

(MS 23.856/MS, Rel. Min. CEZAR PELUSO – grifei)

“MANDADO DE SEGURANÇA – REFORMA AGRÁRIA – DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184, ‘CAPUT’) – MÉDIA PROPRIEDADE RURAL (CF, ART. 185, I) – ÁREA QUE RESULTOU DE DOAÇÃO CELEBRADA EM MOMENTO QUE PRECEDEU TANTO A EDIÇÃO DA MP 1.577/97 (REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP 2.183-56/2001) COMO A PUBLICAÇÃO DO ATO PRESIDENCIAL QUESTIONADO – INEXPROPRIABILIDADE DO IMÓVEL RURAL EM QUESTÃO – FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL QUANTO À REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI Nº 8.629/93, ART. 2º, § 2º) – OFENSA AO POSTULADO DO ‘DUE PROCESS OF LAW’ (CF, ART. 5º, LIV) – NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.

.....

A NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL, EM TEMA DE REFORMA AGRÁRIA, TRADUZ EXIGÊNCIA IMPOSTA PELA CLÁUSULA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- A vistoria administrativa do imóvel rural, na fase preliminar do procedimento expropriatório instaurado para fins de reforma agrária, deve ser precedida de notificação pessoal, dirigida ao proprietário rural, sob pena de desrespeito à cláusula constitucional do ‘due process of law’, cuja inobservância afeta a própria declaração expropriatória, invalidando-a desde o momento em que formalmente veiculada em decreto presidencial. Precedentes.”

(MS 23.006/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

MS 25146 AGR / DF

Irretocável, sob tal aspecto, **o parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, que, **ao reconhecer** a efetiva **ausência**, no caso, **da notificação prévia** do ora recorrido, **para efeito** de vistoria dos imóveis rurais de que é proprietário, **assim se manifestou** (Vol. 03, fls. 518/521):

“9. Contudo, de longa data resta consolidada a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de se emprestar ao citado requisito as galas de espécie de citação do proprietário para a o processo administrativo que se instaura. Daquele ato partem os reflexos materiais do princípio do devido processo legal, garantida com o comunicado a instalação do contraditório e da ampla defesa do proprietário.

10. Essa vertente findou firmemente vitoriosa no Plenário da Corte Suprema, conforme admitiu, com tranqüilidade, o Eminentíssimo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE em inúmeras oportunidades (v.g., MS 23.855, Eminentíssimo Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ de 22/3/2002, p. 32; MS 23.654, Eminentíssimo Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ de 17/5/2002, p. 59; e mais recentemente no MS 24.547, Eminentíssima Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 23/4/2004, p. 9).

11. Prevaleceu, de tal maneira, a dicção de que o art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/93 ordenaria uma imposição procedimental que, descumprida, poderia ocasionar severos danos aos proprietários das terras examinadas, bastando a conclusão dos trabalhos técnicos no sentido da desatenção aos índices de produtividade, no que estaria declarado o descumprimento da função social da propriedade. A possibilidade de lesão ao particular lança a notificação a um papel de extrema relevância, revestindo-a com atribuição de garantir o direito de propriedade, inatingível sem o cumprimento do devido processo legal.

12. É a anotação de V. Exa. no voto proferido no MS 23.006: ‘(...) Daí a relevância inquestionável da notificação pessoal e prévia do proprietário, que deve ser validamente promovida pelo INCRA, para efeito de realização da vistoria a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei n.º 8.629/93, a fim de que se legitime, em última análise, a

MS 25146 AGR / DF

própria declaração expropriatória consubstanciada no decreto presidencial (...)’ (DJ de 29/8/2003, p. 21, ...).

13. Na hipótese retratada nos autos, o impetrante argumenta que a dita notificação fora recebida por pessoa que não é habilitada a lhe representar, circunstância que sugere a nulidade do ato. Anota que o signatário do comunicado – fls. 57 – não é seu preposto, representante legal ou convencional.

14. As informações respondem a tal ilação com a retórica de ser o signatário, em verdade, irmão do impetrante. **Sugerem** que tal parentesco seria suficientemente forte a tornar evidenciada a ciência do interessado. Soma a idéia de ter sido a correspondência enviada ao endereço de domicílio do proprietário.

15. Sob tal configuração, incontroversa nos autos, resta evidente que a notificação não foi recebida por qualquer dos agentes legitimados a tanto.

16. O parentesco em tela não confere qualquer tipo de representação legal ao signatário, que não está legitimado a agir nos interesses de seu irmão. Não há, do mesmo modo, indicação documental de existir alguma espécie de vinculação formal – seja mercantil, comercial, trabalhista ou contratual – entre o impetrante e seu irmão. A Administração sugere, a fls. 193-194, que o signatário da notificação seria administrador do imóvel, mas tal alegação não encontra respaldo em prova alguma dos autos.

17. Tal comportamento parece destoar da orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. **Consigna parte da ementa** lançada ao acórdão do MS 23.654 que, ‘(...) Cumpre à Administração tornar insuscetível de dúvida que aconteceu prévia notificação - porque, como exigência legal, é ela elemento imprescindível para a validade do processo administrativo (...)’ (Eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ de 17/5/2002, p. 59).

18. O vício, portanto, **efetivamente existe**, e é, consoante firme orientação jurisprudencial, suficientemente forte a crivar o procedimento administrativo.

19. Ante o exposto, o Ministério Público Federal **opina pela concessão da ordem.**” (grifei)

MS 25146 AGR / DF

Em suma: os aspectos ora ressaltados **revelaram-se**, como ainda se revelam, **suficientes para autorizar a concessão** do referido mandado de segurança, **para invalidar** o decreto editado pelo Senhor Presidente da República, em 11 de agosto de 2004 (**DOU** de 12 de agosto de 2004), **que declarou** de interesse social, **para fins** de reforma agrária, **o imóvel rural** “Poços I, II e III”, **situado** no Município de Grajaú, **Estado** do Maranhão (**Processo** INCRA/SR-12/nº 54234.000033/2002-13 – fls. 22).

Sendo assim, e em face das razões expostas, **nego provimento** ao presente recurso de agravo, **mantendo**, em consequência, **a decisão** proferida a fls. 528/543 (**Vol. 03**).

É o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 25.146

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : NIVALDO POSSAMAI

ADV.(A/S) : MARTHIUS SÁVIO CAVALCANTE LOBATO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento o Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 06.02.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber e Teori Zavascki.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário