

## DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

### MANDADO DE SEGURANÇA Nº 805

Relatora: EXM<sup>ª</sup> DES. MARIA THEREZA BRAGA

Impetrante: JOÃO MENDES DE MENDONÇA

Impetrado: EXM<sup>º</sup> SENHOR GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL  
— COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA — TERRACAP — LITIS-  
CONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO

### PARECER Nº 70/PG

EMENTA: Desapropriação de imóvel rural — Ataque a decreto expropriatório — Caráter preventivo do *mandamus* antes do ajuizamento da ação — Extensão da defesa processual e limitações da defesa de mérito — Interesse social e utilidade pública, distinção — Reforma agrária — Competência constitucional da União Federal.

JOÃO MENDES DE MENDONÇA interpõe o presente Mandado de Segurança contra ato do Exm<sup>º</sup> Senhor Governador do Distrito Federal, consubstanciado no Decreto nº 3.531, de 12 de janeiro de 1977, que declarou de utilidade pública e interesse social, para fins de desapropriação, a fazenda “MANGA” ou “ESTIVA”, de que foi desmembrada a propriedade do Impetrante.

Alega não ter havido delegação de competência da União para a adoção da medida expropriatória, nem ato federal a declarar a área exproprianda como prioritária para desapropriação por interesse social, consoante preceitua o art. 161, § 4º, da Carta Magna.

Defende-se da eventual decadência do direito de ação de segurança, ao afirmar que, não obstante date de 1977 o decreto impugnado, o prazo decadencial se reabre a cada instante em consequência do ajuizamento da ação expropriatória, com pedido de imissão de posse *initio litis*.

Enfatiza a ilegalidade da desapropriação por interesse social após o transcurso de dois anos do ato declaratório de interesse social, nos termos do art. 3º da Lei nº 4.132/62.

Sustenta, igualmente, a caducidade do decreto expropriatório no que diz com a desapropriação por utilidade pública, tendo em vista somente haver sido citado após o dia 14-1-82, data em que o decreto completou cinco (5) anos.

“No caso específico de ação de desapropriação — acentua —, a doutrina e a jurisprudência pátrias se fixaram no sentido de que não basta a propositura da ação, ou mesmo o despacho ordenatório da citação, para interromper a prescrição ou impedir que se consuma a decadência, concluindo pela necessidade de citação válida...” (*sic*).

No mérito, advoga a tese de que somente a União pode desapropriar área rural, quer por interesse social, quer por utilidade pública, a menos que, nos termos do art. 161, § 4º, da Constituição, delegue essas atribuições ao Estado ou ao Município.

Busca apoio em voto do eminente Ministro Cunha Peixoto, no RE nº 89.880, (RTJ 93/389-90), no qual sustentou Sua Excelência que, reexaminando o problema, chegou à conclusão de que quem está com a razão é o Senhor Ministro Leitão de Abreu. “Vou além” — diz o Ministro Cunha Peixoto —, “porque, mesmo para a utilidade pública, foi preciso uma lei, promulgada no ano passado, permitindo que os Estados e Municípios desapropriassem áreas rurais”.

Ainda que assim não fosse, a verdade é que aqui se cogita substancialmente de desapropriação por interesse social e não por utilidade pública.

Citando trecho de voto do Ministro Leitão de Abreu que, por sua vez, se apoiou em voto do Ministro Cordeiro Guerra, repete que, no exame da espécie, o que deve prevalecer é a essência do ato e não a denominação que, eventualmente, possam os interessados atribuir a este.

O pedido é para que seja determinada a suspensão do ato impugnado, isto é, da ação de desapropriação em curso, e declarada a inconstitucionalidade do Decreto nº 3.551, de 12-1-77, do Exmº Sr. Governador do Distrito Federal, citando-se a TERRACAP como litisconsorte.

Citada para integrar a lide como litisconsorte, a TERRACAP acudiu ao chamamento e apresentou a contestação constante de fls. 31/50.

Em suas longas considerações, a contestante argüi:

- a) a caducidade da impetração;
- b) ser o presente mandado de segurança reprodução fiel do que constituiu o objeto do Mandado de Segurança nº 721, impetrado contra o ato do Juiz processante da ação expropriatória, e que foi repellido pelo Egrégio Tribunal Pleno;
- c) que a competência reservada à União para a desapropriação de área rural, prevista na Constituição Federal, art. 161, diz tão-só quanto à forma de pagamento que, para os Estados e Municípios não pode ser efetuada senão em dinheiro;
- d) que, não obstante decadente o decreto quanto à expropriação por interesse social, vigorava ele, ao tempo da propositura da ação, quanto ao outro fundamento, a utilidade pública;

e) que, em verdade, a ação foi ajuizada a 7 de janeiro de 1982, ou seja, sete dias antes do escoamento do prazo de cinco anos do decreto expropriatório e que a expropriante, na impossibilidade de obter a citação no prazo, requereu e obteve sua prorrogação por 90 dias, consoante disposto na lei processual vigente;

f) que, no mérito, a ação é, em verdade, de desapropriação por utilidade pública e esta pode ser efetuada pelos Estados e Municípios, ainda que de área rural, com apoio no art. 153, § 22, da Constituição Federal.

Não obstante o tenha determinado o respeitável despacho de fls. 27 vº, até este momento não foi enviado pedido de informações à autoridade coatora, o que deverá ser feito.

Contudo, a fim de não mais retardar o andamento do feito e considerando tratar-se de matéria já conhecida não só do Egrégio Tribunal quanto do Ministério Público, em anteriores postulações similares, emite o signatário, desde logo, o seu parecer, que é o seguinte:

#### PRELIMINARMENTE

a) Quanto à tempestividade, sustentou o signatário, em parecer exarado no Mandado de Segurança nº 751, a decadência da impetração, dado o transcurso de largo lapso de tempo entre a publicação do ato impugnado e o ajuizamento do *mandamus*.

Sente-se, no entanto, forçado a reconsiderar esse entendimento, em face da irrefutável procedência dos argumentos trazidos a lume pelo Des. EDUARDO RIBEIRO no Mandado de Segurança nº 709, em que Sua Excelência, com acuidade e justeza, revelou o caráter preventivo do pedido de segurança contra decreto de expropriação, e o estado de permanência da ameaça de lesão a direito individual do expropriando.

É preciso, contudo, colocar as coisas nos seus devidos lugares. O Mandado de Segurança pode ser utilizado contra o decreto de desapropriação ilegal, obtendo-se, através dele, provisão de ilegalidade do ato administrativo impugnado que, por isso, não mais poderá servir de suporte à ação de desapropriação. Nesse ponto, há seguro apoio da doutrina e da jurisprudência.

Porém, como preventiva, a impetração somente é possível até o ajuizamento da ação de desapropriação. Uma vez ajuizada esta, fica ultrapassada a fase administrativa, exaurida nos seus efeitos, não mais havendo ensejo de se coarctá-la por via direta.

Vale dizer: contra o decreto de desapropriação, o mandado de segurança tem caráter preventivo. Uma vez ajuizada a ação, não só a ameaça se consuma, como se opera a encampação do ato pelo Judiciário.

Daí por diante, poderá ocorrer motivo que faculte a impetração de mandado de segurança contra ato do juiz, desde que verificados os pressupostos da iminên-

cia de dano irreparável ou de difícil reparação e a inexistência de recurso com efeito suspensivo. Preciso também que o interessado evite a preclusão processual da matéria impugnada na segurança, através dos recursos ordinários cabíveis.

b) Quanto ao cabimento, vejamos o que objetiva o *mandamus*. Trata-se de mandado de segurança interposto contra o Decreto nº 3.551, de 12-1-1977, do Exmº Sr. Governador do Distrito Federal, declaratório de utilidade pública e interesse social, para fins de desapropriação, de propriedade de imóvel rural do Impetrante. Não obstante, o seu pedido é de trancamento da ação de desapropriação em curso.

Não há, evidentemente, como evitar o ajuizamento de uma ação judicial através de mandado de segurança. Nesse sentido já setenciou a egrégia Seção Cível desse Colendo Tribunal, no Mandado de Segurança nº 709, cuja ementa é a seguinte:

“Não se conhece de Mandado de Segurança que visa a impedir o exercício do direito de postular a prestação jurisdicional.”

Com efeito, por mais estapafúrdia que possa parecer uma pretensão deduzida em juízo, está ela protegida pelo direito de acesso à jurisdição, suporte mesmo do processo hodierno, em que o cidadão não pode ser obstaculizado em seu direito de postular prestação jurisdicional do Estado.

Argumenta-se que, na ação de desapropriação, o expropriando só pode discutir o preço, devendo valer-se de vias ordinárias para o debate de quaisquer outros elementos de defesa que pretenda pôr em discussão.

Data vênia, quando a lei consigna que na ação de desapropriação somente se pode discutir o preço, evidentemente quer essa disposição referir-se ao *meritum causae*. As condições da ação e os pressupostos processuais, estes podem e devem ser examinados e discutidos livremente em qualquer ação, mesmo na ação de desapropriação.

É lição que nos vem dos mestres, podendo ser citado o monografista BERNHARD WILFRIED WEDEKIND, in “Desapropriação por Utilidade Pública”, 3ª edição, pág. 46:

“Na contestação, cujo prazo é o previsto no Código de Processo Civil, o expropriado somente poderá argumentar com a insuficiência do preço oferecido ou com temas de defesa processual.

.....  
Destarte, além da impugnação do preço oferecido, o expropriado tem, à sua disposição, somente a defesa processual, quer peremptória ou dilatória. Nesta área poderá argumentar, portanto, com a falta de condição ou condições da ação, com a coisa julgada, com a litispendência, com a incompetência, com a suspeição e, finalmente, com a nulidade processual.”

Nesse sentido, ainda tivemos reflexões de grande acuidade do eminente Des. EDUARDO RIBEIRO, no julgamento da preliminar de conhecimento do Mandado de Segurança nº 565, quando Sua Excelência deixou consignado:

“Senhor Presidente, com informação de que existe ajuizada ação de desapropriação, parece-me que o mais adequado é a matéria ser enfrentada no curso daquele processo. Verdade que é restrito o tema que pode ser discutido em ação de desapropriação, posto que, segundo a lei que rege a matéria e que se aplica subsidiariamente às várias hipóteses de desapropriação, só a impugnação do preço ou alegação do vício do processo poderá ser objeto da contestação. Entretanto, toda matéria que o Juiz possa conhecer de ofício será objeto de exame entre elas a decadência. Por esses motivos, considero que a matéria não deve ser retirada do seu local próprio de discussão. Não conheço.”

De igual modo, sentenciou o eminente Des. Luiz Vicente Cernicchiaro no julgamento do Mandado de Segurança nº 751, deixando ali consignado:

“*Data venia* dos Desembargadores que entendem em contrário, entendo sequer que, em tese, há uma norma que ampara a pretensão jurisdicionalmente deduzida. Tive oportunidade, em votos anteriores, de afirmar, inclusive, com apoio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em última análise, esse Mandado de Segurança visa a impedir que o Distrito Federal exercite um direito que é de desenvolver a ação expropriatória. Indiretamente deseja o impetrante antecipar-se com uma decisão de 2ª Instância, a fim de impedir o desenvolvimento do 1º grau. Em razão do que, *dada venia*, não conheço.”

E que pretendem os Impetrantes discutir? O *meritum causae*? Não. O que sustentam é que a autoridade expropriante não satisfaz as condições da ação, nem ostenta os pressupostos processuais, isto é:

1 — não apresentou delegação do poder público federal;

2 — não dispõe de decreto do Governo Federal reconhecendo a área como prioritária para fins de desapropriação por interesse social.

Enfim, desatendida teria sido a letra do art. 161, §§ 2º e 4º, da Constituição Federal, que estabelece os pré-requisitos processuais constitucionais da ação de desapropriação por interesse social.

Ora, tais elementos, de ordem meramente processual, não só podem, como devem ser examinados e decididos na ação de desapropriação, consoante o disposto no art. 267 do CPC, que trata da extinção do processo sem julgamento de mérito.

Aliás, o que não pode é a Corte substituir-se ao Juiz, na consideração e julgamento de condições da ação e de pressupostos processuais fora da via recursal adequada e sem questionamento prévio. Seria manifesta, não apenas a su-

pressão do 1º grau de jurisdição, quanto a própria cassação do direito de postular em juízo.

Evidente que, para fazer valer a sua tese, necessitam as partes contendoras de um debate doutrinário entre desapropriação por interesse social e desapropriação por utilidade pública, cada qual delas com pressupostos processuais diferentes.

Ainda aí, *data venia*, está o signatário em que o tema é pertinente à ação de desapropriação. A definição da espécie processual de pressupostos e condições diversos é matéria de obrigatório exame em toda e qualquer ação, já que dessa definição depende a própria constituição e o próprio desenvolvimento válido do processo. Logo, trata-se ainda de exame de matéria preliminar e não de mérito.

Em resumo, o mandado de segurança é triplamente incabível:

1º — por inadmissível o mandado de segurança, que é preventivo, contra decreto de desapropriação após o ajuizamento da ação;

2º — por objetivar o cerceamento do exercício do direito de ação, assegurado pelo art. 153, § 4º, da Constituição Federal;

3º — por importar supressão do primeiro grau de jurisdição em causa de sua competência.

Está o signatário plenamente convencido, após meditado estudo da espécie, de que a decisão de admissibilidade do *writ* na hipótese sob exame, para solucionar matéria processual de uma ação de desapropriação em curso, equivale a um autêntico despacho saneador por via de mandado de segurança, o que haveria de criar situação de perplexidade para o juiz de 1º grau, com usurpação de funções que são de sua exclusiva competência.

Ante tais considerações, opina o signatário, preliminarmente, pelo não conhecimento do mandado.

### *DE MERITIS*

No mérito, caso a egrégia Corte, em sua alta sabedoria, consiga transpor os obstáculos postos em relevo nas preliminares de conhecimento, tem o signatário que o estudo feito pelo eminente Des. José Manoel Coelho, no julgamento do Mandado de Segurança nº 565, é exaustivo e merecedor de integral ratificação.

Com efeito, a essência do fundamento da desapropriação em causa é indubitavelmente o interesse social, já que o escopo do Governo é a implantação do Plano de Assentamento dirigido do Distrito Federal — PAD/DF, cujo objetivo a Exposição de Motivos respectiva expõe com clareza meridiana:

“O PAD/DF tem por objetivo fixar na região de Brasília em terras desapropriadas e ociosas pertencentes ao Governo do Distrito Fe-

deral, cerca de 140 famílias de agricultores de elevada capacidade técnica-financeira, para a exploração agropecuária de alto nível, adaptada ao Distrito Federal, através de metas e diretrizes previamente estabelecidas pela Secretaria de Agricultura e Produção, em busca de auto-suficiência da produção, como também colaborar nos estudos agrônômicos, objetivos colimados para a agricultura em solos de cerrado.”

Vale a pena repetir o trecho do brilhante voto do Des. Coelho, na parte em que estabelece a sutil distinção entre interesse social e utilidade pública:

“Não se negue aparente similitude entre a hipótese do artigo 5º, letra “e”, do Decreto-lei nº 3.364/41 e a prevista no artigo 2º, nº II, da Lei nº 4.132/62. Afinal, ambas as hipóteses de desapropriação objetivavam obter melhor produtividade das terras para o adequado abastecimento dos centros de população. A distinção, porém, logo se aclara, quando se examina o disposto no artigo 4º da Lei nº 4.132/62, *verbis*: Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.”

Ainda que se observe, na espécie, uma certa dose de utilidade pública, nos planos de urbanização previstos, a verdade é que tais núcleos são secundários em relação ao plano principal, consistente na “exploração agropecuária em alto nível por cerca de 140 famílias de agricultores de elevada capacidade técnico-financeira”. E, como secundária a idéia da urbanização de apoio aos núcleos agrícolas, nela não se pode basear, porque não se pode basear no acessório e sim no principal, para a caracterização da natureza da desapropriação.

Cabe aqui, *permissa venia*, a transcrição de outro tópico do voto do Des. Manoel Coelho no Mandado de Segurança nº 565:

“O ato expropriatório está motivado na letra “e” do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e no inciso II do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.

.....  
“Ocorre que o programa que lastreia o decreto é um todo incindível, é um só, e não composto de partes destacáveis ou metas sucessivas de características próprias. Tal como montado, o programa é incindível, ou se executa por inteiro, no que ele tem de fundamental, ou será inexequível, por não atender a seus objetivos. Como, então, destacar no programa o que é de interesse social e o que é de utilidade pública para exame dos efeitos legais que, num e noutro aspecto, se diversificam quanto ao prazo de caducidade, à necessidade, ou não, de prévia autorização do Presidente da República e à motivação típica?”

Mas seria racional e justo opor obstáculos a uma ação por todos os títulos louvável, do Governo do Distrito Federal, em fazer no seu território um ensaio de reforma agrária, quando desde 1964 o Brasil começou a andar nessa direção?

Sim, porque a União reservou para a sua exclusiva competência a Reforma Agrária e a Política Agrícola, somente podendo entrar na execução de planos dessa natureza os Estados e Municípios que receberem delegação e mesmo assim para aplicação dos planos em áreas previamente estabelecidas pelo Poder Central, sendo esta última atribuição indelegável, nos termos do art. 161, § 4º, da Constituição Federal.

Mas por que todo esse cuidado?

O Ministro Moreira Alves respondeu que “para impedir que cada um dos Governadores dos Estados faça desapropriação por interesse social, para atender a motivos de ordem política local que sejam contrários ao interesse do País (RE 81.603, RTJ 81/502)”.

De nossa parte, acrescentaríamos que para manter um critério de uniformidade na implantação da Política Agrícola e da Reforma Agrária, de molde a evitar que a imaginação criativa e os engenhos políticos regionais e locais, transformem o uso do solo, no Brasil, em uma colcha de retalhos jurídica e geodésica, provocando um emaranhado que acabe por desservir a economia rural e por provocar a incerteza e a insegurança no campo.

De tal maneira se pretendeu evitar esse tipo de risco, que a reserva de competência federal para a Reforma Agrária e a Política Agrícola vem inserta em texto constitucional. Para os Estados e Municípios, institui-se uma verdadeira ação cível condicionada.

Cumpra às Unidades Federativas e aos Municípios interpretar e acatar essa diretiva filosófico-constitucional. Cumpra ao Judiciário velar por que se observem tais mandamentos da Constituição e das leis.

Em face disso, se possível fosse examinar o mérito, ao ver e sentir do signatário, a iniciativa governamental deveria ser coarctada, pela ausência de legitimidade para ingressar numa esfera de ação que a Carta Magna reservou para o Poder Central.

Brasília, 7 de março de 1983. — **José Dilermando Meireles**, Procurador-Geral.