

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 23.04.2004

04/04/2002

EMENTÁRIO Nº 2148-2

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADVOGADOS: MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADVOGADOS: IVANECK PEREZ ALVES E OUTROS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - A QUESTÃO DO **ABUSO PRESIDENCIAL** NA EDIÇÃO DE **MEDIDAS PROVISÓRIAS - POSSIBILIDADE** DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS **PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS** DA URGÊNCIA E DA RELEVÂNCIA (CF, ART. 62, CAPUT) - **REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO - INVASÃO** DE IMÓVEIS RURAIS PRIVADOS E DE PRÉDIOS PÚBLICOS - **INADMISSIBILIDADE - ILICITUDE** DO ESBULHO POSSESSÓRIO - **LEGITIMIDADE** DA REAÇÃO ESTATAL AOS ATOS DE VIOLAÇÃO POSSESSÓRIA - **RECONHECIMENTO**, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, **DA VALIDADE** CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, **REEDITADA**, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001 - **INOCORRÊNCIA** DE **NOVA** HIPÓTESE DE INEXPROPRIABILIDADE DE IMÓVEIS RURAIS - MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE DESTINA, **TÃO-SOMENTE**, A INIBIR **PRÁTICAS DE TRANSGRESSÃO** À AUTORIDADE DAS LEIS E À INTEGRIDADE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE **INSUFICIENTEMENTE** FUNDAMENTADA **QUANTO A UMA** DAS NORMAS EM EXAME - **INVIABILIDADE** DA IMPUGNAÇÃO GENÉRICA - **CONSEQÜENTE** INCOGNOSCIBILIDADE **PARCIAL** DA AÇÃO DIRETA - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR **CONHECIDO** EM PARTE E, NESSA PARTE, **INDEFERIDO**.

POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS (URGÊNCIA E RELEVÂNCIA) QUE CONDICIONAM A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.

- A **edição** de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, **depende**, dentre **outros** requisitos, da **estrita** observância dos **pressupostos constitucionais** da urgência e da relevância (CF, art. 62, "caput").

- Os **pressupostos** da urgência e da relevância, **embora** conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, **mesmo** expondo-se, **inicialmente**, à avaliação discricionária do Presidente da República, **estão sujeitos**, ainda que **excepcionalmente**, ao



ADI 2.213-MC / DF

controle do Poder Judiciário, **porque compõem** a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, **qualificando-se** como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, **extraordinariamente**, pela Constituição da República. **Doutrina. Precedentes.**

- A **possibilidade** de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apóia-se **na necessidade de impedir** que o Presidente da República, **ao editar** medidas provisórias, **incida** em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, **pois** o sistema de **limitação** de poderes **não permite** que práticas governamentais **abusivas** venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a **concepção democrática** de Poder e de Estado, **especialmente** naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

UTILIZAÇÃO ABUSIVA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - INADMISSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

- A crescente **apropriação institucional** do poder de legislar, **por parte** dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado **graves** preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a **utilização excessiva** das medidas provisórias **causar** profundas **distorções** que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

- **Nada pode justificar** a utilização **abusiva** de medidas provisórias, **sob pena** de o Executivo - **quando ausentes razões constitucionais** de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, **ilegitimamente**, na mais relevante função institucional **que pertence** ao Congresso Nacional, **vindo a converter-se**, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, **afetando**, desse modo, **com grave prejuízo** para o regime das liberdades públicas e **sérios reflexos** sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República.

- **Cabe**, ao Poder Judiciário, **no desempenho** das funções que lhe são inerentes, **impedir** que o **exercício compulsivo** da competência extraordinária de editar medida provisória **culmine** por introduzir, no processo institucional brasileiro, **em matéria legislativa**, verdadeiro **cesarismo governamental**, provocando, assim, graves **distorções** no modelo político e gerando sérias **disfunções**

ADI 2.213-MC / DF

comprometedoras da **integridade** do princípio constitucional da separação de poderes.

Configuração, na espécie, dos pressupostos constitucionais **legitimadores** das medidas provisórias ora impugnadas. Conseqüente **reconhecimento** da constitucionalidade formal dos atos presidenciais **em questão**.

RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

- O direito de propriedade **não se reveste** de caráter absoluto, eis que, **sobre ele, pesa** grave hipoteca social, **a significar** que, **descumprida** a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), **legitimar-se-á** a intervenção estatal na esfera dominial privada, **observados**, contudo, **para esse efeito**, os limites, as formas e os procedimentos fixados **na própria Constituição da República**.

- 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** elementos de realização da **função social** da propriedade. A **desapropriação**, nesse contexto - **enquanto sanção constitucional** imponível ao descumprimento da função social da propriedade - **reflete** importante instrumento destinado a **dar conseqüência** aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.

- **Incumbe**, ao proprietário da terra, o **dever** jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, **sob pena** de incidir nas disposições constitucionais e legais **que sancionam** os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, **pois só se tem por atendida** a função social **que condiciona** o exercício do direito de propriedade, **quando** o titular do domínio **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.

O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA.

- Revela-se **contrária** ao Direito, **porque** constitui atividade **à margem** da lei, **sem** qualquer vinculação ao sistema jurídico, a **conduta** daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - **visam**, pelo **emprego arbitrário** da força e pela **ocupação ilícita** de prédios públicos e de imóveis rurais, a **constranger, de modo autoritário**, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária.

- O **processo de reforma agrária**, em uma sociedade **estruturada** em bases democráticas, **não pode** ser implementado pelo uso **arbitrário** da força e pela prática de atos **ilícitos** de violação possessória, **ainda** que se cuide de imóveis **alegadamente** improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - **ao amparar** o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - **proclama** que "**ninguém será privado** (...) **de seus bens, sem o devido processo legal**" (art. 5º, LIV).

- O **respeito** à lei e à autoridade da Constituição da República **representa** condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, **nada podendo legitimar** a ruptura da ordem jurídica, **quer** por atuação de movimentos sociais (**qualquer** que seja o perfil ideológico que ostentem), **quer** por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, **depende**, para viabilizar-se **constitucionalmente**, da **necessária** observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional.

- O esbulho possessório, **além** de qualificar-se como ilícito civil, **também** pode configurar situação **revestida** de tipicidade penal, **caracterizando-se**, desse modo, **como ato criminoso** (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20).

- Os atos configuradores de violação possessória, **além** de instaurarem situações **impregnadas** de inegável ilicitude civil e penal, **traduzem** hipóteses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória. **Precedentes.**

O RESPEITO À LEI E A POSSIBILIDADE DE ACESSO À JURISDIÇÃO DO ESTADO (ATÉ MESMO PARA CONTESTAR A VALIDADE JURÍDICA DA PRÓPRIA

ADI 2.213-MC / DF

LEI) CONSTITUEM VALORES ESSENCIAIS E NECESSÁRIOS À PRESERVAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTICA.

- A **necessidade** de respeito ao império da lei e a **possibilidade** de invocação da tutela jurisdicional do Estado - **que constituem** valores essenciais em uma sociedade democrática, estruturada sob a égide do princípio da liberdade - **devem representar** o sopro inspirador da harmonia social, **além de significar** um veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação derive do intuito deliberado de praticar gestos **inaceitáveis** de violência e de ilicitude, **como** os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis da República.

RECONHECIMENTO, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MP N° 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP N° 2.183-56/2001.

- **Não é lícito** ao Estado aceitar, **passivamente**, a imposição, por **qualquer** entidade ou movimento social organizado, de uma **agenda** político-social, **quando caracterizada** por práticas **ilegítimas** de invasão de propriedades rurais, **em desafio inaceitável** à integridade e à autoridade da ordem jurídica.

- O Supremo Tribunal Federal **não pode validar** comportamentos ilícitos. **Não deve cancelar**, jurisdicionalmente, **agressões inconstitucionais** ao direito de propriedade e à posse de terceiros. **Não pode considerar, nem deve reconhecer**, por isso mesmo, **invasões ilegais** da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório **como instrumentos** de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, **cuja submissão, a qualquer programa** de reforma agrária, **supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cumprimento** das formas e dos requisitos previstos **nas leis e na Constituição da República.**

- As **prescrições** constantes da MP 2.027-38/2000, **reeditada**, pela última vez, como MP n° 2.183-56/2001, **precisamente** porque têm por finalidade **neutralizar** abusos e atos de violação possessória, **praticados** contra proprietários de imóveis rurais, **não se mostram** evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de **estrita delibação**), **pois visam, em última análise, a resguardar** a integridade de valores **protegidos** pela própria Constituição da República. O sistema constitucional **não tolera** a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar - **considerada a própria ilicitude** dessa conduta - **grave situação** de

ADI 2.213-MC / DF

insegurança jurídica, de intranqüilidade social e de instabilidade da ordem pública.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO.

- O Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, **não está condicionado** às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, **não suprime**, à parte, o **dever processual de motivar** o pedido e de identificar, na Constituição, **em obséquio ao princípio da especificação das normas**, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar.

Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, **sob pena de não conhecimento** (total ou parcial) da ação direta, **indicar** as normas de referência - que, **inscritas** na Constituição da República, **revestem-se**, por isso mesmo, **de parametricidade** -, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais. **Precedentes** (RTJ 179/35-37, v.g.).

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em indeferir** a liminar sob o ângulo do vício formal. **Votou** o Presidente. **Também**, por unanimidade, **rejeitou-se** a preliminar de não-conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade **quanto** aos §§ 8º e 9º do artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com a redação decorrente da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. **Votou** o Presidente, o Senhor Ministro MARCO AURÉLIO. **Por unanimidade**, o Tribunal **não conheceu** da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada **quanto** à cabeça do artigo 95-A da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, com a redação imprimida pelo artigo 2º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. **Votou** o Presidente. **O Tribunal**, por maioria, **indeferiu** a liminar **quanto** ao parágrafo único do citado artigo 95-A, **vencido** o Presidente. **O Tribunal**, por maioria, **indeferiu** a liminar **quanto** ao § 6º do artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,

ADI 2.213-MC / DF

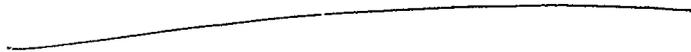
considerada a redação imprimida pelo artigo 4º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, vencidos os Senhores Ministros SEPÚLVEDA PERTENCE e Presidente, e, em menor extensão, o Senhor Ministro ILMAR GALVÃO, nos termos dos votos proferidos. O Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a liminar quanto aos §§ 8º e 9º do artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com a redação imprimida pelo artigo 4º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, vencidos, o Presidente, e, em menor extensão, o Senhor Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que excluía, no § 8º, a expressão "a qualquer título". Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra ELLEN GRACIE.

Brasília, 04 de abril de 2002.

MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE



CELSON DE MELLO - RELATOR



06/09/2001

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADVOGADOS: MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADVOGADOS: IVANECK PEREZ ALVES E OUTROS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de ação direta, com pedido de medida cautelar, em que se objetiva a **declaração de inconstitucionalidade** de "dispositivos da **Medida Provisória nº 2.027-38**, de 04 de maio de 2000, publicada no Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000, que promoveram a inclusão do **artigo 95-A e parágrafo único** na Lei 4.504/64, e dos **§§ 6º, 7º, 8º e 9º**, no artigo 2º da Lei 8.629/93" (fls. 2).

As **regras** ora impugnadas têm o **seguinte** conteúdo normativo:

"MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.027-38, DE 4 DE MAIO DE 2000.
Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, da Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, DE 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.



ADI 2.213-MC / DF

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º (...)

Art. 2º A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'(...)

Art. 95-A. Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.' (NR)

(...)

Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

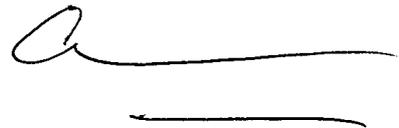
'**Art. 2º** (...)

§ 6º O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.

§ 7º Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior.

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do parágrafo anterior, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá



ADI 2.213-MC / DF

ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.' (NR)"

Impõe-se registrar, neste ponto, que o diploma normativo ora questionado (MP 2.027) foi **reeditado** sob nova designação numérica (MP 2.109), em 26 de abril de 2001 (MP 2.109-51), em 24 de maio de 2001 (MP 2.109-52) e em 21 de junho de 2001 (MP 2.109-53), **mantendo**, quanto às normas impugnadas, **ainda que reagrupadas algumas** (fusão dos antigos §§ 6º e 7º, agora reunidos no § 6º), o **mesmo** conteúdo material:

"**Art. 2º** A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'(...)

'**Art. 95-A.** Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

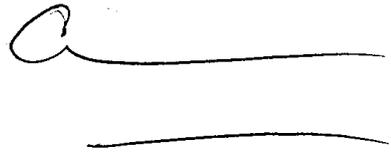
Parágrafo único. Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.' (NR)

(...)

Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'**Art. 2º** (...)

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua



ADI 2.213-MC / DF

desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

.....
§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do parágrafo anterior, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar. (NR)"

A MP 2.109 em questão, agora com uma nova designação numérica (MP 2.183), veio a ser reeditada, por sua vez, em 28/06/2001 (MP 2.183-54), em 27/07/2001 (MP 2.183-55) e, finalmente, em 24/08/2001 (MP 2.183-56), com idêntico conteúdo material:

"Art. 2º A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'(...)

'Art. 95-A. Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único. Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que

ADI 2.213-MC / DF

atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.' (NR)

(...)

Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º (...)

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, **avaliado ou desapropriado** nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e **deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.**

.....
§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou o repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.' (NR) "

Sustenta-se, na presente sede de controle normativo abstrato, que a medida provisória em questão revela-se **formalmente** inconstitucional, **porque** editada com **inobservância** dos pressupostos da urgência e da relevância, **referidos** no art. 62 da Constituição da República.

ADI 2.213-MC / DF

Alega-se, de outro lado, que as normas inscritas na medida provisória em causa, objeto da presente ação direta, apresentam-se em situação de **conflito material** com o texto da Carta Política, eis que **teriam** desrespeitado o **art. 5º**, incisos VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXIII, XXXV, XXXVI, LIII, LIV, LV e LVII; o **art. 6º**; os **arts. 184, 185**, incisos I e II, **186**, incisos I, II, III e IV e o **art. 193**, todos da Constituição Federal.

Os autores afirmam, no que se refere às inovações introduzidas pela medida provisória ora questionada, que o **parágrafo único** do art. 95-A do Estatuto da Terra teria vulnerado o art. 185 da Carta da República, por supostamente haver criado "um novo tipo de propriedade insuscetível de desapropriação" (fls. 06), de todo incompatível com o caráter taxativo de que se revestiria, alegadamente, o preceito constitucional mencionado.

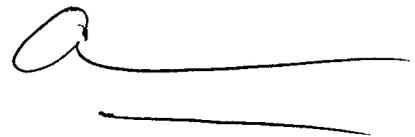
A presente ação direta **também** impugna o **§ 6º** (que resultou da **fusão** dos antigos §§ 6º e 7º) do art. 2º da Lei nº 8.629/93, **na redação** dada pelo art. 4º da medida provisória em causa, **eis que** tal preceito normativo **teria** criado obstáculos jurídicos que **não se legitimariam** em face dos arts. 184 e 185 da Constituição da República.

ADI 2.213-MC / DF

É que - **segundo** sustentado pelos autores - as normas em questão **frustrariam** a efetiva concretização da função social da propriedade rural, **pois** o Presidente da República, ao editá-las, **não teria tido** a percepção de que as ocupações de terras, **quando** promovidas com o objetivo de agilizar o processo de reforma agrária e de viabilizar a expropriação do imóvel rural, não se qualificariam como atos caracterizadores de esbulho possessório, mas traduziriam instrumento legítimo e eficaz de luta política para compelir o Governo a proceder na forma indicada no art. 184 da Constituição.

Questiona-se, ainda, a validade constitucional dos **§§ 8º e 9º** do art. 2º da Lei nº 8.629/93, **na redação** dada pelo art. 4º da medida provisória ora impugnada, **porque** supostamente conflitantes com os postulados constitucionais das liberdades do pensamento (**CF**, art. 5º, VIII e IX), de associação (**CF**, art. 5º, XVII, XVIII e XIX), da intangibilidade do ato jurídico perfeito (**CF**, art. 5º, XXXVI), do juiz natural (**CF**, art. 5º, LIII), do devido processo legal (**CF**, art. 5º, LIV), da amplitude de defesa e do contraditório (**CF**, art. 5º, LV) e da presunção **juris tantum** de não-culpabilidade (**CF**, art. 5º, LVII).

Cabe também destacar que os autores **sustentam** que todos os preceitos ora impugnados **vulnerariam** o princípio da proporcionalidade e o postulado que veda o retrocesso social.



O Presidente da República, nas **informações** que prestou a esta Suprema Corte, suscitou **questão preliminar** de não-conhecimento da presente ação direta, por ausência e por insuficiência de fundamentação, no que se refere ao art. 95-A, **caput** da Lei nº 4.504/64 e aos **§§ 8º e 9º** do art. 2º da Lei nº 8.629/93, **todos** na redação que lhes deu a medida provisória em exame, bem assim quanto à alegada violação ao princípio da proporcionalidade e ao postulado constitucional que veda o retrocesso social.

O Chefe do Poder Executivo da União, nas informações que submeteu ao exame do Supremo Tribunal Federal, também **defendeu** a plena validade constitucional do diploma em questão (fls. 60/86), **ênfatizando**, no que concerne à alegação de inconstitucionalidade formal, que "*a intervenção judicial no controle dos pressupostos de urgência e relevância, quando admissível, afigura-se rigorosamente excepcional*" (fls. 80), **sustentando**, ainda, quanto a tal aspecto, que a medida provisória em causa **atendeu**, integralmente, os requisitos mencionados.

O Presidente da República, de outro lado, nos pontos que se referem à alegação de inconstitucionalidade material, **acentuou que não procedem** as impugnações deduzidas contra a medida provisória em causa, cujo teor revela-se plenamente compatível com o



ADI 2.213-MC / DF

texto da Constituição da República, **destacando**, por relevantes, os seguintes aspectos:

(a) **que** constitui "erro básico considerar taxativo o rol de hipóteses insuscetíveis de desapropriação para reforma agrária, pois a regra é a proteção da propriedade nos termos das garantias da cláusula dominial e do devido processo legal" (fls. 64);

(b) **que** "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo distintas hipóteses em que se veda a desapropriação de imóveis rurais, absolutamente ausentes nas hipóteses do art. 185" (fls. 66);

(c) **que** "somente a constatação específica e tópica de que determinado imóvel não realiza a sua função social permitiria sua desapropriação" (fls. 65);

(d) **que** "o imóvel rural invadido não se encontra em condições de submeter-se a vistoria para configurar o não-atingimento dos índices mínimos de produtividade" (fls. 69);

(e) **que** "é o próprio princípio da legalidade que impõe à Administração Pública a oposição ao financiamento público de entidades envolvidas com a prática ou a promoção de atos ilícitos", pois "os atos jurídicos celebrados pela Administração Pública ostentam um regime jurídico específico, o que decorre exatamente da afetação específica do patrimônio e do interesse públicos e da vinculação da atuação administrativa ao princípio da legalidade" (fls. 74);

(f) **que** a medida provisória ora questionada - considerado o próprio conteúdo material que veicula - revela-se diploma impregnado de evidente razoabilidade, não ofendendo, por isso mesmo, o princípio da proporcionalidade;

(g) **que** os preceitos inscritos na medida provisória em exame, **precisamente** por objetivarem neutralizar situações de abuso causadas por determinadas organizações e movimentos sociais, buscam inibir atos de esbulho possessório contra a propriedade privada e contra bens públicos, não ofendendo, desse modo, o princípio que veda o retrocesso social, pois "a violência direta, imediata e contrária às instituições dificilmente pode ser percebida como um avanço social" (fls. 85).



ADI 2.213-MC / DF

Cabe assinalar, finalmente, que os autores promoveram, **com regularidade**, de maneira tempestiva, o pertinente **aditamento** da petição inicial, **motivado** pelas **sucessivas** reedições da medida provisória ora questionada (fls. 428/430 e 442/445).

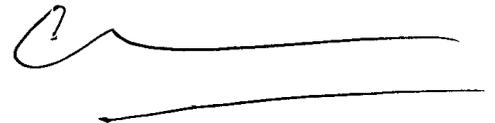
Tendo em vista a **relevância** do tema versado na presente ação direta, e por entender **indispensável** a audiência prévia da douta Procuradoria-Geral da República, **determinei**, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº 9.868, de 10/11/99, o **pronunciamento** do Ministério Público Federal (fls. 359).

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, ao opinar pelo **indeferimento** do pedido de medida cautelar, **assim fundamentou** o seu parecer (fls. 361/365):

"Trata-se de ação direta, com pedido de medida liminar, proposta pelo PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT), objetivando a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 2.027-38, de 04 de maio de 2000, publicada no Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000 (reeditada em 26 de outubro), que promoveu a inclusão do art. 95-A e parágrafo único na Lei nº 4.504/64, e dos §§ 6º, 7º, 8º e 9º, no art. 2º na Lei nº 8.629/93. É o teor dos dispositivos ora impugnados:

'Art. 2º. - A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 95-A - Fica instituído o Programa Nacional de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra, por



ADI 2.213-MC / DF

parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único - Os imóveis que integrem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.'

(...)

'Art. 4º. - A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 2º. (...)

§ 6º. - O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.

§ 7º. - Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior.

§ 8º. - A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º. - Se, na hipótese do parágrafo anterior, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar'.'

Alega o autor ofensa aos incisos VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXIII, XXXV, XXXVI, LIII, LIV, LV, e LVII do art. 5º, e aos arts. 6º, 184, 185, 186 e 193, todos da Constituição Federal.

Vossa Excelência, em despacho exarado a fls. 359, ao examinar a concessão da medida liminar, entendeu ser indispensável, para os fins e efeitos a que se refere o



ADI 2.213-MC / DF

art. 10, § 1º, da Lei nº 9.868, de 10/11/99, a audiência prévia do Procurador-Geral da República, tendo em vista a relevância do tema versado na presente ação direta.

Apresentadas as informações pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República a fls. 60/332, vieram os autos com vista a esta Procuradoria Geral da República para manifestar-se sobre a medida cautelar.

Requer o autor a concessão da medida liminar para suspender a eficácia dos dispositivos da medida provisória ora impugnados, por entender estarem os mesmos violando dispositivos da Constituição Federal, bem como princípios nela inseridos.

Em síntese, alega o requerente as seguintes ofensas:

a) violação ao art. 185 da Carta Magna pelo parágrafo único do impugnado art. 95-A da Medida Provisória nº 2.027/00, por ter aquele criado um novo tipo de propriedade insuscetível de desapropriação;

b) ofensa dos §§ 6º e 7º do art. 2º da referida medida ao disposto no art. 184 da Carta Magna por obstar a vistoria, dificultando, conseqüentemente, a desapropriação;

c) ofensa ao § 8º do referido artigo aos direitos e garantias fundamentais por sufocar um movimento social legítimo;

d) afronta ao inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal pelo § 9º, também do já mencionado art. 2º, pela criação da possibilidade de inovação unilateral da relação contratual, tendo em vista a figura da retenção de recursos orçamentários destinados a partido político;

e) violação ao princípio da proporcionalidade ante a desproporção entre o objetivo perseguido e o ônus imposto ao atingido, isto por serem as restrições descabidas, desproporcionais e desarrazoadas em relação ao que a Constituição Federal e o próprio Governo divulgam, para tratamento da questão agrária e fundiária no país; e

f) ofensa à proibição constitucional do retrocesso social tendo em vista a agressão, pela norma ora impugnada, aos direitos sociais garantidos pela Carta Constitucional.



ADI 2.213-MC / DF

Preliminarmente, cabe aqui ressaltar que, no que se refere à alegada inconstitucionalidade do **caput** do art. 95-A, do § 8º do art. 2º, ambos da MP nº 2.027/2000, bem como da alegada ofensa à proibição constitucional do retrocesso social, não merece ser conhecida a presente ação direta tendo em vista a ausência de qualquer argumentação específica sobre sua ofensa às normas constitucionais, não sendo cabível aqui, uma alegação genérica de inconstitucionalidade pelo requerente, como já entendeu esse colendo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADIN nº 1.811/DF, cuja ementa abaixo transcrevo:

'(...) 7. Insuficiência de fundamentação da inicial dado o número de dispositivos legais alterados pela Medida Provisória, sem que se particularize, pontualmente, como convém, a motivação a justificar a declaração de sua invalidade. 8. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, por falta de motivação específica quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade' (Adin no. 1.811/DF, REL. MIN. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 25/02/00, pág. 116).

Quanto à concessão da liminar ora requerida, **não assiste** razão ao autor.

Sustenta o requerente estar o **fumus boni iuris** devidamente demonstrado pelos argumentos de fato e de direito aduzidos; contudo, no que se refere ao **periculum in mora**, não demonstra o autor de que forma seria prejudicial a não concessão da medida liminar.

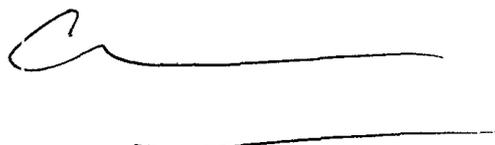
Prevê o supostamente ofendido art. 185 da Constituição Federal:

'**Art. 185** - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único - A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.'



ADI 2.213-MC / DF

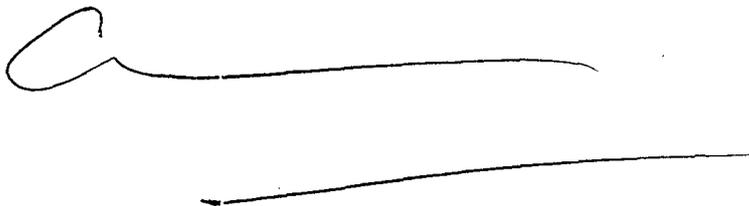
Não há falar na hipótese de criação de novo tipo de propriedade insuscetível de desapropriação. O que a norma impugnada faz, na verdade, atendendo plenamente à função social da propriedade preconizada no art. 186, e seus incisos, da Constituição Federal e no Estatuto da Terra, é assegurar que, enquanto houver arrendamento rural (o que beneficia a produtividade e o bem-estar de proprietários e trabalhadores), não será decretada a desapropriação do imóvel rural.

Quanto às demais alegações, não merecem igualmente guarida, a nosso ver, por não vislumbrarmos nas normas impugnadas senão garantias para que a reforma agrária seja realizada dentro da legalidade e respeitados os princípios do Estado de Direito. Além disso, é evidente o prejuízo resultante de invasões para as vistorias visando apurar a produtividade do imóvel rural para fins de desapropriação por interesse social, segundo o disposto no art. 184, **caput**, e 186, incisos I a IV, da Constituição Federal.

Ante o exposto, ausentes os pressupostos que justifiquem a concessão da medida cautelar, **opinamos pelo indeferimento do pedido.**" (grifei)

Havendo pedido de medida cautelar, **submeto** esse pleito à apreciação do Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.



06/09/2001

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

(S/ inconstitucionalidade formal: controle jurisdicional dos pressupostos da medida provisória)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (Relator): Os autores sustentam que a medida provisória questionada na presente sede processual revela-se **formalmente** inconstitucional, eis que **desatendidos**, na espécie, os pressupostos concernentes à urgência e à relevância.

Para fundamentar essa **pretensão de inconstitucionalidade formal**, o Partido dos Trabalhadores assim expôs as razões de sua arguição (fls. 24/25):

"... em que pese a importância e a relevância da questão fundiária, resgate-se que o tema é objeto de intenso debate no Congresso Nacional há anos, não sendo admissível que o Governo, 'na calada da noite', edite uma Medida Provisória para tratar do tema que poderia e deveria ser objeto de debate com a sociedade brasileira, posto que não se caracteriza a urgência requerida pela Constituição Federal."

Tenho registrado, em **diversas** decisões proferidas nesta Suprema Corte (RE 239.286/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), a minha extrema preocupação com o **excesso** de medidas provisórias que

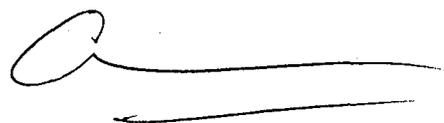


ADI 2.213-MC / DF

os sucessivos Presidentes da República têm editado, **transformando**, essa prática **extraordinária** de sua competência normativa, em exercício **ordinário** do poder de legislar, **com grave** comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes.

Não se pode desconhecer que o postulado da separação de poderes - **além** de qualificar-se como um dos núcleos temáticos irreformáveis do ordenamento constitucional positivo brasileiro - **reflete**, na concreção do seu alcance, um significativo dogma de preservação do equilíbrio de nosso sistema político e de intangibilidade do modelo normativo das liberdades públicas, **impedindo** - a partir da estrita subordinação estatal aos limites impostos ao âmbito de atuação dos poderes constituídos - que o regime democrático venha a ser conspurcado pelo exercício ilegítimo das prerrogativas estatais.

Torna-se necessário enfatizar que o coeficiente de liberdade dos povos expõe-se a sensível e perigosa redução, quando as instituições do Estado, ao usurparem atribuições que lhes **não** são próprias, **transgridem** o postulado da separação de poderes, **dando indevida expansão** às suas prerrogativas políticas e jurídicas, e, com esse comportamento revestido de ilicitude constitucional, culminam por desrespeitar a Constituição e por lesar, de maneira inaceitável, as liberdades civis, as franquias democráticas e os



ADI 2.213-MC / DF

parâmetros cuja estrita observância deve condicionar o exercício do poder estatal.

O fato é que processos de contínua e indevida expansão de competências constitucionais - como aqueles que derivam da **utilização excessiva** de medidas provisórias - acabam por gerar, no âmbito da comunidade estatal, situações instauradoras de concreto desrespeito ao **sistema de poderes limitados** consagrado no texto da Constituição da República, circunstância esta que confere **preocupante** atualidade à advertência feita, já no final do século XVIII (1787/1788), por JAMES MADISON, quando, em texto lapidar, buscou ressaltar a necessidade política de estabelecer um modelo institucional que evitasse a concentração de poderes e que se revelasse apto a "*deter o espírito usurpador do poder*" ("**O Federalista**", p. 394/399 e 401/405, **401**, arts. n.ºs 47 e 48, 1984, Editora UnB).

Essa **mesma** preocupação revela-se evidente nas reflexões feitas por JOHN LOCKE ("**Segundo Tratado sobre o Governo**", p. 89/92, itens ns. 141/144, 1963, Ibrasa), em obra, que, escrita em pleno século XVII (1690), apresenta relevantíssima contribuição a propósito da questão pertinente aos limites do governo e à imprescindibilidade de "*equilibrar o poder do Governo pela colocação de diversas partes dele em diferentes mãos*".

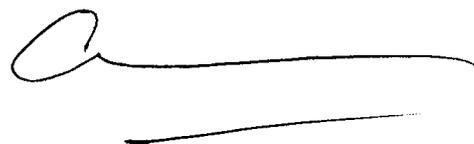


ADI 2.213-MC / DF

É preciso advertir, neste ponto, que o regime de governo e as liberdades das pessoas, muitas vezes, expõem-se a um processo de quase imperceptível erosão, destruindo-se, lenta e progressivamente, pela ação usurpadora dos poderes estatais, impulsionados pela busca autoritária de maior domínio e controle hegemônico sobre o aparelho de Estado e sobre os direitos e garantias do cidadão.

Quando os Cursos Jurídicos foram instituídos em São Paulo e em Olinda, pela Lei imperial de 11/08/1827, vigorava, já há quase três (3) anos e meio, a Carta Política do Império do Brasil, cujo artigo 9º, refletindo o verdadeiro significado que ainda hoje anima e orienta o princípio da divisão funcional do poder, proclamava que "A divisão e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece".

Essa é a razão pela qual JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente ("**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**", p. 32/33, item ns. 27/28, 1958, reedição do Ministério da Justiça, Rio de Janeiro), em magistério que se reveste de permanente atualidade, destacou o **caráter fundamental** e essencialmente limitador do postulado da divisão funcional do poder,



ADI 2.213-MC / DF

tecendo considerações, a propósito desse tema, numa fase de nosso processo histórico, em que **nem mesmo** o Imperador - que era titular do Poder Executivo e do Poder Moderador - dispunha da prerrogativa excepcional de legislar à revelia da Assembléia Geral do Império, **pois** a Carta Política de 1824, sob tal aspecto, **não transigia** em torno do princípio da separação de poderes e, em consequência, **sequer previa**, em favor do monarca, a possibilidade de legislar mediante instrumentos extraordinários como a medida provisória, o decreto-lei ou qualquer outro equivalente constitucional.

Cabe relembrar, bem por isso, a precisa **advertência**, sobre a **necessidade** de impor limitações ao Poder Político, feita pelo Marquês de São Vicente, que, sem dúvida, como o atesta MIGUEL REALE ("**Figuras da Inteligência Brasileira**", p. 45/50, 2ª ed., 1994, Siciliano), foi o maior constitucionalista do Império:

"Daí se manifesta claramente a necessidade essencial da divisão do poder, necessidade que uma civilização adulta trata logo de satisfazer. Essa divisão é quem verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, quem extrema os que são absolutos dos que são livres, quem enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que para o poder não abusar é preciso que seja dividido e limitado, é preciso que o poder contenha o poder.

Entretanto, para que a divisão dos poderes ministre seus benéficos resultados, **é de mister que seja real, que prevaleça não só de direito como de fato, que seja uma realidade e não somente nominal, que seja efetiva e**



ADI 2.213-MC / DF

não uma idealidade apenas escrita. **É essencial** que seja respeitada, e fielmente observada, que cada poder efetivamente se contenha em sua órbita, que reciprocamente zelem de suas atribuições, **não tolerando** a invasão e o despojo de sua competência constitucional. **Observar**: praticamente a sábia disposição do art. 9º da lei fundamental é o grande **desideratum**, é a vida real do sistema constitucional. Quanto mais exata for essa observância, mais seguras e amplas serão as liberdades brasileiras, e mais regular e bem ordenada a administração nacional, marcharemos então para prosperidade; haverá crenças, espírito nacional e entusiasmo." (grifei)

Esse magistério notável, lúcido e extremamente atual, ministrado por um dos mais extraordinários constitucionalistas do Império, aluno da primeira turma da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, autoriza proclamar a asserção de que a construção da ordem democrática no Brasil ou em qualquer outro País, para ser plena, há de neutralizar os impulsos gerados no interior do próprio aparelho de Estado que incompreensivelmente estimulam a desconsideração do valor e do significado que uma ordem constitucional legítima deve representar para a consciência de pessoas livres e para as formações sociais organizadas de acordo com o princípio da liberdade.

Uma visão do processo político-institucional, que se recuse a compreender a supremacia da Constituição e que hesite em submeter-se à autoridade normativa de seus preceitos, **notadamente** daqueles que consubstanciam as cláusulas pétreas - que protegem o



ADI 2.213-MC / DF

núcleo irreformável e a essência mesma do pacto constitucional - é censurável e é preocupante, pois torna evidente que ainda há, na intimidade do Poder, um resíduo de indisfarçável autoritarismo, despojado de qualquer coeficiente de legitimidade ético-jurídica.

Todas essas considerações justificam-se ante a maneira pródiga com que Chefes do Poder Executivo da União, em tema de medidas provisórias, têm exercido a competência extraordinária que lhes foi outorgada pelo art. 62 da Carta Política.

Não podemos ignorar que a crescente **apropriação institucional** do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado **graves** preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a **utilização excessiva** das medidas provisórias **causar** profundas **distorções** que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O exercício dessa **excepcional** prerrogativa presidencial, **precisamente** porque transformado em inaceitável prática **ordinária** de Governo, **torna necessário** - em função dos **paradigmas constitucionais**, que, de um lado, **consagram** a separação de poderes e o princípio da liberdade e que, de outro, **repelem** a formação de ordens normativas fundadas em processo legislativo **de**



ADI 2.213-MC / DF

caráter autocrático - que se **imponha** moderação no uso da **extraordinária** competência de editar atos com força de lei, outorgada, ao Chefe do Poder Executivo da União, pelo art. 62 da Constituição da República.

É natural - **considerando-se** a crescente complexidade que qualifica as atribuições **do Estado contemporâneo** - que se lhe concedam meios institucionais destinados a viabilizar produção normativa ágil que permita, ao Poder Público, em casos de **efetiva** necessidade e de **real** urgência, neutralizar situações de grave risco para a ordem pública e para o interesse social.

Reconheço, por isso mesmo, que a outorga de competência normativa primária, ao Poder Executivo (ou ao Governo), traduz, **ainda que excepcionalmente**, medida incorporada ao processo legislativo contemporâneo e adotada, no plano do direito constitucional comparado, por diversos sistemas políticos, em ordem a **legitimar** respostas normativas **imediatas** em face de situações de crise que possam afetar a ordem estatal ou o interesse social.

Desse modo, e mesmo que o exercício (**sempre excepcional**) da atividade normativa primária pelo Poder Executivo **possa** justificar-se em situações **absolutamente** emergenciais, **abrandando**, em tais hipóteses, "o *monopólio legislativo dos*

ADI 2.213-MC / DF

Parlamentos" (RAUL MACHADO HORTA, "**Medidas Provisórias**", in Revista de Informação Legislativa, vol. 107/5), **ainda assim** revela-se profundamente **inquietante** - na perspectiva da experiência institucional brasileira - o progressivo **controle hegemônico** do aparelho de Estado, decorrente da superposição da vontade **unipessoal** do Presidente da República, em função do exercício **imoderado** da competência **extraordinária** que lhe conferiu o art. 62 da Constituição.

Cumpre ter presente, bem por isso, no que se refere ao poder de editar medidas provisórias, a **advertência** exposta em autorizado magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "**Do Processo Legislativo**", p. 235, item n. 152, 3ª ed., 1995, Saraiva):

"Trata-se de um grave abuso. Ele importa no mesmo mal que se condenava no decreto-lei, isto é, importa em concentração do poder de administrar com o poder de legislar, uma violação frontal à separação dos poderes."

Esse **comportamento governamental** faz instaurar, no plano do sistema político-institucional brasileiro, uma perigosa **práxis** descaracterizadora da natureza mesma do regime de governo consagrado na Constituição da República, **como pode enfatizar**, em voto **vencido**, no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento, **em 1997**, da ADI 1.687/DF.



ADI 2.213-MC / DF

Eventuais dificuldades de ordem política - **exceto** quando **verdadeiramente** presentes **razões constitucionais** de urgência, necessidade e relevância material - **não podem** justificar a utilização de medidas provisórias, **sob pena** de o Executivo, além de **apropriar-se** ilegitimamente da **mais relevante** função institucional que **pertence** ao Congresso Nacional, converter-se em **instância hegemônica de poder** no âmbito da comunidade estatal, **afetando**, desse modo, **com grave prejuízo** para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de **checks and balances**, a relação de equilíbrio que **necessariamente** deve existir entre os Poderes da República.

Os **dados** pertinentes ao número de medidas provisórias editadas e reeditadas pelo Presidente da República, **desde** 05 de outubro de 1988 **até** a presente data, **evidenciam** que o **exercício compulsivo** da competência extraordinária de editar medida provisória culminou por introduzir, no processo institucional brasileiro, verdadeiro **cesarismo governamental** em matéria legislativa, provocando graves **distorções** no modelo político e gerando sérias **disfunções** comprometedoras da **integridade** do princípio constitucional da separação de poderes, como tive o ensejo de enfatizar, **quando** do julgamento do **RE 239.286/PR**, Rel. Min. CELSO DE MELLO (RDA 219/323-329).

ADI 2.213-MC / DF

Não se pode ignorar que os **diversos** Presidentes da República - no período compreendido **entre** 05/10/88 (data da promulgação e vigência da Constituição Federal) e 03/09/2001 (data da **última** atualização) -, **valendo-se** do instrumento excepcional da medida provisória, **legislaram mais de duas (2) vezes** que o próprio Congresso Nacional, em **igual** período.

Impõe-se enfatizar que, nesse lapso de tempo (**quase** 13 anos), o **Parlamento** brasileiro, com estrita observância dos princípios democráticos que regem o processo de elaboração das leis, **aprovou** proposições de que resultou a edição de **2.591 leis ordinárias**.

Apenas quatro (4) Chefes do Poder Executivo da União, no entanto, **foram responsáveis**, somente eles, em **idêntico** período (05/10/88 a 03/09/2001), pela edição originária ou por reedições sucessivas de **6.088** medidas provisórias (**média** de 470 medidas provisórias **por ano**), circunstância esta que - **além** de concentrar, **indevidamente**, na Presidência da República, o foco e o eixo das decisões legislativas - tornou **instável** o ordenamento normativo do Estado brasileiro, que passou, em consequência, a viver **sob o signo do efêmero**.

ADI 2.213-MC / DF

De outro lado, e tendo presente esse **anômalo** quadro de **disfunção** dos poderes governamentais - de que deriva, **em desfavor** do Congresso Nacional, o **comprometimento** do relevantíssimo **poder de agenda**, por acarretar a **perda** da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas -, **cumpro ressaltar** que, **somente** no período compreendido entre 1995 e a presente data, o Presidente da República - **entre edições e reedições** - promulgou, **sozinho**, um total de medidas provisórias (em torno de 5.276), total esse **equivalente** a mais do que o **dobro** de decretos-leis (**precisamente 2.272** decretos-leis) editados pelos generais-Presidentes, ao longo de **todo** o regime de exceção, que, no Brasil, vigorou entre 1º de abril de 1964 e 15 de março de 1985.

Vale dizer, no período assinalado (1964/1985), os curadores do regime autoritário editaram, ao longo de vinte e um (21) anos, 2.272 decretos-leis, **o que corresponde**, aproximadamente, a 43% do total de medidas provisórias, que, em **apenas** sete (7) anos, foram editadas/reeditadas, pelo **atual** Presidente da República, **numa evidente atestação** de que o Chefe do Poder Executivo da União transformou-se, definitivamente, em verdadeiro **legislador solitário da República**.

ADI 2.213-MC / DF

Cabe advertir, por isso mesmo, que a utilização **excessiva** das medidas provisórias **minimiza**, perigosamente, a importância político-institucional do Poder Legislativo, pois **suprime** a possibilidade de **prévia** discussão parlamentar de matérias que, **ordinariamente**, estão sujeitas ao poder decisório do Congresso Nacional.

Na realidade, a **expansão** do poder presidencial, em tema de desempenho da função normativa primária, **além** de viabilizar a possibilidade de uma **preocupante** ingerência do Chefe do Poder Executivo da União **no tratamento unilateral** de questões, que, **historicamente**, sempre pertenceram à esfera de atuação institucional dos corpos legislativos, **introduz fator de desequilíbrio sistêmico** que atinge, afeta e desconsidera a essência da ordem democrática, cujos fundamentos - apoiados em razões de garantia política e de segurança jurídica dos cidadãos - conferem justificação teórica ao princípio da reserva de Parlamento e ao postulado da separação de poderes.

Cumprе **não** desconhecer, neste ponto, **que é o Parlamento**, no regime da separação de poderes, o único órgão estatal investido de legitimidade constitucional para elaborar, **democraticamente**, as leis do Estado.

ADI 2.213-MC / DF

Interpretações regalistas da Constituição - que visem a produzir exegeses servilmente ajustadas à visão e à conveniência exclusivas dos governantes e de estamentos dominantes no aparelho social - representariam clara subversão da vontade inscrita no texto de nossa Lei Fundamental e ensejariam, a partir da temerária aceitação da soberania interpretativa manifestada pelos dirigentes do Estado, a deformação do sistema de discriminação de poderes, fixado, de modo legítimo e incontrastável, pela Assembléia Nacional Constituinte.

Impõe-se relembrar - e **relembrar a todo momento** - que os poderes do Estado, em nosso sistema constitucional, são **essencialmente** definidos e **precisamente** limitados. "E a Constituição foi feita" - adverte a doutrina (HUGO L. BLACK, "Crença na Constituição", p. 39, 1970, Forense) - "para que esses limites não sejam mal interpretados ou esquecidos".

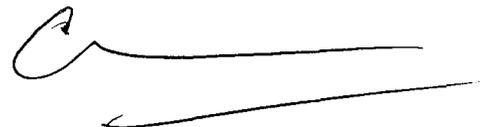
Tenho sempre enfatizado, bem por isso, que uma Constituição escrita não configura mera peça jurídica subalterna, que possa sujeitar-se à vontade discricionária e irresponsável dos governantes, **nem representa** simples estrutura formal de normatividade, **nem pode caracterizar** ou ser interpretada como um irrelevante acidente histórico na vida dos povos e das Nações (RTJ 146/707-708, Rel. Min. CELSO DE MELLO). A Constituição - cujo

ADI 2.213-MC / DF

sentido de permanência, estabilidade e transcendência **deve** sobrepor-se à irrupção de crises meramente episódicas **ou** à ocorrência de dificuldades de natureza conjuntural, que, eventualmente, afetem o aparelho de Estado ou, até mesmo, a própria sociedade civil - **reflete**, ante a **magnitude** de seu significado político-jurídico, um documento solene revestido de importância essencial, sob cujo império protegem-se as liberdades, **impede-se** a opressão do poder e **repudia-se** o abuso governamental.

O exercício das funções estatais sofre os rígidos condicionamentos impostos pela ordem constitucional. O extravasamento dos limites de sua atuação põe, gravemente, em causa, a supremacia, formal e material, da Constituição e gera situações de conflituosidade jurídico-institucional, na medida em que os atos de usurpação qualificam-se como fatores de ruptura do equilíbrio entre os Poderes do Estado.

O constituinte brasileiro, ao elaborar a Constituição que nos rege, mostrou-se atento e sensível à experiência histórica de outros Povos e fez consagrar, na Carta Política que promulgou, fiel à nossa própria tradição constitucional, um princípio cuja essencialidade é marcante no plano das relações institucionais entre os órgãos da soberania nacional.



ADI 2.213-MC / DF

Esse princípio - o da **separação de poderes** -, a que é insito um sentido de fundamentalidade, foi proclamado, na Constituição brasileira de 1988, como um dos seus núcleos irreformáveis, insuscetível, até mesmo, de alteração por via de emenda constitucional (art. 60, § 4º, III).

É indubitável que nenhum dos poderes do Estado detém o monopólio de suas próprias atribuições (funções típicas). Cada qual exerce, em caráter secundário, **atipicamente**, atribuições jurídicas que, no plano constitucional, são **preponderantemente** deferidas, em razão de sua especialização funcional, aos demais poderes estatais.

O sistema de **checks and balances**, de freios e contrapesos, possibilita, pelo exercício de controles interorgânicos recíprocos, a harmonia e a interdependência entre os poderes do Estado, com o que se preserva o regime das liberdades públicas e se mantém, no plano da sociedade política, o equilíbrio institucional entre esses mesmos poderes.

As recíprocas interferências dos poderes do Estado, uns nos outros, **desde** que ocorram nas hipóteses constitucionalmente autorizadas, não provocam a ruptura do sistema, precisamente porque por este previstas e disciplinadas de modo expresse.



ADI 2.213-MC / DF

Essa ruptura, no entanto, ocorrerá sempre que **qualquer** dos Poderes exercer, **com expansão desordenada**, atribuições que lhe não são próprias, ou, então, impedir, por atos que se desviem da ortodoxia constitucional, o **normal** desempenho, pelos demais Poderes do Estado, de funções que lhes são inerentes.

É por tais razões, e, notadamente, **para evitar** que o texto de nossa Lei Fundamental se exponha a manipulações exegéticas, e seja submetido, por razões de simples interesse político ou de mera conveniência administrativa, ao império dos fatos e das circunstâncias, **degradando-se** em sua autoridade normativa, **que entendo possível** o exame, **por parte do Poder Judiciário**, dos **pressupostos** da relevância e da urgência, os quais, referidos no art. 62 da Constituição da República, qualificam-se como requisitos legitimadores e essenciais ao exercício, pelo Presidente da República, da competência normativa que lhe foi extraordinariamente outorgada para editar medidas provisórias.

Os **pressupostos** em questão - **urgência** da prestação legislativa e **relevância** da matéria a ser disciplinada - **configuram** elementos que compõem a própria estrutura constitucional da regra de competência que habilita o Chefe do Executivo, **excepcionalmente**, a editar medidas provisórias.

ADI 2.213-MC / DF

Tais pressupostos, precisamente porque são requisitos de índole constitucional, **expõem-se**, enquanto categorias de natureza jurídica, à **possibilidade** de controle jurisdicional.

É que a carga de discricionariedade política, subjacente à formulação **inicial**, pelo Chefe do Executivo, do juízo concernente aos requisitos da urgência e da relevância, **não pode** legitimar o exercício **abusivo** da prerrogativa extraordinária de legislar.

Vê-se, pois, que a **relevância** e a **urgência** - que se revelam noções redutíveis à categoria de conceitos relativamente indeterminados - qualificam-se como **pressupostos constitucionais** legitimadores da edição das medidas provisórias. **Constituem** requisitos **condicionantes** do exercício desse poder extraordinário de legislar que a Carta Política outorgou ao Presidente da República.

Tratando-se de requisitos **de índole constitucional**, **cabe**, ao Supremo Tribunal Federal, **em cada caso ocorrente**, analisar a configuração desses pressupostos, cuja existência se revela essencial ao processo de legitimação do exercício, pelo Presidente da República, do seu poder de editar medidas provisórias.



ADI 2.213-MC / DF

É certo, ante a fluidez e a relativa indeterminação conceitual da noção de tais pressupostos, que a ausência desses requisitos constitucionais **nem sempre** revelar-se-á objetivamente clara. Daí a necessidade de proceder-se à análise de tais requisitos, em **cada** situação ocorrente.

O poder excepcional que assiste, ao Presidente da República, de legislar, mediante medida provisória, está necessariamente **subordinado** à concreta satisfação dos requisitos impostos pela Constituição, que, ao referir-se aos pressupostos de urgência e de relevância, **torna judicialmente apreciáveis** tais fatores de legitimação da prática dessa competência normativa primária atribuída ao Presidente da República.

A discricionariedade governamental, **em casos anômalos** de excesso de poder **ou** em situações inaceitáveis de manifesto abuso institucional, **não pode** ignorar o princípio da supremacia da Constituição, **nem desconsiderar** os postulados que derivam do sistema consagrado por nosso ordenamento constitucional.

É por **essa razão** que o Supremo Tribunal Federal vem proferindo decisões nas quais **tem reconhecido**, embora excepcionalmente, a **possibilidade** de controle jurisdicional sobre a configuração desses pressupostos de índole constitucional, **sempre** em

ADI 2.213-MC / DF

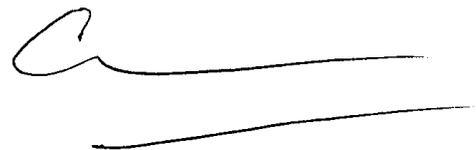
ordem a **impedir** que se concretizem situações tipificadoras de **abuso** do poder de legislar (ADI 162/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES) ou que se caracterizem, então, hipóteses reveladoras de **evidente** ausência desses mesmos requisitos de índole jurídica (RTJ 165/173-174, Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

O **exame** da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela-se bastante expressivo no ponto em que **admite a possibilidade** de fiscalização, pelo Poder Judiciário, de eventuais **excessos**, que, gerados pelo reconhecimento **arbitrário**, por parte do Chefe do Executivo, da ocorrência dos pressupostos da urgência e da relevância, **culminem** por viabilizar a **prática abusiva** da competência de legislar:

"Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do Juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quanto ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto."
(ADI 162/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei)

"Medida provisória: controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência (possibilidade e limites); recusa, em princípio, da plausibilidade da tese que nega, de logo, a ocorrência daqueles pressupostos, dado o curso paralelo de projeto de lei, ao tempo da edição da medida provisória questionada."
(RTJ 145/101, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - grifei)

"II - Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, a menos que a



ADI 2.213-MC / DF

relevância ou a urgência evidencie-se improcedente (...)."

(RTJ 165/174, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - grifei)

"Medida provisória: excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência à sua edição (...)."

(ADI 1.753/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - grifei)

"Requisitos de relevância e urgência: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta do Chefe do Executivo e do Congresso Nacional. Todavia, se uma ou outra, relevância ou urgência, evidenciar-se improcedente, no controle judicial, o Tribunal deverá decidir pela ilegitimidade constitucional da medida provisória. Precedente: ADIn 162-DF (medida liminar), Moreira Alves, Plenário, 14.12.89; ADIn 1.397-DF, Velloso. RDA 210/294."

(RE 217.162/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - grifei)

Esse entendimento jurisprudencial - **que identifica**, na medida provisória, uma categoria normativa que traduz **derrogação excepcional** ao princípio constitucional da separação de poderes e **que admite**, por isso mesmo, a **possibilidade**, ainda que extraordinária, do controle jurisdicional sobre os pressupostos da relevância e da urgência - **encontra apoio no magistério da doutrina** (CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, "**Medidas Provisórias e Princípio da Separação de Poderes**", p. 44/69, 62, in "**Direito Contemporâneo - Estudos em Homenagem a Oscar Dias Corrêa**", coordenação de Ives Gandra Martins, 2001, Forense Universitária; CLÊMERTON MERLIN CLÈVE, "**Medidas Provisórias**", p. 143/147, 2ª ed., 1999, Max Limonad; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "**Curso de Direito Constitucional Positivo**", p. 533/534, item n. 13.3, 19ª ed., 2001, Malheiros; ALEXANDRE DE



ADI 2.213-MC / DF

MORAES, "Direito Constitucional", p. 539/541, item n. 4.3.8, 9ª ed., 2001, Atlas; ZENO VELOSO, "Controle Jurisdicional de Constitucionalidade", p. 168/171, itens ns. 181/182, 1ª ed., 1999, Cejup; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", p. 288, vol. 3, 1992, Saraiva; UADI LAMMÊGO BULOS, "Constituição Federal Anotada", p. 769/770, item n. 10, 1ª ed., 2000, Saraiva; LUÍS ROBERTO BARROSO, "Constituição da República Federativa do Brasil", p. 207, 2ª ed., 1999, Saraiva; HUMBERTO BERGMANN ÁVILA, "Medida Provisória na Constituição de 1988", p. 84/86, 1997, Fabris Editor, v.g.); cabendo destacar, ante a precisa abordagem que faz do tema, a lição, sempre autorizada, de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ("Curso de Direito Administrativo", p. 100/101, itens ns. 56/57, 13ª ed., 2001, Malheiros):

"O Judiciário não sai de seu campo próprio nem invade discricção administrativa quando verifica se pressupostos normativamente estabelecidos para delimitar uma dada competência existem ou não existem. Uma vez que a Constituição só admite medidas provisórias em face de situação relevante e urgente, segue-se que ambos são, cumulativamente, requisitos indispensáveis para irrupção da aludida competência. É dizer: sem eles inexistirá poder para editá-las. Se a Carta Magna tolerasse edição de medidas de emergência fora destas hipóteses, não haveria condicionado sua expedição à pré-ocorrência destes supostos normativos. Segue-se que têm de ser judicialmente controlados, sob pena de ignorar-se o balizamento constitucional da competência para editar medidas provisórias. Com efeito, se 'relevância e urgência' fossem noções só aferíveis concretamente pelo Presidente da República, em juízo discricionário incontrastável, o delineamento e a extensão da competência para produzir tais medidas não decorreriam da Constituição, mas da vontade do

ADI 2.213-MC / DF

Presidente, pois teriam o âmbito que o Chefe do Executivo lhes quisesse dar. Assim, ao invés de estar limitado por um círculo de poderes estabelecido pelo Direito, ele é quem decidiria sua própria esfera competencial na matéria, idéia antinômica a tudo que resulta do Estado de Direito.

A circunstância de relevância e urgência serem - como efetivamente o são - conceitos 'vagos', 'fluidos', 'imprecisos', não implica que lhes faleça densidade significativa. Se dela carecessem não seriam conceitos e as expressões com que são designados não passariam de ruídos ininteligíveis, sons ociosos, vazios de qualquer conteúdo, faltando-lhes o caráter de palavras, isto é, de signos que se remetem a um significado.

Do fato de 'relevância' e 'urgência' exprimirem noções vagas, de contornos indeterminados, resulta apenas que, efetivamente, muitas vezes pôr-se-ão situações duvidosas nas quais não se poderá dizer, com certeza, se retratam ou não hipóteses correspondentes à previsão abstrata do art. 62. De par com elas, entretanto, ocorrerão outras tantas em que será indubitável a inexistência de relevância e urgência ou, pelo contrário, indubitável a existência. Logo, o Judiciário sempre poderá se pronunciar conclusivamente ante os casos de 'certeza negativa' ou 'positiva', tanto como reconhecer que o Presidente não excedeu os limites possíveis dos aludidos conceitos naquelas situações de irremissível dúvida, em que mais de uma intenção seria razoável, plausível.

Assim, fulminará as medidas provisórias, por extravazamento dos pressupostos que as autorizariam, nos casos de 'certeza negativa' e reconhecer-lhes-á condições de válida irrupção nos demais. (...)."

Assentadas essas premissas, **resta verificar** se se registra, no caso ora em exame, a ocorrência, ou não, dos **pressupostos** da relevância e da urgência.

Cabe acentuar, desde logo, que a impugnação **reconhece** configurada a **ocorrência**, na hipótese, do requisito

ADI 2.213-MC / DF

pertinente à relevância política, econômica, social e jurídica do tema versado na medida provisória em questão, **tanto que** - após destacar a **existência** de intenso debate sobre a matéria, no âmbito parlamentar - a parte ora requerente **não hesitou** em atribuir relevo à questão fundiária, **consoante** se deduz de expressiva passagem constante da petição inicial (fls. 24):

"... em que pese a importância e a relevância da questão fundiária, resgate-se que o tema é objeto de intenso debate no Congresso Nacional há anos, não sendo admissível que o Governo, 'na calada da noite', edite uma Medida Provisória para tratar do tema que poderia e deveria ser objeto de debate com a sociedade brasileira, posto que não se caracteriza a urgência requerida pela Constituição Federal."

Na verdade, a relevância da questão fundiária, que assume indisputável caráter histórico, evidencia-se por si própria, em virtude, até mesmo, das múltiplas implicações que lhe são inerentes.

Não se pode deixar de reconhecer, sob a perspectiva da questão fundiária, a importância que - em área socialmente tão sensível - assumem a formulação e a implementação de uma política pública que viabilize o acesso dos despossuídos à propriedade da terra, em ordem a permitir a participação de todos na justa distribuição da riqueza nacional, para que, erradicadas a pobreza e



ADI 2.213-MC / DF

a marginalização, seja possível construir uma sociedade justa e livre, fundada em bases solidárias.

Indiscutível, pois, a **relevância** da matéria objeto de regulação normativa na medida provisória ora questionada na presente sede processual.

De outro lado, cumpre indagar da caracterização, no caso ora em exame, de hipótese reveladora de **urgência**, que justificasse - ante o **caráter inadiável** da prestação legislativa, ora questionada - a utilização pelo Presidente da República, do instrumento excepcional da medida provisória.

O Senhor Presidente da República, ao prestar as informações, que lhe foram requisitadas, **instruiu-as** com cópia da **Exposição de Motivos Interministerial** nº 002/2000, em cujo texto - subscrito pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário, da Fazenda, da Justiça e do Planejamento - **assim se justificou** a indispensabilidade, **fundada** em razões emergenciais, da imediata edição da medida provisória, ora impugnada (**fls. 154/155**):

"Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência, a proposta de alteração da Medida Provisória nº 1.997-37, de 11 de abril de 2000, anexa, que altera dispositivos do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991 e



ADI 2.213-MC / DF

8.629, de 25 de fevereiro de 1993, objetivando a sua reedição.

Esclarecemos, por oportuno, que o texto original consubstanciado na mencionada Medida Provisória nº 1.997-37, de 2000, deverá sofrer modificações de modo a adequar-se, entre outras medidas, à política nacional de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e a sua inserção no mercado, no contexto do novo mundo rural constante das diretrizes básicas do programa desse Governo.

Nesse sentido, com objetivo de conformar a legislação de regência a recentes decisões judiciais predominantes que emergem do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, propõe-se a inserção no art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 de dispositivo que proíba o pagamento de juros compensatórios quando o proprietário do imóvel rural desapropriado não houver auferido renda, em virtude de possuir graus de utilização da terra e eficiência na exploração iguais a zero.

Outra modificação da maior relevância consiste na instituição do programa de arrendamento rural, com a finalidade de atender, em caráter complementar, o acesso à terra de trabalhadores rurais integrantes do programa de reforma agrária, acrescentando-se, desse modo, à Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 95-A, e seu parágrafo único.

De outro modo, a proposta inclui alteração no art. 5º da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, visando fixar novas regras de remunerações dos títulos da dívida agrária, fixando-se novo período. Essa medida, vale ressaltar, implicou na inserção, também, ao art. 5º, § 3º, dos incisos I a III, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, fixando-se novo escalonamento quando do resgate destes.

No sentido de coibir os excessos praticados pelos movimentos dos trabalhadores rurais sem terra seja com relação à invasão de imóveis rurais como a de bens públicos acrescentou-se ao art. 2º da referida Lei nº 8.629, de 1993, os §§ 6º a 9º e o art. 2º-A, que, ao mesmo tempo, proíbe a realização de vistoria de imóveis rurais que venham a ser invadidos, venda a transferência de recursos para entidade, organização social ou movimento e sociedade de fato que direta ou indiretamente concorram para a prática dos referidos atos delituosos.



ADI 2.213-MC / DF

Por fim, no intuito de aprimorar os instrumentos de defesa do patrimônio público federal em relação a situações que possam vir afetá-lo injustificadamente, bem como assegurar a eficácia das ações da Polícia Federal em relação aos conflitos agrários e fundiários, propõe-se a inserção dos artigos 7º e 8º, respectivamente, atribuindo competência a referida corporação para coibir a turbação e o esbulho possessórios dos bens e dos próprios da União e das suas entidades integrantes da Administração Pública Federal, ao mesmo tempo em que cria a Divisão de Conflitos Agrários e Fundiários, com a incumbência de coordenar e acompanhar a instauração dos inquéritos policiais correspondentes, nos casos de crime de competência federal.

São estas, Senhor Presidente, as razões que justificam a proposição da presente Medida Provisória, afigurando-se oportuna e necessária a sua reedição, tendo-a, assim, como urgente e inadiável."

Note-se, neste ponto, que **um dos motivos** justificadores do caráter emergencial da medida provisória em questão **prende-se** ao declarado objetivo de **neutralizar**, de modo eficaz, os alegados excessos cometidos por movimentos de trabalhadores rurais **que transformaram**, o esbulho possessório, praticado contra bens públicos ou contra a propriedade privada, em instrumento de pressão - nem sempre legítima - sobre o Poder Público, **com grave ofensa** a postulados e a valores essenciais **resguardados** pela ordem constitucional vigente em nosso país.

Daí o **outro** fundamento - igualmente **revelador** da **urgência** da prestação legislativa ora questionada - **consistente** na **necessidade inadiável** de aperfeiçoar, em sede normativa primária, os



ADI 2.213-MC / DF

instrumentos de defesa do patrimônio público federal, em relação a situações de injusta agressão e de arbitrária invasão da propriedade imobiliária da União.

Cumpra rememorar, bem por isso, esse particular aspecto, expressamente referido na já mencionada Exposição de Motivos Interministerial (fls. 155):

"No sentido de coibir os excessos praticados pelos movimentos dos trabalhadores rurais sem terra seja com relação à invasão de imóveis rurais como a de bens públicos acrescentou-se ao art. 2º da referida Lei nº 8.629, de 1993, os §§ 6º a 9º e o art. 2º-A, que, ao mesmo tempo, proíbe a realização de vistoria de imóveis rurais que venham a ser invadidos, venda a transferência de recursos para entidade, organização social ou movimento e sociedade de fato que direta ou indiretamente concorram para a prática dos referidos atos delituosos.

Por fim, no intuito de aprimorar os instrumentos de defesa do patrimônio público federal em relação a situações que possam vir afetá-lo injustificadamente, bem como assegurar a eficácia das ações da Polícia Federal em relação aos conflitos agrários e fundiários, propõe-se a inserção dos artigos 7º e 8º, respectivamente, atribuindo competência a referida corporação para coibir a turbação e o esbulho possessórios dos bens e dos próprios da União e das suas entidades integrantes da Administração Pública Federal, ao mesmo tempo em que cria a Divisão de Conflitos Agrários e Fundiários, com a incumbência de coordenar e acompanhar a instauração dos inquéritos policiais correspondentes, nos casos de crime de competência federal."

Sendo assim, tendo presentes as razões que venho de expor - e por considerar configurados, cumulativamente, os

ADI 2.213-MC / DF

pressupostos legitimadores da edição da medida provisória ora questionada, indefiro, no que concerne à alegada inconstitucionalidade formal, a pretendida concessão de medida cautelar.

Este, Senhor Presidente, é o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long horizontal stroke that tapers to the right.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 - medida liminar
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADVDS. : MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS
REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
- CONTAG
ADVDS. : IVANECK PEREZ ALVES E OUTROS
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

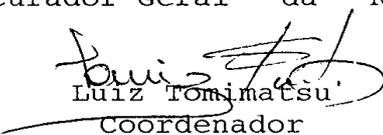
Decisão : Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 10.5.2001.

Decisão : Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 24.5.2001.

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a liminar sob o ângulo do vício formal. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Em seguida, foi suspensa a conclusão do julgamento da referida ação direta de inconstitucionalidade quanto ao vício material. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Falaram, pelo requerente, o Dr. Luiz Eduardo Greenhalgh, pelos requeridos, o Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Advogado-Geral da União, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega, Vice-Procurador-Geral da República. Plenário, 06.9.2001.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Ellen Gracie.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.


Luiz Tomimatsu
Coordenador

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

(S/ preliminar de não-conhecimento)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Antes de examinar as arguições de inconstitucionalidade material, **aprecio** questão preliminar **suscitada** pelo Senhor Presidente da República.

O Partido dos Trabalhadores **sustenta** que o art. 95-A e **respectivo** parágrafo único da Lei nº 4.504, de 30/11/64 (Estatuto da Terra), **introduzidos** pelo art. 2º da medida provisória, ora questionada, **seriam** infringentes da Constituição da República (fls. 2).

O art. 95-A da Lei nº 4.504/64 e o seu parágrafo único possuem o seguinte conteúdo normativo:

"Art. 95-A - Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

Parágrafo único - Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se



ADI 2.213-MC / DF

mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento."

Como o Partido dos Trabalhadores simplesmente não indicasse as razões que dariam suporte à arguição de inconstitucionalidade referente ao caput do art. 95-A do Estatuto da Terra, o Senhor Presidente da República, nas informações prestadas a esta Corte, suscitou preliminar de não-conhecimento da presente ação, no que concerne à norma em causa, assim fundamentando essa questão prévia (fls. 63):

"Muito embora transcreva o art. 95-A, caput e parágrafo único, introduzido na Lei nº 4.504, de 1964, pela Medida Provisória sob exame, o Requerente somente oferece razões, ainda que genéricas e superficiais, acerca da suposta ilegitimidade de seu parágrafo único. Com efeito, no item '3)' da inicial ('Da 1ª Inconstitucionalidade Apontada': fls. 06-07 dos autos) nada se alega a respeito do caput do referido art. 95-A e sequer a ele faz-se menção, referência. Assim, nos termos do art. 3º, I ('Art. 3º A petição indicará: I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;'), da Lei nº 9.868, de 1999, não se deve conhecer da impugnação relativa ao caput do mesmo art. 95-A, pois carente de fundamentação. Em verdade, é a própria jurisprudência dessa Corte Suprema que impede seja conhecida Ação Direta de Inconstitucionalidade naquela parte da impugnação absolutamente carente de toda e qualquer fundamentação. Tal entendimento foi reafirmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.111 (relativa ao denominado fator previdenciário), no qual reconheceu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, acompanhando, à unanimidade, o voto do Eminentíssimo Relator Ministro Sydney Sanches, a inépcia da inicial, por ofensa ao art. 3º, I, da

ADI 2.213-MC / DF

Lei nº 9.868, de 1999, verbis: 'O Tribunal, em razão da falta de demonstração da alegada inconstitucionalidade formal (Lei 9.868, art. 3º, I), não conheceu da ação direta, na parte em que se sustentava violação ao processo legislativo (CF, art. 65, § único). (Informativo STF, Brasília, 13 a 17 de março de 2000 - Nº 181). Impõe-se, destarte, não seja conhecida a impugnação **relativamente ao caput** do art. 95-A introduzido na Lei nº 4.504, de 1964.'

Entendo assistir plena razão ao Senhor Presidente da República, pois, **quer** em face do que dispõe o art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99, **quer** à luz da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **não se conhece** da ação direta, **sempre** que - **tal como ocorre**, na espécie, em relação ao **caput** do art. 95-A, do Estatuto da Terra - a impugnação nela deduzida revelar-se **destituída** de fundamentação.

Cabe ressaltar, neste ponto, **que nada pode justificar uma alegação meramente genérica** de ofensa à Constituição, **pois incumbe**, a quem faz tal afirmação, o **dever** de indicar, **fundamentadamente**, as razões justificadoras do suposto vício de inconstitucionalidade.

O Partido dos Trabalhadores, ao afirmar a inconstitucionalidade do **caput** do art. 95-A do Estatuto da Terra, **deixou de fundamentar** tal arguição, **abstendo-se de também indicar** - como se lhe impunha - a norma constitucional de parâmetro,

ADI 2.213-MC / DF

supostamente ofendida, **vulnerando**, desse modo, o exercício de uma indeclinável obrigação jurídica cujo substrato reside **no princípio da especificação das normas**.

Ao compulsar-se a petição inicial (fls. 6/7), constata-se que o autor simplesmente **não expôs qualquer fundamento jurídico** que desse suporte à tese da inconstitucionalidade material do **caput** do art. 95-A do Estatuto da Terra, introduzido pelo art. 2º da medida provisória ora questionada.

É certo que o Supremo Tribunal Federal **não está** condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, **não suprime**, à parte, o **dever** processual **de motivar** o pedido e de identificar, na Constituição, **em obséquio ao princípio da especificação das normas**, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. **Impõe-se**, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, **indicar** as normas de referência - que são aquelas, que, **inscritas** no ordenamento constitucional, **revestem-se**, por isso mesmo, **de parametricidade** -, em ordem a viabilizar, com



ADI 2.213-MC / DF

apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de **menor** hierarquia.

Quaisquer que possam ser os **parâmetros de controle** que se adotem - a Constituição escrita ou a ordem constitucional global (J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", p. 712, 4ª ed., 1987, Almedina, Coimbra) -, **não pode**, o autor, deixar de referir, para os efeitos mencionados, **quais** as normas, **quais** os princípios e **quais** os valores efetiva ou potencialmente **lesados** por atos estatais revestidos de **menor grau** de positividade jurídica, **sempre indicando**, ainda, **os fundamentos**, a serem **desenvolvidamente** expostos, subjacentes à arguição de inconstitucionalidade.

Esse dever de fundamentar a arguição de inconstitucionalidade **onera** e **incide** sobre aquele que faz tal afirmação, **assumindo**, por isso mesmo, um caráter de **indeclinável** observância (ADI 561/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não cabe, desse modo, ao Supremo Tribunal Federal, **substituindo-se** ao autor, **suprir** qualquer omissão que se verifique na petição inicial. Isso, porque a natureza do processo de ação direta de inconstitucionalidade, que se revela instrumento de **grave** repercussão na ordem jurídica interna, **impõe maior rigidez** no

ADI 2.213-MC / DF

controle dos seus pressupostos formais (RTJ 135/19, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 135/905, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

A **magnitude** desse excepcional meio de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal **impõe e reclama**, até mesmo **para que não se degrade em sua importância**, uma atenta fiscalização desta Corte, **que deve impedir** que o exercício de tal prerrogativa institucional, em alguns casos, venha a configurar instrumento de instauração de **lides constitucionais temerárias**.

A **omissão** do autor - **que deixou** de indicar as razões consubstanciadoras da **alegada** ilegitimidade constitucional do art. 95-A, **caput**, do Estatuto da Terra - **faz** com que essa conduta processual **incida** na **restrição** fixada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **que não admite** arguições de inconstitucionalidade, **quando destituídas** de fundamentação **ou desprovidas** de motivação específica e suficientemente desenvolvida.

Considerada a jurisprudência desta Suprema Corte, **que deu causa** à formulação da regra inscrita no art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99 - **não se pode conhecer** de ação direta, **sempre** que a impugnação nela veiculada, **como ocorre na espécie**, revelar-se



ADI 2.213-MC / DF

destituída de fundamentação ou quando a arguição de inconstitucionalidade apresentar-se **precaria** ou **insuficientemente** motivada.

A **gravidade** de que se reveste o instrumento de controle normativo abstrato **impõe**, àquele que possui legitimidade para utilizá-lo, o **dever** processual de **sempre** expor, de modo **suficientemente** desenvolvido, as razões jurídicas justificadoras da alegação de inconstitucionalidade.

É que, em sede de fiscalização concentrada, **não se admite** afirmação **meramente genérica** de inconstitucionalidade, tanto quanto **não se permite** que a alegação de contrariedade ao texto constitucional se apóie em argumentos superficiais ou em fundamentação insuficiente.

Essa orientação **tem prevalecido**, em tema de fiscalização normativa abstrata, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por mais de uma vez, **deixou de conhecer** de ações diretas, **seja por falta** de motivação específica, **seja por insuficiência ou deficiência** da própria fundamentação (ADI 561/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 1.775/RJ, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ADI 2.111/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES):

ADI 2.213-MC / DF

"É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável, nem ataque a quase duas dezenas de medidas provisórias em sua totalidade com alegações por amostragem."

(RTJ 144/690, Rel. Min. MOREIRA ALVES)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CAUSA DE PEDIR E PEDIDO - Cumpre ao autor da ação proceder à abordagem, sob o ângulo da causa de pedir, dos diversos preceitos atacados, sendo impróprio fazê-lo de forma genérica. A flexibilidade jurisprudencial de autora não mais se justifica, isso diante do elastecimento constitucional do rol dos legitimados para a referida ação."

(ADI 1.708/MT, Rel. Min. MARCO AURÉLIO)

"**Insuficiência de fundamentação** da inicial dado o número de dispositivos legais alterados pela Medida Provisória, sem que se particulariza, pontualmente, como convém, a motivação a justificar a declaração de sua invalidade. Ação direta de inconstitucionalidade **não conhecida**, por **falta** de motivação específica quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade."

(ADI 1.811/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

Nem se diga, que, em ocorrendo situação como a ora exposta, impor-se-ia ao Tribunal o dever de ensejar, ao autor, a possibilidade de complementar a petição inicial.

Tal providência **não se revela** processualmente viável, **porque** a Lei nº 9.868/99 - que dispõe sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade - **estabelece** que a ausência de



ADI 2.213-MC / DF

fundamentação **autoriza o indeferimento liminar** da petição inicial, por ocorrência do vício grave da inépcia.

Na realidade, a Lei nº 9.368/99, ao dispor sobre essa consequência de ordem processual, **assim prescreve** em seu art. 4º, **caput**: "A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão **liminarmente** indeferidas pelo relator" (grifei).

De outro lado, **cabe ter presente** que o **Plenário** desta Corte, ao apreciar essa **específica** questão (ADI 1.775/RJ, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), **assim se pronunciou** no voto **então** proferido pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, **que afastou**, com o beneplácito do Tribunal, a proposta de que se deveria ensejar, ao autor, a oportunidade de aditar a petição inicial, quando deficientemente formulada:

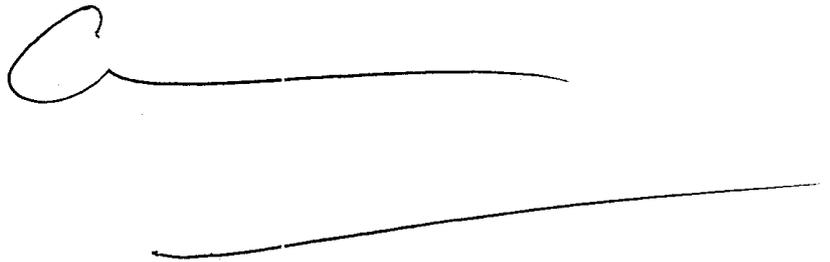
"Esta observação, entretanto, não seria possível, dado que as informações já estão nos autos. No processo objetivo da ação direta, a integração da parte requerida, do autor da lei, ou do ato normativo impugnado, se faz não pela citação comum, mas pelo ofício que requisita as informações, o que já ocorreu. De modo que teria aplicação, no caso, a disposição inscrita no art. 264 do CPC, a dizer que, feita a citação, é defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir, sem o consentimento da parte contrária. É o caso, já que as informações estão nos autos."



ADI 2.213-MC / DF

Sendo assim, e acolhendo a questão preliminar ora suscitada, não conheço da presente ação direta, no ponto em que, sem qualquer fundamentação, impugnou-se a constitucionalidade do caput do art. 95-A do Estatuto da Terra, introduzido pelo art. 2º da medida provisória em causa.

É o meu voto.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'C' followed by a long horizontal stroke that tapers to the right.

/csm.

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

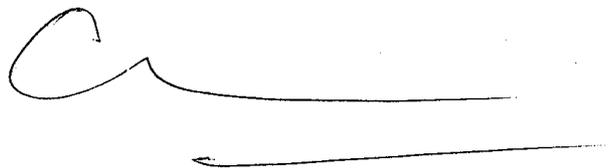
V O T O

(S/ inconstitucionalidade material)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): A presente ação direta veicula impugnação que tem por objeto o parágrafo único do art. 95-A do Estatuto da Terra, apoiando-se, essa arguição de inconstitucionalidade material, na sucinta alegação de que a norma em questão contrariaria o que dispõe o art. 185 da Carta Política, pelo fato de o preceito em causa criar, alegadamente, "um novo tipo de propriedade insuscetível de desapropriação" (fls. 06).

Eis, no ponto, as razões que, relativamente ao parágrafo único do art. 95-A do Estatuto da Terra, fundamentam a pretensão de inconstitucionalidade ora deduzida (fls. 07):

"Sendo certo que o disposto no art. 185 exauriu as hipóteses de imóveis insuscetíveis de desapropriação, e que a disposição supra a transcende, temos como inquinada de inconstitucionalidade, seja pela afronta à disposição expressa do artigo 185, seja pela fraude ao escopo da política de reforma agrária, consubstanciada no caput do art. 184."



ADI 2.213-MC / DF

Tenho para mim que as razões expostas pelo Senhor Presidente da República **descaracterizam** a plausibilidade jurídica da tese suscitada pelos autores, **pois** a norma em questão - **ao dispor** que os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação, para fins de reforma agrária, **enquanto** se mantiverem arrendados e **atenderem** aos requisitos que lhes permitem realizar a sua função social - **não criou um novo tipo** de propriedade imobiliária, **insuscetível** à declaração expropriatória, para os fins a que se refere o art. 184 da Constituição.

É que os imóveis rurais assim arrendados - **precisamente** por integrarem o programa governamental de arrendamento rural - acham-se claramente comprometidos com a destinação social que lhes é inerente, viabilizando a plena realização dos requisitos a que alude o art. 186 da Constituição da República, circunstância que lhes confere, só por si, imunidade objetiva à ação expropriatória da União Federal, em tema de reforma agrária.

Com a inclusão do imóvel no Programa de Arrendamento Rural, **dá-se plena efetividade** ao requisito inerente à função social que incide sobre **qualquer** tipo de propriedade imobiliária, **cabendo assinalar**, por necessário, que esse projeto governamental busca concretizar finalidade específica, destinada a viabilizar, em favor

ADI 2.213-MC / DF

dos trabalhadores rurais, um sistema de atendimento complementar de acesso à terra.

Vê-se, desse modo, que, longe de inovar o rol inscrito no art. 185 da Constituição, a norma em causa visa a dar concreção aos requisitos enumerados no art. 186 do Estatuto Fundamental, cuja satisfação permite o cumprimento, pleno e integral, da função social inerente à propriedade imobiliária.

É que, com a inclusão do imóvel no Programa de Arrendamento Rural, torna-se viável cumprir requisitos essenciais à realização da função social, pois o imóvel arrendado aos trabalhadores rurais certamente permitirá (a) o aproveitamento racional e adequado da propriedade rural, (b) a utilização satisfatória dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, (c) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, destas afastando o seu indesejável componente de tensão social e (d) a exploração que favoreça o bem-estar dos próprios trabalhadores rurais, agora garantidos em seu direito de acesso ao uso da terra.

ADI 2.213-MC / DF

É por essa razão que as informações prestadas pelo Senhor Presidente da República **acentuam** a legitimidade constitucional da norma em questão (fls. 67/68):

"Trata-se do fato de que o imóvel rural que venha a integrar o Programa de Arrendamento Rural simplesmente haverá de constituir uma propriedade produtiva e obediente à exigência de cumprimento de sua função social. Nos termos do parágrafo único do art. 95-A, 'enquanto se mantiverem arrendados' e 'desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento', os imóveis rurais integrantes do Programa de Arrendamento Rural deverão de atender os requisitos constitucionais de constituírem propriedade produtiva e submetida à sua função social."

Em uma palavra: a vinculação da propriedade imobiliária ao Programa de Arrendamento Rural **impõe** a necessária submissão do imóvel rural a condições, que, delineadas nesse projeto governamental, conduzem ao atendimento dos requisitos configuradores da função social da propriedade, **tais como** exigidos pelos arts. 184 e 186 da Constituição da República.

De outro lado, **e ao contrário** do que sustenta o autor, **não me parece** que o art. 185 da Carta Política contenha rol taxativo de hipóteses definidoras da **inexpropriabilidade** do imóvel rural.

Na realidade, esse preceito constitucional veicula um conjunto irredutível de situações, cuja configuração **impede e exclui**

ADI 2.213-MC / DF

a possibilidade de intervenção expropriatória da União Federal, para fins de reforma agrária, em imóveis que se qualifiquem (a) como pequena propriedade rural, (b) como média propriedade rural e (c) como propriedade produtiva.

Isso significa - **considerada** a natureza constitucional da cláusula inscrita no art. 185 da Carta Política - que **nem** o Executivo, **nem** o Legislativo da União poderá reduzir ou suprimir as hipóteses, que, **por efeito** da vontade soberana do Constituinte, **foram** expressamente **excluídas** de qualquer desapropriação governamental, para fins de reforma agrária, com fundamento no preceito consubstanciado no art. 184 da Constituição.

Nisso consiste a **ratio** subjacente à norma consubstanciada no art. 185 da Constituição, **como bem destacado** pelo Senhor Presidente da República, **nas informações** prestadas a esta Corte (fls. 65/66):

"Explicitada a impossibilidade de presumir-se a ausência de desempenho da função social por parte de um imóvel rural, restaria incontestável a insuficiência da alegação de que seriam suscetíveis de desapropriação todos os imóveis rurais não incluídos no rol do art. 185 da Carta Magna. Nada obstante, analisemos com maior detalhe o que estabelece o dispositivo constitucional para evidenciar o absurdo em que se funda a impugnação da Requerente. **Em verdade**, o art. 185 da Constituição Federal **não exaure** as hipóteses de realização da função social de um imóvel



rural, mas antes apenas indica casos especiais em que o constituinte, para além da cláusula geral de cumprimento da função social, afastou peremptória, prévia e absolutamente a hipótese de desapropriação. Para concluir no sentido de que o art. 185 do texto constitucional prevê hipóteses específicas e adicionais à cláusula genérica desautorizadora de desapropriação consubstanciada no mero cumprimento da função social da propriedade, **basta considerar** o que consagrou esse Supremo Tribunal Federal em outro claríssimo precedente, igualmente da lavra do Ministro Celso de Mello:

'A pequena e a média propriedades rurais, ainda que improdutivas, não estão sujeitas ao poder expropriatório da União Federal, em tema de reforma agrária, em face da cláusula de inexpropriabilidade que deriva do art. 185, I, da Constituição da República. A incidência dessa norma constitucional não depende, para efeito de sua aplicabilidade, da cumulativa satisfação dos pressupostos nela referidos (dimensão territorial do imóvel ou grau adequado de produtividade fundiária). Basta que qualquer desses requisitos se verifique para que a imunidade objetiva prevista no art. 185 da Constituição atue plenamente, em ordem a pré-excluir a possibilidade jurídica de a União Federal valer-se do instrumento extraordinário da desapropriação-sanção.' (MS 21.919-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97, p. 24.872).

Uma vez mais, é inequívoco tratar-se no art. 185 de um rol meramente exemplificativo das hipóteses em que não se autorizará a realização da desapropriação.

Prova definitiva dessa circunstância reside nos próprios requisitos elencados no art. 186 da Constituição Federal que estabelece, ao lado dos requisitos para a configuração da propriedade produtiva previstos no parágrafo único do art. 185, os requisitos próprios do atendimento da função social da propriedade rural. Nesses termos, parece evidente que a hipótese de propriedade produtiva constante do inciso II do art. 185 da Constituição Federal - cujos requisitos encontram-se deferidos à disciplina legal pelo parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal - não exaure todas as possibilidades de exercício da função social da propriedade, elencadas, por sua vez,



ADI 2.213-MC / DF

no art. 186 da Constituição Federal. A existência de múltiplas possibilidades de configuração da função social da propriedade restou também consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no já citado MS n° 22.164, **verbis**:

'A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se à desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da lei fundamental.' (Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 17.11.95, p. 39.206).

Dito isto, revela-se palmar que as hipóteses do art. 185 da Constituição Federal não exaurem todas as possibilidades de configuração da observância do cumprimento da função social da propriedade, o que impede conferir-se - como pretendia o Requerente - um inexistente caráter taxativo à enumeração constitucional de imóveis rurais insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária." (grifei)

Vê-se, portanto, que a norma ora impugnada, mesmo que houvesse criado nova hipótese de inexpropriabilidade de imóvel rural (o que se alega por mero favor dialético), ainda assim não teria transgredido o rol inscrito no art. 185 do texto constitucional, que, concebido para proteger, em situações específicas, o proprietário rural, admite, por isso mesmo, a possibilidade de sua

ADI 2.213-MC / DF

ampliação, **sempre** que a propriedade rural **revelar-se fiel** à função social que lhe é inerente.

Cabe registrar, no entanto, que o **parágrafo único** do art. 95-A do Estatuto da Terra **não instituiu um novo tipo de propriedade imobiliária**, imune à desapropriação, para fins de reforma agrária, **limitando-se**, meramente, a estabelecer condições objetivas destinadas a dar um sentido de clara destinação social aos imóveis rurais que venham a ser incluídos no programa governamental de arrendamento rural.

Demais disso, a norma em questão - **tendo em vista** a destinação social a que se acham sujeitos, particularmente, os imóveis rurais - **objetivou condicionar**, no plano jurídico-administrativo, o exercício, pelo Presidente da República, de uma prerrogativa eminentemente **discricionária** de que se acha investido, **pois**, como se sabe, o Chefe do Executivo da União, **mesmo** diante de estudos técnicos elaborados pelo INCRA, **que recomendem** a desapropriação, para fins de reforma agrária, **ainda assim** não está obrigado a expedir o decreto consubstanciador da declaração expropriatória, **pelo fato** de submeter-se, a prática desse ato, ao **exclusivo** critério da autoridade presidencial.

ADI 2.213-MC / DF

Sendo assim, **indefiro** o pedido de suspensão cautelar da eficácia do **parágrafo único** do art. 95-A do Estatuto da Terra, na **redação** que lhe deu o art. 2º da Medida Provisória nº 2.027-38, de 04/05/2000, **ora renumerada** como Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/2001.

A medida provisória ora questionada (MP 2.183-56, de 24/08/2001) **introduziu alterações** no art. 2º da Lei nº 8.629, de 25/02/93, **que dispõe** sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais pertinentes à reforma agrária, **a ele acrescentando** os seguintes parágrafos, **também** acoimados de inconstitucionais:

"Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

(...).

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.



ADI 2.213-MC / DF

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar."

Sustenta-se que a norma inscrita no § 6º (que resultou da fusão dos antigos §§ 6º e 7º) do art. 2º da Lei nº 8.629/93, na redação dada pelo art. 4º da medida provisória em causa, por importar em criação de obstáculo jurídico, alegadamente não autorizado pelo texto da Carta Política, teria vulnerado os arts. 184 e 185 da Constituição da República.

A pretensão de inconstitucionalidade, sob tal aspecto, foi assim fundamentada (fls. 8/9):

"(...) Com o advento da medida ora impugnada, criou-se óbice que não encontra amparo no Ordenamento à intervenção Estatal para fazer valer a função social da propriedade rural, nos termos preconizados pela Constituição. Ademais, sabemos que as ocupações de terras nas suas variadas formas, não se constituem em esbulho, ao contrário, têm se revelado em instrumento legítimo de luta e meio eficaz, para que o próprio governo possa agilizar o processo de reforma agrária, e nada justifica o retardo na desapropriação do imóvel para cumprimento de sua função.

Nessa toada, vale ressaltar importante precedente consubstanciado pelo Acórdão do Superior Tribunal de Justiça, no Habeas Corpus nº 4.399-SP - Relator Ministro William Patterson, cuja íntegra dos votos dos Ministros Luiz Vicente Cernicchiaro, Vicente Leal e Adhemar Maciel segue acostado, integrando a presente ação, onde vemos o reconhecimento de que as ocupações movidas por grupo organizado que reivindica o direito ao trabalho e à efetiva implementação da Reforma

ADI 2.213-MC / DF

Agrária, assegurada constitucionalmente, não configura esbulho, mas sim, reveste-se de 'sentido amplo, socialmente de maior grandeza, qual seja, a implantação da Reforma Agrária' (ver Voto do Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro)."

Não vislumbro plausibilidade jurídica em tais alegações, **mesmo porque** - tal como precedentemente enfatizado - as normas em questão buscam neutralizar os excessos a que têm dado causa grupos organizados de trabalhadores rurais, que transformaram, o esbulho possessório, praticado contra bens públicos ou contra a propriedade privada, em instrumento de ação política e de pressão social - nem sempre legítima - sobre o Poder Público, com grave ofensa a postulados e a valores essenciais **resguardados** pela ordem constitucional vigente em nosso país.

Não se pode desconsiderar, neste ponto, a circunstância de que, **mais do que ilícito** de ordem meramente civil, o **esbulho possessório também pode configurar** conduta **revestida** de tipicidade penal, **caracterizando delito** previsto tanto no art. 161, § 1º, II do Código Penal, quanto no art. 20 da Lei nº 4.947/66, cujo teor é o seguinte:

"Art. 161. Suprimir ou deslocar tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia:

Pena - detenção, de um a seis meses, e multa.



§ 1º Na mesma pena incorre quem:

.....
Ebulho possessório

II - invade, com violência à pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório.

§ 2º Se o agente usa de violência, incorre também na pena a esta cominada."

"Art. 20 - Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios:

Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos

Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, **invadir terras** de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária." (grifei)

Cabe registrar, por necessário, que os atos configuradores de violação possessória, além de instaurarem situações revestidas de inegável ilicitude civil e penal, traduzem - segundo jurisprudência que se vem formando no Supremo Tribunal Federal - hipóteses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria validade da declaração expropriatória.

Esta Suprema Corte, por mais de uma vez, pronunciando-se sobre a questão específica do esbulho possessório, praticado, mediante ação coletiva, por movimentos de trabalhadores rurais, não hesitou em censurar essa ilícita manifestação de vontade política, ao mesmo tempo em que invalidava o decreto presidencial



ADI 2.213-MC / DF

consubstanciador da declaração expropriatória de imóveis rurais, pois, com a arbitrária ocupação de tais bens, não se viabiliza a realização de vistoria destinada a constatar se a propriedade invadida teria atingido, ou não, coeficientes mínimos de produtividade fundiária.

Esse entendimento - que identifica, no ato de esbulho possessório, causa impeditiva de declaração expropriatória do imóvel rural, para fins de reforma agrária (MS 23.323/PR, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.) - acentua que a ocupação ilícita de propriedade imobiliária, notadamente nos casos em que esta se faz de modo coletivo, além de impedir, injustamente, que o proprietário nela desenvolva regular atividade de exploração econômica, representa motivo legítimo que justifica, ante o caráter extraordinário de tal situação, a impossibilidade de o imóvel invadido atender os graus mínimos de produtividade exigidos pelo ordenamento positivo, para, desse modo, realizar a função social que lhe é inerente.

Esse particular aspecto da questão resultou evidenciado, quando do julgamento plenário, por esta Suprema Corte, do MS 22.666/PR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, ocasião em que o Tribunal anulou declaração expropriatória que incidira sobre imóvel rural cujas atividades foram injustamente paralisadas, por efeito de



ADI 2.213-MC / DF

esbulho possessório praticado, coletivamente, por movimento de trabalhadores rurais.

O acórdão consubstanciador desse julgamento está assim ementado:

"REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL. DECRETO QUE O DECLAROU DE INTERESSE SOCIAL, PARA ESSE FIM. ALEGADA AFRONTA AO ART. 185, II, DA CONSTITUIÇÃO.

Imóvel que cumpriu sua função social até ser invadido por agricultores 'sem-terra', em meados de 1996, quando teve suas atividades paralisadas.

Situação configuradora da justificativa da força maior, prevista no § 7º do art. 6º da Lei nº 8.629/93, que tem por efeito tornar o imóvel insuscetível de desapropriação por interesse social, para fim de reforma agrária.

Mandado de segurança **deferido.**"

Essa mesma orientação foi reiterada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 22.328/PR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, **que reconheceu** a invalidade da declaração expropriatória de imóvel rural, que, **por motivo de esbulho possessório**, não atingira - considerados os cálculos do GUT (grau de utilização da terra) e do GEE (grau de exploração econômica) - índices adequados de produtividade que pudessem revelar-se compatíveis com as exigências legais:

"DECRETO QUE DECLAROU DE INTERESSE SOCIAL, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, O IMÓVEL RURAL DENOMINADO 'FAZENDA INGÁ', NO MUNICÍPIO DE ALVORADA DO SUL, PARANÁ.



ADI 2.213-MC / DF

Procedência da alegação de que a ocupação do imóvel pelos chamados 'sem terra' em 1991, ano em que os impetrantes se haviam investido na sua posse, constituindo fato suficiente para justificar o descumprimento do dever de tê-lo tornado produtivo e tendo-se revelado insuscetível de ser removido por sua própria iniciativa, configura hipótese de caso fortuito e força maior previsto no art. 6º, § 7º, da Lei nº 8.629/93, a impedir a classificação do imóvel como não produtivo, inviabilizando, por consequência, a desapropriação.

Mandado de segurança deferido."

O Senhor Presidente da República, a meu juízo, bem justificou a legitimidade constitucional das normas em exame, quando, ao prestar as informações que lhe foram requisitadas, assinalou (fls. 69/70):

"(...) é patente o embaraço do Requerente com a notória jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que o imóvel rural invadido não se encontra em condições de submeter-se a vistoria para configurar o não-atingimento dos índices mínimos de produtividade. O próprio Requerente vê-se obrigado a reconhecê-lo e a tentar contorná-lo com a precaríssima alegação de que essa orientação não se viu firmada no controle abstrato de normas, mas antes em casos concretos.

.....
O Requerente comete outro grosseiro equívoco ao sugerir que a disciplina da matéria haveria de constar tão-somente da Lei Complementar nº 76, de 06 de junho de 1993. Tal como esclarecem as informações colhidas junto à Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (fl. 4), a vistoria a que se refere a Lei Complementar nº 76, de 1993, é aquela relativa ao processo judicial de desapropriação e não ao procedimento administrativo disciplinado pelas Leis nº 8.629, de 1993, e 4.504, de 1964. A Medida Provisória ora impugnada disciplina tão-somente a vistoria relativa ao procedimento administrativo de



ADI 2.213-MC / DF

desapropriação e alcança apenas a matéria que se encontra disciplinada pelas já referidas Leis n° 8.629, de 1993, e 4.504, de 1964 - estas sim, alteradas pela Medida Provisória n° 2.027-38, de 2000. Parece evidente, por conseguinte, que não se promove qualquer intervenção ilegítima no processo judicial de desapropriação ou na disciplina imposta pela Lei Complementar n° 76, de 1993.

.....
É indubitoso que, ao introduzir os §§ 6° e 7° no art. 2° da Lei n° 8.629, de 1993, a Medida Provisória n° 2.027, de 2000, tão-somente tornou explícita exigência normativa que o Supremo Tribunal Federal reconheceu em favor dos proprietários rurais e como decorrência da necessidade de comprovar-se a ausência de produtividade do imóvel rural a ser desapropriado. A Medida Provisória n° 2.027, de 2000, buscou apenas adequar os procedimentos administrativos à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, introduzindo orientação normativa geral para os processos de desapropriação, evitando vícios nos atos administrativos, prevenindo-se contra litígios judiciais futuros e ampliando a eficácia da atuação administrativa. Com essa orientação, não só se observam prerrogativas constitucionais reconhecidas aos proprietários pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como também amplia-se a eficiência no emprego dos escassos recursos administrativos, evitando-se os danos à eficácia, à celeridade e à definitividade dos procedimentos administrativos cuja impugnação judicial é certa. Declarar a inconstitucionalidade da norma ora examinada seria deslegitimar um esforço do Poder Executivo para adequar-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, respeitar os direitos constitucionais dos proprietários, aumentar a eficiência de suas ações e reduzir o número de impugnações judiciais."

As normas ora em exame - que impedem a vistoria de imóveis rurais, dentro de determinado prazo, contado do término da ocupação ilícita - prendem-se à circunstância de que o processo de reforma agrária, em nosso país, não pode ser conduzido de maneira



ADI 2.213-MC / DF

arbitrária, nem de modo ofensivo à garantia constitucional da propriedade.

Cabe enfatizar, neste ponto, 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, 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

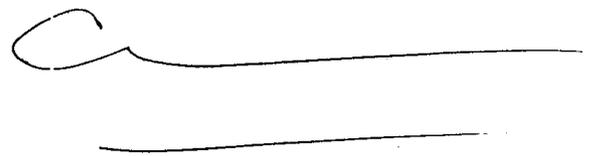


ADI 2.213-MC / DF

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.

Sob tal perspectiva, cabe registrar o magistério autorizado de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO ("Curso de Direito Administrativo", p. 713, 13ª ed., Malheiros):

"A Lei 8.629, de 25.2.93, regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Nela define-se o que se considera 'pequena propriedade' e 'média propriedade', com base exclusivamente no valor estimado em módulos fiscais (art. 4º). Estatui-se o que há de ser entendido como 'propriedade produtiva', noção, esta, dependente tanto do grau de aproveitamento da terra - igual ou superior a uma relação porcentual de 80% entre a área efetivamente utilizável e a área aproveitável total - quanto da eficiência em sua exploração, que terá de ser de 100%, pelo menos. O art. 10 arrola as áreas que o proprietário não tem como utilizar e que, pois, não de ser havidas como inaproveitáveis. A eficiência na exploração avalia-se em função de índices de rendimento, no que atina a produtos vegetais, e, no que concerne à pecuária, da relação entre o número de animais do rebanho e o índice de lotação para exploração pecuária, uns e outro estabelecidos pelo órgão competente para cada 'microrregião homogênea' (art. 6º e parágrafos). Os índices e parâmetros que conformam o conceito de produtividade serão periodicamente ajustados (art. 11)."

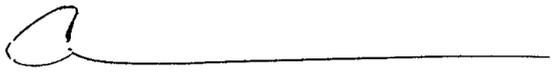


ADI 2.213-MC / DF

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.**

De igual modo, a exigência introduzida pela medida provisória ora questionada, concernente à **inocorrência** de ocupação ilícita - **que não pode, nem deve ser tolerada pelo Poder Público** -, em momento anterior ao da realização de vistoria prévia, **traduz, por igual, mero pressuposto técnico, sem o qual não se efetivará a totalidade do levantamento das condições reais do imóvel.**



ADI 2.213-MC / DF

Cumprе ressaltar, bem por isso, que a exigência de inoçorrência de ocupação ilícita - identificada, esta última, pelo esbulho possessório -, não institui um novo tipo de propriedade imune à desapropriação para fins de reforma agrária, mas, isso sim, qualifica-se como requisito de ordem negativa, a ser constatado no procedimento que visa a aferir o atendimento, pelo imóvel rural a ser vistoriado, da função social que lhe é inerente, por efeito de expressa determinação constitucional.

Uma vez constatado que a propriedade vistoriada não atende à função social, autoriza, o ordenamento positivo, a edição de decreto expropriatório. Cumprе ter presente, no entanto, que o poder de formalizar a declaração expropriatória apóia-se em juízo discricionário, que incumbe, exclusivamente, ao Presidente da República, que é o órgão estatal investido de competência para tanto.

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.

ADI 2.213-MC / DF

A esses requisitos, **soma-se**, a partir da edição da medida provisória em exame, a exigência de **inocorrência de ocupação ilícita** da propriedade rural a ser vistoriada, exigência esta que, **agora**, passa a qualificar-se como um **prius** em relação ao ato de verificação administrativa da aptidão do imóvel rural para sofrer, ou não, o decreto de expropriação, para fins de reforma agrária.

Não constitui demasia assinalar, Senhor Presidente, 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 subseqüentes do procedimento de expropriação, **contaminando-as** por efeito de

ADI 2.213-MC / DF

repercussão causal, em ordem a gerar, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória.

Cabe ter presente, neste ponto, decisão plenária do Supremo Tribunal Federal, proferida quando do 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 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 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."

Não pretendo exaltar o direito de propriedade, nem reconhecer-lhe caráter absoluto, em face da irrecusável supremacia do 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

ADI 2.213-MC / DF

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, **ainda** que se cuide de bem **alegadamente** improdutivo, **impõe-se**, ao Poder Público, sempre, **o dever de 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.

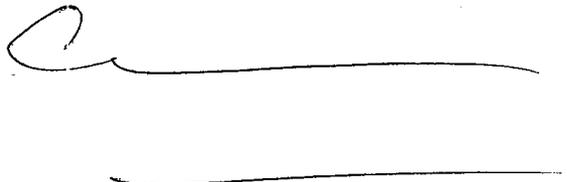


ADI 2.213-MC / DF

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.



ADI 2.213-MC / DF

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

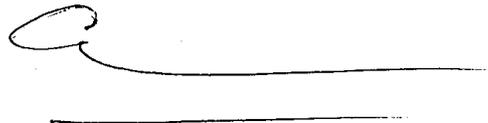
ADI 2.213-MC / DF

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.

Essa mesma advertência também se impõe a quaisquer particulares, movimentos ou organizações sociais que visem, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de imóveis rurais, a constranger o Poder Público a promover ações expropriatórias.

Cabe ter presente, neste ponto, ante a sua extrema pertinência, a lúcida observação feita pelo eminente Ministro PAULO BROSSARD, que, em publicações que guardam irrecusável atualidade ("Zero Hora", ed. de 09/04/2001 e de 22/10/2001), assim abordou a questão referente ao comportamento ilícito daqueles que fizeram, da invasão de propriedades privadas e de bens públicos, um meio inaceitável de ação política e de prática reivindicatória:

"Escrevi outro dia que vai acontecendo, como se fosse regular, a dissolução do tecido social, o esfarelamento da autoridade, o menosprezo à lei, a negação da ordem, a deterioração das instituições fundamentais, e é como se nada acontecesse. Com efeito,



como se fossem coisas naturais e lícitas, duas propriedades rurais foram invadidas e ocupadas pelos invasores, como se estivessem em casa. A despeito de decisões judiciais proferidas em favor dos invadidos e esbulhados, a desocupação dos imóveis levou algum tempo a operar-se. Ou seja, a invasão é feita de inopino, alta madrugada, de modo a tornar impraticável qualquer defesa, agravada assim a ilicitude da agressão, enquanto que a reposição da situação é feita de maneira a aumentar o tormento das vítimas. Isso vai se tornando rotina, como se não houvesse justiça, nem lei; depois de concedida a reintegração, os invasores pedem prorrogação de prazo, porque é difícil sair de uma hora para outra, quando não foi difícil entrar de uma hora para outra, no meio da noite, com crianças penduradas, sem aviso e sem mandado algum.

Saliente-se que, via de regra, os bens invadidos são bem trabalhados e bem administrados, embora na linguagem dos esbulhadores toda propriedade rural seja rotulada de latifúndio. Era um chavão falar-se em 'invasão pacífica', quando em muitos casos à invasão se seguiram cenas de vandalismo e violências humilhantes, ainda que, diante de mil invasores, a violência é inerente ao esbulho. Mas tudo isso é do conhecimento público e nem precisaria ser lembrado. (...)." (grifei)

"Em passado não remoto, já houve coisa parecida entre nós, parecida, não igual, e o resultado parece ter sido esquecido. Quando alguém se arroga o direito de afrontar a lei em nome de opiniões pessoais, políticas ou filosóficas, abre ensejo a que seus direitos fundamentais sejam igualmente violados. É a triste e nunca aprendida lição da experiência.

Não sei se incido em erro em notar que a desenvoltura com que um movimento decreta, *in pectore*, a invasão de um bem pertencente a pessoa que tem seus títulos de legitimidade previstos em lei faz lembrar os seqüestros de pessoas que se têm tornado freqüentes, para fins de extorsão. As situações não são idênticas, mas são paralelas. Os seqüestros ainda são tidos e havidos como crimes, enquanto o esbulho de bens pertencentes a pessoas, surpreendidas em seus domicílios por ato violento, também definido como crime, começam a ser vistos com tolerância, complacência e até conivência. Não faz muito, não havia quem admitisse que alguém pudesse seqüestrar outra para

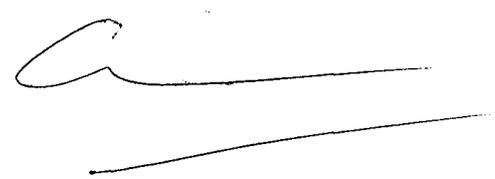
ADI 2.213-MC / DF

extorqui-la; também não havia quem admitisse como legítimo ou tolerável que alguém, ou que um grupo numeroso, pudesse legitimamente ou juridicamente ou socialmente esbulhar outrem ou para servir-se do alheio como seu, ou como meio ou instrumento a ser empregado contra o poder público para dele haver tal ou qual medida que lhe favorecesse. Em outras palavras, a despeito de tais ou quais diferenças, ambas as situações retratam aspectos de uma mesma e só realidade, social, jurídica e moral. Isso nunca deu certo. E receio que não verha a dar."

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 (CELSONO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 2/263-264, 1989, Saraiva).

Tenha-se presente, neste ponto, a observação - sempre autorizada - do eminente Professor MIGUEL REALE, cuja análise da garantia dominial, associada ao processo de reforma agrária e à resolução, em bases justas, da questão social, enfatiza que, em uma



ADI 2.213-MC / DF

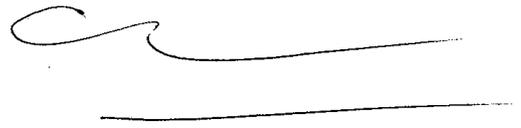
sociedade civilizada, **nenhum** objetivo, por mais legítimo que seja, pode autorizar o uso da força ("O Estado de S. Paulo", ed. de 27/5/2000, pág. A2):

"O que disciplina toda a vida jurídica é a existência de limites à ação individual e coletiva, de tal modo que jamais sejam ultrapassados os horizontes da legalidade. Note-se que me refiro aos horizontes, e não aos limites da legalidade, uma vez que as normas jurídicas estão sujeitas a processos interpretativos que as atualizam, levando em conta a superveniência de novos fatos e valores, de conformidade com o que venho expondo na teoria tridimensional do direito, reconhecendo que o sentido ou o significado das leis se altera à medida que sobrevêm novas circunstâncias factuais ou ocorre a incidência de novas exigências axiológicas.

Não obstante, porém, a mutabilidade hermenêutica das regras de direito, há sempre um horizonte de legalidade, o qual deve sempre ser respeitado, sob pena não somente de serem atingidos os valores da justiça e da equidade, mas também ser posto em risco o destino da democracia.

Fixados esses princípios, quaisquer que sejam os fins visados pela atividade de grupos sociais, é indispensável que sejam preservados os direitos fundamentais, sobretudo quando a Constituição os declara, pondo a tônica no seu caráter essencial. Tais direitos são os proclamados logo no artigo 1º da Carta Magna, como, por exemplo, os pertinentes aos 'valores sociais do trabalho e da livre iniciativa', ou, então, no artigo 5º, XXII e XXIII, que garantem o direito de propriedade e, ao mesmo tempo, exigem que esta atenda à sua função social.

.....
Nada legitima a violação dos direitos fundamentais, por mais que se vise a resolver o mal maior de nosso tempo que é a exclusão social, o afastamento trágico dos indivíduos do acesso ao bem comum que se confunde com a justiça concreta. É que, excluídas as razões do direito, com o desprezo dos mandamentos legais, está aberto o caminho para um novo totalitarismo e o naufrágio da democracia.



ADI 2.213-MC / DF

Não se pode, pois, afirmar que, estando em jogo a invocada questão social, o Estado estaria impedido do uso da força pública para a preservação da legalidade. Os imperativos da segurança social prevalecem sobre o alegado plano de assegurar, mediante atos de violência organizada, a conquista da terra indispensável ao sustento da família, pois, numa sociedade civilizada, nenhum objetivo, por mais alto que seja, pode justificar o emprego da força bruta."

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, notadamente quando o Poder Público se deparar com atos de espoliação ou de violação possessória.

Impende considerar, na análise desse tema, outras ponderações, igualmente feitas pelo eminente Professor MIGUEL REALE ("Liberdade e Democracia", p. 2, "O Estado de São Paulo", de



ADI 2.213-MC / DF

10/06/2000), que, em magistério irrepreensível, destaca a necessidade da edição das regras ora questionadas:

"Tem-se pretendido justificar os atos violentos perpetrados (...) com a invocação da liberdade na democracia, de tal modo que seriam ilícitas e reprováveis as medidas governamentais destinadas a manter a ordem pública, assegurando os direitos das vítimas dos atentados. Nada mais absurdo que tal assertiva.

Em verdade, no regime democrático a liberdade jamais poderia significar a faculdade de fazer o que bem se entende, porquanto ela é um bem comum de caráter universal, de tal modo que a ação dos cidadãos pressupõe o respeito mútuo dos direitos e prerrogativas de cada um.

.....
Assim sendo, não há como legitimar, à luz da liberdade, a invasão de terras a pretexto de não estarem sendo devidamente cultivadas por seus proprietários. É para assegurar o cumprimento dos deveres que assiste a todos o direito de representação ao Estado, no caso de uma propriedade rural não estar atendendo à sua função social, reclamando sua desapropriação para fins de reforma agrária. O que não é lícito aos indivíduos nem a nenhum grupo social é converter-se em juiz da questão, invadindo, desde logo, as terras para nelas assentar agricultores (...).

Em boa hora, o Direito Constitucional brasileiro foi enriquecido pelo princípio em vigor no *Common Law*, e consagrado pelo inciso LIV do artigo 5º da Constituição, segundo o qual 'ninguém será privado da liberdade e de seus bens sem o devido processo legal'.

.....
Quando se pensa o contrário, justificando atos de espoliação, é que já se deixou de raciocinar nos termos da lei, mas, sim, em função de motivos ideológicos, ou seja, das leis futuras que se pretende instaurar pela força, segundo aspirações que nada têm que ver com a democracia (...).

.....
Como se vê, a liberdade que a democracia assegura é a exercida na forma da lei, sendo sábio o antigo brocardo '*ubi lex, ibi libertas*', ou, por outras

ADI 2.213-MC / DF

palavras, não há liberdade fora da lei. Isso é da essência da democracia (...)." (grifei)

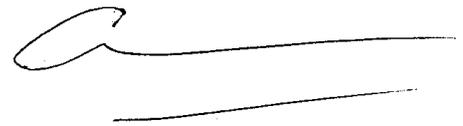
Veja-se, pois, que o respeito à lei e à ordem jurídica representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania. "Servi legum sumus, ut liberi esse possimus", já o proclamava, há dois milênios, o gênio jurídico de Roma, em lição ainda impregnada de indiscutível atualidade.

O exercício arbitrário das próprias razões, portanto, mesmo quando praticado para satisfazer pretensão eventualmente legítima, encontra repulsa no ordenamento jurídico, especialmente quando os atos que ofendem direitos de terceiros configuram medidas caracterizadoras de violação possessória.

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

A força da lei, editada em harmonia com o estatuto constitucional, não pode ser comprometida por práticas ilícitas, ditadas por razões ideológicas - quaisquer que sejam - ou motivadas por inconformismo político ou social.

O respeito ao ordenamento jurídico e a submissão de todos à idéia e à autoridade da lei ("rule of law") traduzem



ADI 2.213-MC / DF

comportamentos **que prestam reverência** ao princípio da legalidade, cuja **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.

Eventuais **contestações** à autoridade da lei, quando tornadas inevitáveis, deverão efetivar-se **com observância** de mecanismos institucionais, que, estabelecidos pela própria Constituição, **destinam-se** a superar, **seja** pela via política do processo legislativo, **seja** pela utilização do processo judicial, os conflitos de interesses que hoje se pluralizam, qualificados, até mesmo, pela nota da metaindividualidade.

ADI 2.213-MC / DF

Impõe-se observar, por isso mesmo, que a **instauração** de processos judiciais traduz **legítima** expressão de uma prerrogativa constitucional assegurada, pela Carta Política, a qualquer pessoa, entidade ou organização que se sinta lesada ou ameaçada de lesão, em seus direitos, por comportamentos abusivos ou ilegais praticados pelo Poder Público, ou em virtude de omissões governamentais na formulação e implementação de políticas públicas, inclusive em tema de promoção e execução de uma política de reforma agrária.

Na realidade, o **acesso** ao Poder Judiciário reflete, na significativa projeção dos seus efeitos, uma expressiva garantia de índole constitucional destinada a permitir a intervenção do Poder Judiciário com o objetivo de restaurar a ordem jurídica vulnerada por atos eivados de ilicitude ou de desrespeito ao sistema normativo.

O **direito ao processo** - mesmo quando exercido numa perspectiva multitudinária - **constitui** prerrogativa jurídica da maior relevância, **especialmente** se analisado em contexto **impregnado** de intensa litigiosidade e de grave tensão social.

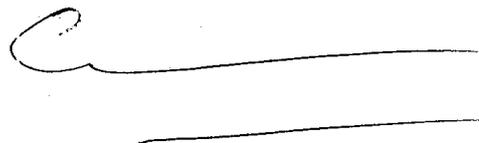
Não custa rememorar, neste ponto, por oportuno, que o **direito de acesso** aos Juízes e Tribunais - **concebido**, de um lado,

ADI 2.213-MC / DF

para salvaguardar direitos e liberdades fundamentais e reconhecido, de outro, como o meio mais eficaz de neutralizar situações de convulsão social e de impedir o exercício arbitrário das próprias razões - apóia-se em proclamação formal, que, introduzida, de modo explícito, pela Constituição democrática de 1946 (art. 141, § 4º), tem sido reiterada, ao longo do nosso processo histórico, pelos sucessivos documentos constitucionais republicanos até hoje promulgados.

O legislador constituinte, ao consagrar o postulado assegurador do ingresso em juízo, fez uma clara opção de natureza política, pois teve a percepção - fundamental sob todos os aspectos - de que, onde inexistente a possibilidade do amparo judicial, há, sempre, a realidade opressiva e intolerável do arbítrio do Estado ou, até mesmo, dos excessos de particulares (ou de movimentos sociais organizados), quando transgridem, injustamente, os direitos de qualquer pessoa.

É por essa razão que a norma constitucional garantidora do direito ao processo tem sido definida por eminentes autores como o parágrafo régio do Estado Democrático de Direito, pois, sem o reconhecimento dessa essencial prerrogativa de caráter político-jurídico, restarão descaracterizados os aspectos que

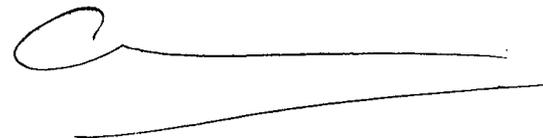


ADI 2.213-MC / DF

tipificam as organizações estatais **fundadas** no princípio da liberdade.

Veja-se, portanto, que a **necessidade** de respeito ao império da lei e a **possibilidade** de invocação da tutela jurisdicional do Estado - **que constituem** valores essenciais em uma sociedade estruturada em bases democráticas, **organizada** sob a égide do princípio da liberdade - **devem representar**, para o Povo de nosso País, o sopro inspirador da harmonia social, **significando**, ainda, na expressiva concreção do seu alcance, **um veto permanente** a qualquer tipo de comportamento que extraia a sua motivação do intuito deliberado de incidir em gestos **inaceitáveis** de violência e de ilicitude, **como** os atos de invasão da propriedade alheia, de violação possessória e de desrespeito à autoridade das leis da República.

Em suma: a possibilidade de **solução jurisdicional** dos conflitos sociais **representa** índice revelador do grau de desenvolvimento cultural dos povos e **significa**, por isso mesmo, a diferença fundamental entre **civilização** e **barbárie**, nada podendo justificar, desse modo, **ainda** que no contexto da luta pelo acesso à terra, a prática **ilícita** e **arbitrária** de invasões de imóveis rurais e de prédios ou de estabelecimentos públicos.



ADI 2.213-MC / DF

Há, ainda, Senhor Presidente, muitas outras considerações a fazer, a propósito dos fundamentos expostos nesta sede de controle abstrato.

Ao contrário do que sustentam os autores, entendo que a limitação constante da norma em causa - que dispõe que o imóvel rural, objeto de esbulho possessório ou de invasão motivada por conflito agrário, não poderá constituir, durante certo período de tempo, bem suscetível de vistoria ou de declaração expropriatória - não faz instaurar hipótese nova de inexpropriabilidade, mas encontra sua razão de ser na necessidade de permitir, ao longo daquele lapso temporal, que se torne possível a reorganização do sistema de produção fundiária, além de viabilizar a própria recuperação física ou material do prédio invadido ou esbulhado, muitas vezes substancialmente afetado, em seu grau de produtividade, pela ação predatória praticada pelos invasores.

Tenho para mim, portanto, que eventual auto-limitação que se haja imposto o próprio Poder Executivo da União, em tema de desapropriação, não significa que se esteja a criar, em sede normativa, um novo tipo de propriedade imobiliária, imune à ação expropriatória da União Federal, para fins de reforma agrária.

Na realidade, a regra em questão limitou-se a projetar, no plano normativo, consequência derivada da própria jurisprudência



ADI 2.213-MC / DF

firmada pelo Supremo Tribunal Federal, cuja orientação - em tema de desapropriação, para reforma agrária, de imóveis objeto de esbulho possessório - consolidou-se, como precedentemente referido, no sentido de invalidar o ato expropriatório, por reconhecer presente, em tal anômala situação, hipótese configuradora de força maior, apta, por si só, a impedir a descaracterização do imóvel invadido como propriedade produtiva, na linha do que estabelece a própria Lei n° 8.629/93, em seu art. 6°, § 7°.

O entendimento exposto pelos autores, na presente ação direta, se eventualmente reconhecido procedente, culminaria por desqualificar, em face do texto constitucional, qualquer regra legal, como aquela inscrita no art. 7° da Lei n° 8.629/93, que considera insuscetível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que constitua objeto de implantação de projeto técnico.

Insista-se, portanto, que regras legais, como a ora mencionada, buscam, na realidade, dar concreção, de um lado, à própria função social da propriedade, e objetivam, de outro, a conferir real expressão à garantia constitucional do direito de propriedade.

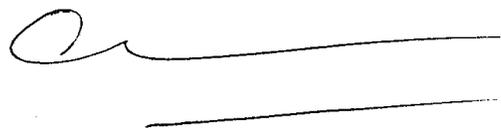


ADI 2.213-MC / DF

Não foi por outra razão, **senão essa**, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 23.260/AL, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, **concedeu** a ordem mandamental, **para invalidar** declaração expropriatória emanada do Presidente da República, **que incidira** sobre imóvel rural **objeto de implantação** de projeto técnico, **reputando legítima**, desse modo, **ainda que por implicitude**, a norma inscrita no art. 7º da Lei nº 8.629/93.

Esse **mesmo** entendimento **também** foi consagrado em **outra** decisão plenária do Supremo Tribunal Federal, **quando** esta Corte, ao julgar o MS 23.073/PE, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, **teve o ensejo** de proclamar, **com apoio** no art. 7º, IV, da Lei nº 8.629/93, **que não é passível de desapropriação**, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que esteja sendo alvo de implantação de projeto técnico, como o projeto de reflorestamento.

Nada obsta, portanto, **que se estabeleçam**, em sede normativa primária, **requisitos** destinados a conformar, no plano administrativo, o **exercício**, pelo Poder Público, da atividade expropriatória, **pois** - consoante **ênfatizou** o eminente Ministro SYDNEY SANCHES, **Relator** do MS 23.690/AL - "o ato administrativo, **mesmo de declaração de interesse social**, para fins de reforma agrária, **não pode desprezar o princípio da legalidade**" (grifei).



ADI 2.213-MC / DF

Foi por tal motivo que o Senhor Presidente da República, considerando a natureza mesma da matéria em questão, essencialmente sujeita ao postulado constitucional da reserva de lei, veio a editar a medida provisória em causa, para, com fundamento em normas providas de eficácia legal (CF, art. 62), veicular tema, que, anteriormente, havia sido objeto de disciplinação em mero decreto presidencial (Decreto n° 2.250/97).

Veja-se, pois, que a norma ora impugnada, revestida de força e eficácia legais, longe de criar hipótese nova de propriedade rural inexpropriável, limitou-se a estabelecer, em obséquio ao princípio da legalidade, requisitos e condições que deverão ser observados pelo Poder Público, quando no desempenho da atividade administrativa pertinente à prática da declaração expropriatória de imóvel rural, para fins de reforma agrária.

Cabe registrar, ainda, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a extrema gravidade dos atos de ilícita invasão de imóveis rurais, por integrantes de movimentos sociais organizados, a ponto de admitir a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, com fundamento no art. 37, § 6°, da Carta Política, naqueles casos em que o Estado, omitindo-se no cumprimento de sua obrigação jurídica, deixa de fornecer a força policial necessária à execução de ordem judicial de reintegração de posse,



ADI 2.213-MC / DF

permitindo, com tal inércia, que se destruam benfeitorias e outros bens situados no imóvel rural invadido, com manifesto prejuízo para o proprietário injustamente espoliado (RE 283.989/PR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma).

Extrai-se, dessa decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, que o Poder Público não pode permanecer indiferente à prática ilícita de invasões fundiárias, pois, além de estas constituírem comportamentos absolutamente incompatíveis com o ordenamento jurídico, culminam por onerar a própria coletividade, na medida em que induzem a responsabilidade civil do Estado, quando os agentes públicos se recusam a colaborar com o Poder Judiciário na efetivação executiva de ordens judiciais de reintegração ou de manutenção de posse.

Todos esses aspectos bem justificam, a meu juízo, a formulação, pelo Senhor Presidente da República, da norma ora impugnada, pois, ao Estado, não é lícito aceitar, passivamente, no que concerne a quaisquer movimentos sociais organizados, a imposição de uma agenda político-social, notoriamente caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedades rurais, em desafio inaceitável à integridade e à autoridade da ordem jurídica.



ADI 2.213-MC / DF

As **razões** que venho de expor, **associadas** àquelas por mim anteriormente referidas, **convencem-me** da legitimidade constitucional das normas, que, ora impugnadas nesta sede processual, **acham-se** inscritas no § 6º (que resultou da fusão dos **antigos** §§ 6º e 7º) do art. 2º da Lei nº 8.629/93, na redação dada pelo art. 4º da MP 2.183-56, de 24/08/2001.

Nem se diga, finalmente, que a **prática ilícita** do **esbulho possessório** representaria evidência caracterizadora de situação de tensão social, bastante, por si mesma, para justificar a instauração do procedimento expropriatório, para fins de reforma agrária.

É que a conduta dolosa de **violação possessória**, que, muitas vezes, incide sobre bens produtivos - **motivada** por razões arbitrárias, **invocadas por quem desrespeita** o ordenamento jurídico e **invade** propriedade alheia - **não pode representar** a atestação objetiva de que determinado imóvel rural **estaria** a descumprir a função social que lhe é inerente.

Não fosse assim, e estar-se-ia a conferir legitimidade a situações, que, **muitas vezes**, criadas **artificialmente** mediante o uso de recursos **vedados** pelo ordenamento jurídico, **culminariam** por

ADI 2.213-MC / DF

forjar estados inexistentes de tensão social, em determinadas regiões do País.

O fato irrecusável é um só, Senhor Presidente: o Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve cancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, nem deve reconhecer, por isso mesmo, invasões ilegais da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, ainda que se trate de imóveis rurais alegadamente improdutivos, depende, sempre, da necessária observância das formas previstas no texto da própria Constituição da República.

Sendo assim, tendo presentes as razões expostas, não vislumbro, nas regras inscritas no atual § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, introduzido pelo art. 4º da MP 2.183-56 de 24/08/2001 (que fundiu, nesse § 6º, os antigos §§ 6º e 7º, impugnados nesta sede processual), qualquer vulneração ao texto da Constituição, motivo pelo qual indefiro, quanto a tais normas, o pedido de medida cautelar.

ADI 2.213-MC / DF

Os autores sustentam, ainda, a inconstitucionalidade dos §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, na redação que lhes deu o art. 4º da medida provisória ora questionada.

As normas em causa, na redação que lhes conferiu a nova MP 2.183-55, de 27/07/2001, ora renumerada para MP 2.183-56, de 24/08/2001, estão assim redigidas:

"Art. 2º

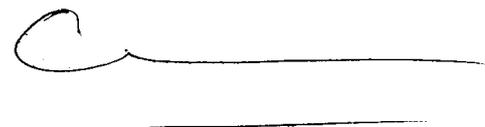
§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou o repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar."

A impugnação, a tais normas, está assim justificada

(fls. 10/12):

"Visando sufocar um movimento social legítimo que, no exercício de suas finalidades não vedadas por lei, questiona a política econômica do Governo, vale-se o Executivo de verdadeira 'caça aos inimigos', e, como franco atirador, esforça-se em penalizar o maior espectro possível de hipotéticos adversários. Para tanto, ao dispor de forma tão genérica que qualquer 'ente' que 'de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens



ADI 2.213-MC / DF

públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos', ignora a possibilidade de discussão política, de concepção divergente, ou mesmo de simples simpatia à causa.

.....
A intenção da medida é cristalina: inviabilizar o funcionamento de movimentos populares, associações de trabalhadores e Partidos Políticos, em flagrante afronta à Carta Política no que diz respeito à criação e funcionamento de associações, que independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal, bem como só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado.

.....
Com efeito, o ato jurídico perfeito não possui qualquer significado para o Poder Executivo. É irrefutável que cláusulas penais em contratos poderão ser executadas no caso concreto, sempre que o instrumento jurídico assim dispuser, mas não se pode inovar unilateralmente a relação contratual.

Saliente-se que há a possibilidade de se reter recursos previstos por lei, como recursos orçamentários destinados a Partido Político, ou contribuição sindical compulsória."

Vê-se, do texto consubstanciado na petição inicial, que a **impugnação** ora deduzida, visando à declaração de inconstitucionalidade dos referidos §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, na redação que lhes deu a medida provisória ora questionada, **limitou-se** a acentuar que as normas em causa teriam transgredido **determinados** preceitos da Constituição, **assim vulnerando** os princípios constitucionais neles proclamados, **sem que se desenvolvesse**, no entanto, de maneira pontual e específica, como se **impunha** aos autores da presente ação direta, **qualquer**

ADI 2.213-MC / DF

fundamentação **adicional** que pudesse justificar e dar consistência à pretensão de inconstitucionalidade em exame.

Com efeito, o argumento de inconstitucionalidade deduzido pelos autores apóia-se, **quanto aos referidos §§ 8º e 9º** do art. 2º, na **alegada** transgressão aos postulados das liberdades do pensamento (art. 5º, VIII e IX), de associação (art. 5º, XVII, XVIII e XIX), da intangibilidade de situações jurídicas definitivamente consolidadas (art. 5º, XXXVI), do juiz natural (art. 5º, LIII), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da amplitude de defesa e do contraditório (art. 5º, LV) e da presunção **juris tantum** de não-culpabilidade (art. 5º, LVII).

O Senhor Presidente da República, ao sustentar a ocorrência de **fundamentação insuficiente** pertinente à alegada inconstitucionalidade dos referidos §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei nº 8.620/93, **suscitou** a seguinte objeção (fls. 72):

"Sustenta, de modo genérico, o Requerente, que tais normas feririam as prerrogativas inseridas nos incisos VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXIII, XXXV, XXXVI, LIII, LIV, LV e LVII, do art. 5º da Constituição Federal, pois estar-se-ia a impor penalidade sem garantias procedimentais, a constranger a liberdade de manifestação do pensamento e de associação e, na hipótese do § 9º acima transcrito, a violar o ato jurídico perfeito.

A impugnação oferecida pelo Requerente padece do vício da generalidade e indeterminação que macula

ADI 2.213-MC / DF

diversas passagens da inicial. A simples enumeração de dez incisos do art. 5º, invocados em um arrazoado de duas páginas de extensão, torna evidente a precariedade da impugnação. Na hipótese, uma vez mais a já citada jurisprudência desse Pretório Excelso, construída em torno do art. 3º, I, da Lei nº 9.868, de 1999, estaria a exigir o reconhecimento da inépcia da inicial e a imediata extinção do feito."

Não obstante tal objeção, **cabe ter presente** que se buscou justificar a impugnação ora deduzida, **apoiando-a** em fundamentação, que, **embora insuficiente** quanto às cláusulas de parâmetro inscritas **em diversos incisos do art. 5º** da Constituição, **mereceu**, no entanto, desenvolvimento razoável, por parte dos autores, quanto ao princípio da proporcionalidade e ao postulado que veda o retrocesso social, **viabilizando-se**, desse modo, **no ponto**, o conhecimento desta ação direta.

Na realidade, o Senhor Presidente da República, **a despeito dessa insuficiente fundamentação**, foi capaz de contestá-la nas informações que prestou a esta Corte, fazendo-o, **notadamente**, à luz dos postulados da proporcionalidade e da proibição do retrocesso social, **razão pela qual conheço** da presente ação direta, quanto aos **§§ 8º e 9º** do art. 2º da Lei nº 8.629/93, **na redação** dada pela medida provisória ora impugnada.

Entendo, no entanto, **consideradas** as próprias razões expostas pelo Senhor Presidente da República, **que não se justifica**,



ADI 2.213-MC / DF

quanto a tais regras, o pretendido deferimento de sua suspensão cautelar.

Registre-se, antes de mais nada, que as normas inscritas nos §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, **objetivam impedir** que recursos **públicos** sejam entregues a entidades, organizações, pessoas jurídicas de direito privado, movimentos ou sociedades de fato, que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, incitem, induzam, auxiliem, colaborem, incentivem ou participem de invasões de imóveis rurais ou de bens públicos, em conflitos agrários ou fundiários de caráter coletivo.

As normas em questão - **que não veiculam** qualquer sanção de direito penal - **visam a obstar** que se beneficiem, **com a incompreensível outorga de recursos públicos**, quaisquer organizações, movimentos ou entidades, **que, independentemente** de sua posição no espectro ideológico, estejam envolvidos **em práticas ilícitas** (portanto, **inaceitáveis**) de invasão de propriedade privada ou de bens públicos.

Daí a **correta** justificação, que, desenvolvida pelo Presidente da República, em suas informações, revela-se apta a

ADI 2.213-MC / DF

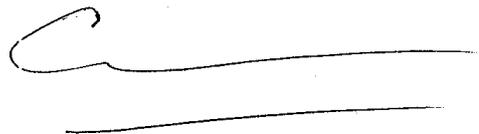
descaracterizar, a meu juízo, a plausibilidade jurídica da tese exposta pelos autores (fls. 72/75):

"Ademais, deliberadamente omite o Requerente a circunstância de que a norma impugnada destina-se tão-somente a vedar a concessão de recursos públicos a entidades envolvidas na prática de atos ilícitos - tais como 'invasão de imóveis rurais ou de bens públicos'. Não se cuida, obviamente, de imposição penal alguma, mas tão-somente da necessidade de impedir-se o financiamento público da prática de ilícitos - resultado absurdo e absolutamente incompatível com a ordem constitucional. Parece evidente a todos que o potencial emprego de recursos públicos na manutenção de entidade envolvida na prática de ilícitos constitui uma evidente hipótese de desvio de finalidade no emprego de recursos públicos e poderia mesmo dar origem à responsabilidade do administrador público por desvio de poder ou ilegítima omissão.

De resto, a contemporânea teoria dos direitos fundamentais reconhece, na denominada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, os chamados deveres de proteção impostos ao Estado. De acordo com essa orientação, ao consagrar direitos fundamentais e um elenco de bens e valores constitucionais, o Estado obriga-se não só a omitir ações que possam colocá-los em risco ou causar-lhes danos mas também a promover medidas protetivas e acautelatórias desses valores e bens fundamentais.

.....
A precisa lição evidencia que o Estado não se encontra apenas legitimado, mas antes obrigado a atuar em defesa da propriedade, da privacidade e da inviolabilidade das posições jurídicas dos cidadãos - dever esse flagrantemente descumprido se não só tolerada mas também financiada com recursos públicos a atuação de entidades envolvidas com a prática de atos ilícitos.

Como já sugerido, além do dever de proteção dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados a todos os cidadãos (entre eles os direitos à ampla defesa e ao contraditório que, tal como invocados na inicial, operariam tão-somente em favor do financiamento de entidades envolvidas com a prática de

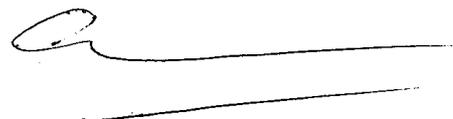


ADI 2.213-MC / DF

atos ilícitos e jamais em defesa daquelas cuja propriedade viu-se invadida), razões adicionais e de direito público operam no sentido de evidenciar a legitimidade da norma sob exame. Com efeito, se se tem presente não já a proteção de direitos constitucionalmente deferidos a agentes privados, mas antes a defesa do patrimônio e do interesse públicos, a adoção de norma semelhante àquela ora impugnada afigura-se indispensável. Sabemos todos da expressa imposição constitucional dos princípios da legalidade e da eficiência (caput do art. 37 da Constituição Federal). Do mesmo modo, assevera a doutrina, de longa data, a centralidade do princípio da continuidade do serviço público e o chamado 'poder-dever de agir' (vide, a respeito, MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 1993, 18ª ed., p. 89). A esse respeito, lecionou Hely Lopes Meirelles:

'O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem detém está sempre na obrigação de exercitá-lo. Nem se compreenderia que uma autoridade pública - um Governador, p. ex. - abrisse mão de seus poderes administrativos, deixando de praticar atos de seu dever funcional. O poder do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de dever para a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Tal atitude importaria fazer liberalidades com o direito alheio, e o Poder Público não é, nem pode ser, instrumento de cortesias administrativas.' (iden, ibidem).

Em verdade, tanto a omissão do dever de proteção (susceptível de caracterização com a tolerância e mesmo o indireto financiamento a invasões de propriedades privadas) quanto a simples resignação em face da paralisação dos serviços e da ocupação irregular e bloqueio de prédios públicos igualmente invadidos configurariam hipóteses de descumprimento do poder-dever de agir do administrador público, configurando inequívoca fraude à democracia (pois usurpa da autoridade legitimamente eleita o exercício de suas competências) e ao modelo institucional



delineado pela Constituição Federal. Em última análise, é o próprio princípio da legalidade que impõe à Administração Pública a oposição ao financiamento público de entidades envolvidas com a prática ou a promoção de atos ilícitos. Ao assim proceder, o Estado não viola, em momento algum, os diversos dispositivos constantes do art. 5º da Constituição Federal genericamente invocados pelo Requerente, pois todas essas garantias constitucionais vinculam-se à prática, por meios pacíficos e não coercitivos, de atos lícitos - algo absolutamente insuscetível de identificação com o emprego da violência para a ocupação de bens públicos ou privados ou para a intervenção em conflitos agrários de caráter coletivo.

(...) A alegação de que, na hipótese de envolvimento da entidade beneficiária com a prática de ilícitos, a retenção de recursos públicos cuja transferência já tenha sido autorizada constituiria violação da cláusula que protege o ato jurídico perfeito afigura-se evidentemente precaríssima. É lição comezinha da doutrina que os atos jurídicos elaborados pela Administração Pública ostentam um regime jurídico específico, o que decorre exatamente da afetação específica do patrimônio e do interesse públicos e da vinculação da atuação administrativa ao princípio da legalidade. Em verdade, a possibilidade de rescisão de atos e contratos administrativos e de retenção dos valores a serem repassados - sem ofensa alguma ao disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal - encontra-se expressamente prevista, entre outros, no art. 71, X e § 1º da Carta Magna bem como no art. 58 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Cuida-se das chamadas 'cláusulas exorbitantes', assim referidas na doutrina: 'Tais cláusulas podem ser definidas como aquelas que não são comuns ou que seriam ilícitas nos contratos entre particulares, por encerrarem prerrogativas ou privilégios de uma das partes em relação à outra' (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, São Paulo, Atlas, 8ª ed., 1997, p. 213). Obviamente, também não colhe o argumento de que a restrição somente seria possível se já fosse uma cláusula constante do contrato, mas não se imposta por lei. Além do evidente paradoxo de conferir-se maior eficácia a cláusula contratual que a disposição legal, a alegação afigura-se simplesmente descompassada da melhor doutrina administrativa que dispensa encontrar-se explícita a cláusula exorbitante nos atos em que toma

ADI 2.213-MC / DF

parte a Administração Pública (sujeitos a alteração unilateral nos termos do art. 58, I, da Lei n° 8.666, de 1993), verbis: 'Quando a Administração celebra contratos administrativos, as cláusulas exorbitantes existem implicitamente, ainda que não expressamente previstas; elas são indispensáveis para assegurar a posição de supremacia do poder público sobre o contratado e a prevalência do interesse público sobre o particular' (idem, ibidem). Não se vislumbra, dessarte, ilegitimidade alguma nas disposições impugnadas."

Enfatize-se, ainda, que a simples definição, em sede normativa, de previsão meramente abstrata de rescisão contratual **não se qualifica**, só por si, como causa de lesão ao princípio da intangibilidade do ato jurídico perfeito, **notadamente** quando se tratar de relações obrigacionais ajustadas com o Poder Público e cuja execução **sofre**, necessariamente, o influxo do postulado **que confere precedência** ao interesse público **sobre** interesses de caráter simplesmente privado.

Nem se diga que as normas ora questionadas **infringiriam** o art. 5°, IV, da Constituição, **por permitirem** a vedação e o bloqueio do repasse de recursos públicos a entidades, associações, organizações ou movimentos, que, direta ou indiretamente, promovam e estimulem invasões de propriedades privadas ou de bens públicos.

É que as regras em questão definem, meramente, as conseqüências materiais que resultarão, **no plano financeiro**, dos atos **ilícitos** de esbulho possessório e de espoliação dominial, **não**



ADI 2.213-MC / DF

impedindo, nem vedando que, na esfera administrativa, sejam observadas e respeitadas, pela autoridade competente, as garantias constitucionais do contraditório e da plenitude de defesa.

E nem poderia ser de outro modo, pois, como se sabe, o Estado, em tema de litígios instaurados na esfera administrativa, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois - **cabe enfatizar** -, o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de **qualquer** restrição imposta pelo Poder Público **exige**, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a **fiel** observância do princípio do devido processo legal, consoante **adverte autorizado** magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 1/68-69, 1990, Saraiva; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, "O Direito à Defesa na Constituição de 1988", p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, "O Direito à Defesa na Constituição", p. 47-49, 1994, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 2/268-269, 1989, Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Direito Administrativo", p. 401-402, 5ª ed., 1995, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, "Curso de Direito Administrativo", p. 290 e 293-294, 2ª ed., 1995, Malheiros, v.g.).

ADI 2.213-MC / DF

Daí a **incensurável** lição de HELY LOPES MEIRELLES ("Direito Administrativo Brasileiro", p. 588, 17ª ed., 1992, Malheiros - grifei), para quem a cláusula constitucional pertinente à **garantia de defesa** - que, em nenhum ponto, foi desrespeitada pelas normas ora impugnadas - impõe "a **observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis**", sob pena de **nulidade** do procedimento administrativo e das restrições de ordem jurídica que dele eventualmente resultem (RDA 97/110 - RDA 114/142 - RDA 118/99).

As normas inscritas nos §§ 8º e 9º, objeto de impugnação nesta sede, por sua vez, **também não dispensam, nem impedem** que o órgão administrativo competente **justifique** a sua resolução.

A **exigência** de motivação das **decisões administrativas** traduz, na concreção do seu alcance, poderoso **fator de limitação** do próprio poder estatal e configura instrumento essencial de respeito e proteção aos direitos dos interessados.

ADI 2.213-MC / DF

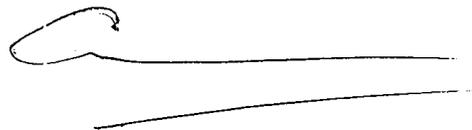
Na realidade, mais do que expressiva imposição consagrada pela nova ordem constitucional, a exigência de motivação das resoluções administrativas reflete uma indisponível garantia contra eventuais excessos do Estado, notadamente naquelas situações de que possa derivar restrição de ordem jurídica.

Por isso mesmo, impõe-se registrar, com a doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/199, 1992, Saraiva), que "A exigência de fundamentação é um obstáculo ao arbítrio, que repugna ao Estado de Direito, mesmo que exercido por juízes" (grifei).

Os preceitos normativos em questão - cabe insistir - não impedem que se observe, a propósito da vedação ou da retenção dos repasses financeiros, a exigência que impõe, ao Poder Público, o dever de fundamentar o seu ato.

Também sob tal aspecto, não se reveste de plausibilidade jurídica a pretensão de inconstitucionalidade ora em exame.

Impõe-se registrar, de outro lado, que nem mesmo a alegação de ofensa, por parte da medida provisória em questão, ao princípio da proporcionalidade e ao postulado que veda o retrocesso



ADI 2.213-MC / DF

social **bastaria** para conferir suficiente densidade jurídica à pretensão de inconstitucionalidade ora deduzida pelos autores.

É que a parte ora requerente, **sem estabelecer** qualquer correlação específica entre a medida provisória em causa e os referidos postulados constitucionais, **limitou-se** a discorrer, **genericamente**, sobre o significado teórico de tais princípios, transcrevendo, **in extenso**, trechos doutrinários de ilustres autores, para, afinal, concluir que o ato editado pelo Presidente da República teria criado restrições descabidas e desarrazoadas, **em relação** ao que a Carta Política estabelece e ao que o próprio Governo divulga, **no tratamento** das questões agrárias e fundiárias em nosso País (fls. 12/17).

No que concerne à proibição constitucional do retrocesso social, essa **mesma** parte ora requerente, de igual forma, **apoiando-se** em extensas transcrições doutrinárias, **abstendo-se**, no entanto, de promover uma **específica** análise comparativa entre tal princípio e cada uma das normas ora impugnadas, **pôs-se**, na realidade, a dissertar e a fazer considerações de ordem teórica, **para concluir** que as cláusulas garantidoras dos direitos sociais inerentes à própria concepção de democracia econômica e social exprimem limitações destinadas a vedar a contra-revolução social e a

ADI 2.213-MC / DF

condicionar a própria atividade normativa do legislador comum (fls. 17/22).

O conteúdo genérico dessa fundamentação, **suficiente**, por si só, para **descaracterizar** a plausibilidade jurídica da tese exposta pelos autores, **revela-se** bastante, no entanto, **para conferir relevo** às informações prestadas pelo Presidente da República.

Os **autores** - após **expendere**m considerações sobre a alegada ofensa "de todos os dispositivos indicados" ao "princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade" (fls. 12) - **acentuam** que, "a pretexto de restabelecer a 'ordem', o Governo, através da Medida Provisória n° 2.027, em sua trigésima oitava edição, inovou, criando restrições descabidas, desproporcionais e desarrazoadas em relação ao que a Constituição Federal estabelece e o próprio Governo divulga, para tratamento da questão agrária e fundiária no país" (fls. 15).

Essa objeção **foi bem repelida** pelo Senhor Presidente da República, que, **a propósito** de tal alegação, **salientou** (fls. 84):

"De início, cumpre asseverar que sequer dever-se-ia conhecer da alegada ofensa ao princípio da proporcionalidade. **Com efeito**, naquela passagem o Requerente tão-somente menciona elementos doutrinários, **sem demonstrar** analiticamente a violação alegada - tal

como exige o art. 3º, I, da Lei nº 9.868, de 1999. Na hipótese dos autos, tal como leciona Gilmar Ferreira Mendes (Direitos Fundamentais e ..., op. cit., p. 71), a Medida Provisória afigura-se adequada (isto é, apta para produzir o resultado desejado), necessária (isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso) e proporcional em sentido estrito (estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto). Com efeito, a Medida Provisória sob exame afigura-se apta a reduzir o índice de ilícitos praticados contra bens públicos e privados, a criar Programa de Arrendamento complementar às políticas de reforma agrária, a reduzir a tensão social em torno dessa temática, a assegurar a legitimidade dos procedimentos administrativos de vistoria e avaliação de imóveis rurais, a proteger o patrimônio público e a assegurar a estrita legalidade no emprego de recursos públicos. As medidas adotadas, de resto, não encontrariam meio menos gravoso e igualmente eficaz para a obtenção do mesmo resultado - asseverando-se inclusive que os recursos empregados envolvem um mínimo de atos coercitivos e, em hipótese alguma, o emprego imediato da força pública. Por fim, sopesados os direitos individuais de terceiros, a proteção da incolumidade de agentes privados e servidores públicos, a tutela intransigente do patrimônio, do interesse e dos serviços públicos e a estrita obediência à legalidade, as medidas adotadas revelam-se, inequivocamente, proporcionais em sentido estrito."

Coloca-se em evidência, neste ponto, como se vê, o tema concernente ao princípio da proporcionalidade, que se qualifica - enquanto coeficiente de aferição da razoabilidade dos atos estatais (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "Curso de Direito Administrativo", p. 56/57, itens ns. 18/19, 4ª ed., 1993, Malheiros; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, "Curso de Direito Administrativo", p. 46, item n. 3.3, 2ª ed., 1995, Malheiros) - como postulado básico de contenção dos excessos do Poder Público.

ADI 2.213-MC / DF

Essa é a razão pela qual a doutrina, após destacar a ampla incidência desse postulado sobre os múltiplos aspectos em que se desenvolve a atuação do Estado - inclusive sobre a atividade estatal de produção normativa - adverte que o princípio da proporcionalidade, essencial à racionalidade do Estado Democrático de Direito e imprescindível à tutela mesma das liberdades fundamentais, proíbe o excesso e veda o arbítrio do Poder, extraíndo a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula, em sua dimensão substantiva ou material, a garantia do *due process of law* (RAQUEL DENIZE STUMM, "Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro", p. 159/170, 1995, Livraria do Advogado Editora; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Direitos Humanos Fundamentais", p. 111/112, item n. 14, 1995, Saraiva; PAULO BONAVIDES, "Curso de Direito Constitucional", p. 352/355, item n. 11, 4ª ed., 1993, Malheiros).

Como precedentemente enfatizado, o princípio da proporcionalidade visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, notadamente no desempenho da atividade de caráter legislativo. Dentro dessa perspectiva, o postulado em questão, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, atua como verdadeiro



ADI 2.213-MC / DF

parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 1.158/AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Não tenho por consistentes, no entanto, no presente caso, as alegações de violação ao princípio da proporcionalidade, eis que - tal como bem ressaltou o Senhor Presidente da República, nas informações precedentemente reproduzidas - os dispositivos ora impugnados não se revelam arbitrários ou irrazoáveis em suas prescrições, em suas determinações e em suas limitações.

Irrazoável seria admitir, isso sim, que houvesse repasse de recursos financeiros públicos em favor de entidades, grupos ou movimentos que contribuíssem, de modo direto ou indireto, para a ilícita invasão de propriedades alheias e para o desrespeito ao ordenamento jurídico. Sob tal perspectiva, revelar-se-ia



ADI 2.213-MC / DF

inconseqüente e paradoxal o gesto da instituição estatal **que financiasse** a transgressão das leis da República.

Correta, pois, a **observação** do ilustre Advogado-Geral da União, no **sentido** de que **"Não há razão para o Estado financiar entidades** que vão invadir prédios públicos, **que depois** vão impedir o funcionamento dos serviços públicos. Em verdade, tanto a omissão do dever de proteção, quanto a simples resignação em face de paralisação dos serviços e da ocupação irregular e bloqueio de prédios públicos igualmente invadidos, configuraria hipótese de descumprimento do poder e do dever de agir do administrador público, configurando inequívoca fraude à democracia e ao modelo institucional delineado pela Constituição".

Não vejo, desse modo, plausibilidade jurídica na tese que sustenta violação ao princípio da proporcionalidade, por parte das normas ora impugnadas.

Há, ainda, Senhor Presidente, **uma outra questão a considerar**, concernente à **alegada** "ofensa à proibição constitucional do retrocesso social" (fls. 17/22).

Sustenta-se, a esse propósito, que (fls. 20):

"... a legislação infraconstitucional pode ampliar o conteúdo dos benefícios, em relação à legislação



ADI 2.213-MC / DF

infraconstitucional existente, mas não restringi-las ou limitar a sua concessão.

Portanto, mesmo em se tratando de normas de integração restringível, o legislador ordinário encontra limites para a restrição pois, em se tratando de direitos fundamentais, sua regulamentação deve ser entendida de molde a assegurar o pleno exercício do direito e não a sua supressão, existindo também, o impedimento ao retrocesso em relação à legislação infraconstitucional existente."

Ao contestar tal alegação, pronunciou-se, o Senhor Presidente da República, com razão, no sentido de que "parcela significativa da política em uma democracia centra-se na discussão acerca do que constitui um avanço ou retrocesso social" (fls. 85). E aduziu que, "por ora, parece legítimo concluir que a violência direta, imediata e contrária às instituições dificilmente pode ser percebida como um avanço social" (fls. 85), não podendo resultar, em consequência, qualquer grau de retrocesso, em tema de conquistas sociais, como efeito das medidas estatais em questão, destinadas a neutralizar, unicamente, comportamentos revestidos de ilicitude.

Também neste ponto - e acolhendo as razões expostas pelo Senhor Presidente da República -, indefiro o pedido de suspensão cautelar de eficácia dos §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, na redação que lhes deu a Medida Provisória nº 2.027-38, de 04/05/2000, hoje renumerada como Medida Provisória nº 2.183-56, de 24/08/2001.

É o meu voto.

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 DISTRITO
FEDERAL - MEDIDA LIMINAR

VOTO

(S/PARÁGRAFO ÚNICO DO ART.95-A DO ESTATUTO DA TERRA)

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, entendo, também, que esse Programa de Arrendamento Rural, nos moldes previstos, não ofende o artigo 185 da Carta Federal, se compreendermos exatamente o que estabelece, para o cumprimento da função social da propriedade, o próprio artigo 186 da Constituição Federal.

Acompanho o eminente Ministro-Relator, indeferindo a cautelar com relação ao parágrafo único do artigo 95, letra "a", do Estatuto da Terra.



Supremo Tribunal Federal

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(MEDIDA LIMINAR)

(S/ PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 95-A DO ESTATUTO DA TERRA)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, o dispositivo impugnado - depois, de no **caput**, haver instituído o Programa de Arrendamento Rural destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária - torna insusceptíveis de desapropriação os imóveis integrados nesse mesmo Programa de Assentamento Rural.

Não vejo, portanto, necessidade de enfrentar, nesse ponto, a assertiva das informações presidenciais - não sei se endossadas, no ponto, pelo eminente Ministro-Relator - de que o art. 185 da Constituição Federal não é exaustivo, na medida em que enumera duas hipóteses de imóveis que, embora não estejam cumprindo a sua função social, não podem ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. É o sentido desse artigo.

O parágrafo único impugnado, a meu ver - o eminente Ministro-Relator o demonstrou -, não cria uma nova hipótese de imóvel que, não estando cumprindo a sua função social, se torna, não obstante, insusceptível de reforma agrária: ao contrário, ele se limita a explicitar uma exclusão lógica: se o Programa Nacional de Assentamento é um mecanismo da reforma agrária, não teria sentido algum que, no dia seguinte ao da destinação de um imóvel, por mais

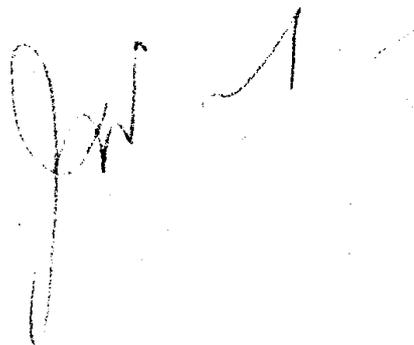
ADIn 2.213-0/DF

Supremo Tribunal Federal

improdutivo que fosse, a esse programa de reforma agrária, ele pudesse ser desapropriado para a reforma agrária...

Acompanho o voto do eminente Ministro-Relator.

CR/

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. W. M.', is written in the center of the page.

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213

2.411

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

(S/§§ 6º, 8º E 9º DO ART. 2º da Lei nº 8.629/93)

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, a questão da reforma agrária aparece no Brasil no início dos anos sessenta e decorria das sustentações feitas pelo grupo Cepalino, que alegava ou sustentava economicamente que o desenvolvimento da América Latina tinha certas áreas de estrangulamento.

Entre essas áreas estava, exatamente, a estrutura agrária que inviabilizava uma produção sustentável para manter o crescente e necessário processo de urbanização que a sociedade industrializada determinava.

Foi exatamente a partir dos anos sessenta, quando se iniciou, no Brasil, a discussão, no Governo João Goulart, em relação a esse tema, dentro daquele guarda-chuva da época das reformas de base.



ADI 2.213-MC / DF

Depois, com o governo militar, não mais voltado a questões ideológicas, mas tentando alterar a estrutura agrária para modificar e viabilizar a auto-sustentabilidade dos produtos básicos de alimentação, é que se iniciou o processo de reforma agrária.

Começou-se a regulamentação desse instrumento para mudar a estrutura econômica do campo no País.

Em 1988, a Assembléia Nacional Constituinte resolve enfrentar esse tema. O art. 186 da Constituição Federal define o elemento básico, o núcleo da questão relativa à reforma agrária, que é a definição da função social da propriedade.

O art. 186 estabelece a forma pela qual, a teor da linguagem de 1988, o imóvel cumpre a função social da propriedade e determina quatro requisitos simultâneos, ou seja, insuscetíveis de serem examinados separadamente.

"Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atente, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores."

A simultaneidade desses requisitos mostra que o cumprimento da função social vinculava-se, de um lado, à produção propriamente dita, ou seja, aos resultados de produção da terra, e, ainda, ao cumprimento de regras relativas às relações entre

ADI 2.213-MC / DF

proprietários e trabalhadores. Como também, às regras relativas à exploração vinculada ao que a Constituição chamou de bem-estar.

Remeteu-se para a lei este tema. Os critérios e os graus de exigência seriam estabelecidos em lei, no que diz respeito à aferição desses quatro requisitos necessários. Ou seja, nenhum deles era isoladamente suficiente, mas todos eram necessários, e a suficiência nascia da verificação dos quatro requisitos, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.629, que foi votada em 1993.

Foi exatamente definido como parâmetro da função social, surgindo, portanto, o artigo 184, ou seja, a possibilidade atribuída pela Constituição à União de desapropriar imóveis que não estejam exercendo a função social, ou seja, o não-exercício, o não-atendimento das regras do artigo 186, na forma definida na lei, autorizava a União - não a obrigava - mas autorizava a União a promover a desapropriação para fins de reforma agrária, cujo pagamento dar-se-ia por títulos da dívida agrária, os famosos TDA's, que passou a se chamar de "desapropriação-sanção", porque importaria uma sanção ao proprietário, tendo em vista que não atendendo à função social, viabilizaria, então, a desapropriação cujo pagamento seria em títulos da dívida pública.

Pois bem, afora essa circunstância, ou seja, colocando dentro do eixo constitucional exclusivamente os imóveis que, a teor da Constituição, não cumpriam a função social, definia, portanto, a Constituição o âmbito de possibilidades de desapropriação: eram aqueles bens que não atendessem ao requisito estipulado no artigo 186, que estavam dentro da possibilidade de a União desapropriá-los pelo método de não-pagamento pelo preço justo em dinheiro, ou seja, em títulos.

ADI 2.213-MC / DF

Mas as discussões que se travaram na Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, levaram também a retirar desse âmbito dois tipos de imóveis, mesmo que esses imóveis não atendessem à função social, saíram da possibilidade de estarem suscetíveis de reforma agrária, referidos no artigo 185, ou seja, a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, cuja definição a lei o fez através da aferição de imóveis rurais, considerando regiões do País, e, ainda, a propriedade produtiva, o que significa que o âmbito de imóveis suscetíveis de reforma agrária não são os que não cumprem a função social **tout court**, são os que não cumprem as funções sociais e que não sejam pequena propriedade e que não sejam propriedade produtiva, ou seja, cumprir, ou não, a função social por propriedade produtiva e para a pequena e média propriedade é rigorosamente irrelevante para efeitos de reforma agrária. Basta ser produtiva, mesmo que não atenda àqueles requisitos.

Essa foi uma luta complicada na Assembléia Constituinte. Lembro-me que, à época, na condição de líder do PMDB, apresentei uma emenda, em segundo turno, para tentar suprimir o artigo 185 e manter a integridade. Foi um erro de conduta da liderança do então Partido dos Trabalhadores, Deputado Plínio de Arruda Sampaio, que inviabilizou a possibilidade de termos esse resultado.

Foi uma questão de tipicidade regimental equivocada na condução do processo que manteve este texto. Faltaram três votos, à época, para esse texto não ser suprimido.

O que se passa aqui é que temos um universo definido e a competência da União de fazê-lo. Não há obrigação alguma, por parte da União, de desapropriar os imóveis que não estejam cumprindo a

ADI 2.213-MC / DF

função social e que não sejam propriedade produtiva nem pequena e média propriedade.

Há, isto sim, a definição de um universo de atuação da União para efeitos da desapropriação e, portanto, não temos aqui uma obrigação constitucional da União de estabelecer requisitos ou, pelo menos, produzir a reforma agrária e desapropriar imóveis que estejam dentro desse universo.

O que está definido, neste ambiente, neste universo, pode ser formulado na política pública do governo, democraticamente eleito, definindo quais as condutas prioritárias em relação ao atendimento da reforma agrária.

Ora, neste caso, Sr. Presidente, o que tivemos com esse dispositivo? A lei, já em 1993, estabeleceu, por exemplo, como regra de formulação de política pública, para efeitos de estimular a produção, que não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico, ou seja, há, na lei, a possibilidade de um imóvel que esteja incluído dentro do universo de desapropriação, porque não cumpre a função social e não está dentro daqueles insuscetíveis; este imóvel, embora não esteja cumprindo a função social naquele momento, se ele está em vias de fazê-lo, porque está atendendo, implantando um projeto técnico de exploração e de mudanças da sua estrutura agrária de exploração, ele possa sair disso. O que mostra que temos, aqui, mera e simplesmente, pela Constituição, a definição do âmbito de uma política pública de reforma agrária.

ADI 2.213-MC / DF

O dispositivo do § 6º do art. 4º, da MP 2183-56/2001, que altera o art. 2º da Lei 8.629/93 e inclui, a seguir, a regra referida pelo Ministro-Relator:

"Art. 2º

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação ...".

Podendo ficar no dobro desse prazo se houver reincidência.

Pergunto: a lei está criando uma figura nova de insusceptibilidade ou estabelecendo uma forma pela qual poderá o Governo formular a sua política pública de reforma agrária?

Tivemos, durante todo esse período, que o comando efetivo do processo de desapropriação acabava sendo imposto pelo movimento social que praticava as invasões.

Isso repercutiu aqui no Tribunal, tanto que a Corte entendeu que, se desta invasão decorresse uma questão de improdutividade, era insusceptível de desapropriação, uma vez que havia sido subtraído ao proprietário a possibilidade de conduzir o seu imóvel para os requisitos do art. 186 da Constituição.

Queria deixar muito claro que a invasão definida pelo Tribunal acabava tornando inútil a vistória, já que aqui no Tribunal

- eu não me encontrava aqui, quando se formulou essa jurisprudência
- tornou-se insusceptível a desapropriação, exatamente porque a

ADI 2.213-MC / DF

vistoria havia sido realizada depois da invasão e, portanto, a invasão estava inviabilizando as condutas do proprietário nesse sentido.

O mesmo aqui se passa - neste caso fico vencido, acompanhado pelo Ministro Sepúlveda Pertence - em relação à questão da prévia notificação para efeito de reforma agrária.

Não nos perguntamos se aquele imóvel está ou não efetivamente dentro do universo susceptível de desapropriação, nós afastamos a desapropriação, porque não teria havido a prévia notificação para o efeito da vistoria referida.

Ora, essa regra que exclui, temporariamente, e só permite a vistoria para efeitos de avaliação e da verificação do cumprimento, ou não, da reforma agrária, dois anos depois da desocupação, está, em princípio, consentânea com a própria regra por nós estabelecida, qual seja, a de que é insusceptível de vistoria o imóvel que tenha sido invadido e que da invasão tenha decorrido a improdutividade.

Sr. Presidente, essa regra, como fez sentir o eminente Ministro-Relator, num primeiro momento, tem um objetivo: permitir a recuperação do imóvel, ou seja, viabilizar que aquele que teve a sua área invadida tenha um tempo razoável de duas lavouras ou de duas colheitas, dependendo da região do País.

Se estivermos na Região Sul, teremos duas colheitas, por exemplo, de grãos de soja ou duas colheitas de grãos de trigo. Poderemos ter a produção de carne durante dois períodos de abate, o

ADI 2.213-MC / DF

que é viável, nesses dois anos, se a apuração atendeu ao processo produtivo.

De outra parte, essa regra também tem um objetivo de política pública, que é exatamente no momento em que sinaliza que o imóvel, objeto da invasão, não será desapropriado durante aquele período, está fazendo com que o poder público retome o comando efetivo da formação de política pública de reforma agrária, já que, na hipótese de haver a invasão, ela estará desestimulada, porque impedirá o exercício do ato discricionário do poder público, a partir da definição dos imóveis que deverão, ou não, serem desapropriados.

Na verdade, se falarmos que todos os imóveis que não cumprem a função social devam ser desapropriados, aí teremos a formulação de uma política pública, por exemplo, de desapropriação de terras no médio Juruá, no Amazonas, evidentemente que não é cumprida a função social, mas é inviável qualquer tipo de assentamento em área daquela natureza, tendo em vista o distanciamento e dada a produção respectiva.

Creio que está certo o eminente Ministro-Relator, no sentido de não se estar criando uma hipótese nova; está, isto, sim, definindo regras legais para a formulação da política de reforma agrária. Não vejo qualquer inconstitucionalidade, porque não se está criando uma nova situação.

Se estivéssemos criando uma nova situação, teríamos também a eventual inconstitucionalidade do art. 7º, quando aduz sobre a implantação de projeto técnico como elemento exterior, impeditivo da reforma agrária.

ADI 2.213-MC / DF

Por último, lembro que foi referida pelo Ministro-Relator a possibilidade de surgir um impasse desta natureza: o imóvel ser invadido, e a jurisprudência do Tribunal não permitir a vistoria, porque a vistoria de imóvel invadido somente poderá ser feita depois de um prazo razoável da sua desocupação, para viabilizar ao proprietário retomar sua atividade.

Portanto, ele não pode ser vistoriado e, por conseguinte, não pode ser desapropriado.

Se não forem retiradas as pessoas, teremos a possibilidade da indenização decidida pela Primeira Turma do Tribunal, entendendo que haveria uma responsabilidade objetiva, se o Governo Estadual, neste caso, assim o determinasse.

Por essas razões, acompanho o Ministro-Relator no que diz respeito ao indeferimento da liminar com relação ao artigo 6°. Quanto aos artigos 8° e 9°, o Ministro-Relator foi absolutamente exaustivo com relação aos fundamentos para sua negativa.

Seria curioso se fosse reconhecido o direito de quem invade a invadir com recursos públicos, porque há de se dizer que a entidade que incentiva, induz e participa do processo de invasão não receberá esses recursos, é a regra.

Se considerarmos isso inconstitucional, estaremos dizendo que aquele que invade tem direito a fazê-lo financiado pelo Estado, o que é uma contradição absoluta em termos objetivos.

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 DISTRITO
FEDERAL - MEDIDA LIMINARVOTO(S/SS 6º, 8º E 9º DO ART. 2º DA LEI Nº 8.629/93)

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, o gerenciamento da reforma agrária é feito pelo Poder Executivo. O órgão encarregado, pelo Estado, para a execução da reforma agrária é uma autarquia, o INCRA. Portanto, não me parece que haja inconstitucionalidade na medida provisória impugnada, sob esse aspecto, porque os critérios devem ser estabelecidos pelo próprio Governo. Na verdade, ao instituir esta regulação, o Governo não está introduzindo novidade alguma do ponto de vista da criação de uma nova figura para o exercício deste tipo de desapropriação. Enquanto estivermos no regime constitucional em que vivemos, a propriedade deve ser respeitada, evidentemente, com aqueles limites previstos na própria Constituição.

Se uma determinada propriedade é invadida, esbulhada e desnaturada na sua constituição original e, em seguida, é colocada para ser desapropriada, teremos, sem sombra de dúvida, a transformação da ignobilidade em benefício do seus próprios autores.

Parece-me que, nestas circunstâncias, o Estado pode perfeitamente inibir o exercício da reforma agrária, numa determinada propriedade, num espaço temporal, sem que isso signifique criação de um novo tipo para a expropriação.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 DISTRITO
FEDERAL - MEDIDA LIMINAR

Por último, não tenho nada a acrescentar sob o ponto de vista estritamente jurídico às alentadas razões trazidas pelo eminente Ministro-Relator, a quem acompanho.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned in the center of the page, below the main text.

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(s/ §§ 6º, 8º e 9º do art. 2º da Lei nº 8.629/93)

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO: Senhor Presidente, conforme revelou o eminente Ministro Celso de Mello, fui Relator de dois precedentes de desapropriação em imóvel cuja utilidade era de interesse social para fins de reforma agrária, decretada em plena vigência de uma invasão. Considerei, acompanhado pelo Tribunal, que a invasão era um motivo de força maior para impedir que se apurasse se a propriedade era produtiva, ou não, e, conseqüentemente, para inviabilizar a vistoria, e, até mesmo a desapropriação quando decretada. Sempre entendi que a invasão do imóvel rural, quando tem por efeito a desorganização do sistema produtivo nele instituído pelo proprietário, constitui motivo de força maior a justificar a não-produtividade, prejudicando a vistoria. Foi nesse sentido o meu voto e o Tribunal o acolheu.

A norma do § 6º, ora examinada, concede ao proprietário reintegrado um prazo de dois anos para reorganizar o sistema de produção, quando se trate de imóvel considerado produtivo ou mesmo para torná-lo quando assim não o era antes da invasão.

O segundo precedente foi o seguinte: os proprietários — eram dois, se não me engano — obtiveram o imóvel, que já era



ADI 2.213-MC / DF

improdutivo, por herança de seu pai, e considerei que eles não tiveram condição de torná-lo produtivo.

Não posso ler no dispositivo uma norma legitimadora da instituição de mais uma imunidade à expropriação-sanção, não prevista na Constituição, e, na verdade, contrária ao seu espírito. A propriedade foi invadida; então, por dois anos, não poderá ser desapropriada, depois de recuperada pelo proprietário.

Para o Poder Público, sim, era questão de conveniência: desapropriar ou não. Agora, parece-me que não está de acordo com a Constituição gerar um óbice, uma outra imunidade como uma punição aos participantes das ações coletivas, quer dizer, beneficiar o proprietário de latifúndio, de terra improdutivo, como forma de punir quem a invadiu, quem, eventualmente, em tese, precisa da terra. A norma não pode ser lida dessa maneira. Por isso, na verdade, não vejo inconstitucionalidade no § 6º, desde que se entenda estar-se diante de invasão que teve por efeito a desorganização da propriedade. Se ela não prejudicou o sistema de produção, foi de pronto reprimida.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Excelência, o dispositivo proíbe a vistoria, e, só mediante esta, é dado chegar à conclusão sobre o efeito da invasão.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Sim, digo que, se foi invadida e recuperada a propriedade, a lei dá um prazo, ao



proprietário, de dois anos, vedando, é claro, a vistoria. Essa propriedade não será vistoriada por dois anos, tempo que o proprietário terá para restaurar a produção ou torná-la produtiva.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Aí, ele deverá torcer pela reincidência, porque passa a contar com quatro anos sem o risco de ter a propriedade alcançada pela reforma agrária.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Não vejo inconstitucionalidade alguma, desde que seja dada essa interpretação ao § 6.º: se a invasão tornou o imóvel improdutivo, o proprietário terá dois anos para torná-lo produtivo. Mas, se tal não acontecer, se o esbulho foi de logo reprimido, a invasão se transforma num benefício para o proprietário do imóvel rural, em mais uma causa de imunidade à desapropriação do imóvel rural, não prevista na Constituição.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Existe ainda o § 7.º?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Como salientei em meu relatório, a MP 2.027-38/2000 - que veiculou as normas ora impugnadas - foi reeditada, pela última vez, como MP 2.183-56/2001. Em virtude das sucessivas reedições, os §§ 6.º e 7.º do art. 2.º da Lei n.º 8.629/93, acrescidos, a este último diploma legislativo, por tais medidas provisórias, vieram a fundir-se num

ADI 2.213-MC / DF

único parágrafo (o § 6º), que passou, nos termos do art. 4º da MP 2.183-56/2001, a ter a seguinte redação:

"Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º (...)

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações."

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Não há mais esse prazo de quatro anos?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não, foram fundidos. Mas se mantiveram os §§ 8º e 9º?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): O art. 4º da MP 2.027-38/2000, reproduzido pela MP 2.183-56/2001, introduziu, no art. 2º da Lei nº 8.629/93, os §§ 8º e 9º, igualmente impugnados, cujo teor mantém o mesmo conteúdo normativo:

"Art. 4º A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º (...)

.....

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou o repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.' (NR)"

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O § 7º, agora, o que é?

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): O § 7º, como afirmei, fundiu-se com o § 6º.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Senhor Presidente, se o prazo de dois anos dado ao proprietário do imóvel, para torná-lo novamente produtivo, pode ser visto como razoável, o mesmo não se dá com o prazo em dobro, de quatro anos, só pelo fato de reincidência da invasão, independentemente de ter havido desorganização do sistema de produção da gleba. Muito menos se o caso é de latifúndio improdutivo.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Não se pode ignorar, considerada a natureza predatória que usualmente caracteriza os atos ilícitos de invasão fundiária, que esta, quase



ADI 2.213-MC / DF

sempre, culmina por desestruturar o próprio sistema de produção existente no imóvel rural objeto de ilegal violação possessória.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Como já disse, o prazo de dois anos concedido ao proprietário do imóvel para torná-lo produtivo e, como tal, imune à desapropriação, pode não ofender o princípio da razoabilidade. O de quatro anos, sim, se as invasões, nas circunstâncias em que se deram, não comprometeram a produtividade da gleba. Aí, o prazo soa, ao mesmo tempo, como uma punição ao invasor - como se tivesse ele lugar assegurado como futuro "assentado" no imóvel -; e uma compensação de todo injustificada ao proprietário, cujo imóvel bem pode ser um latifúndio improdutivo.

Na verdade, os §§ 6º e 7º instituem uma limitação à desapropriação imposta, ao arrepio da Constituição, ao Poder Público que, certamente, não está obrigado a desapropriar um determinado imóvel, não necessitando, por isso, de barreira dessa ordem, já que é o juiz da conveniência e da oportunidade de um ato dessa natureza.

Quanto aos outros dispositivos, estou de acordo com o eminente Relator, embora não entenda a razão de ser dos §§ 8.º e 9.º, não podendo conceber quando uma invasão possa ser considerada financiada pelo Estado.



ADI 2.213-MC / DF

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O verdadeiro objetivo disso, parece-me, são os convênios de assentamento com movimentos sociais.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Seria a invasão de um assentamento?

Senhor Presidente, em conclusão, defiro parcialmente quanto à dobra do prazo, e, ainda, quanto aos dois anos. Somente os considero razoáveis se a invasão destruiu o sistema de produção da propriedade. Se foi uma invasão de dez dias, se foi a derrubada de uma cerca, não se justifica.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Ministro, a aferição disso só é possível com a vistoria que o preceito proíbe, porque, senão, acabaríamos assumindo a posição de legisladores positivos.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Parece-me que só proíbe quando é uma invasão prolongada.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - A invasão prolongada pode até ser produtiva.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Claro, pegar-se um imóvel improdutivo e torná-lo produtivo.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Parece-me que nisso a jurisprudência já vinha fixando os parâmetros, quer dizer,



ADI 2.213-MC / DF

se atingiu concretamente a produtividade, então, se considera impossível a verificação da improdutividade.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Como diz o eminente Ministro Maurício Corrêa, é uma desorganização total da propriedade, que, por exemplo, era pecuária e, de repente, os currais, as cercas, as pastagens são destruídas. Por isso, digo: só se comprometeu o sistema.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Mas Vossa Excelência não acha que há de se chegar a uma conclusão pelo exame da hipótese concreta, ou seja, caso a caso? Vossa Excelência mesmo foi relator, e eu o acompanhei, em situações nas quais restou demonstrado que a invasão provocara a ausência de produtividade.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Veja V.Exa. que essa norma dispõe:

“Art.2º (...)

§ 6º - O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.”

Enquanto ocupado, não há possibilidade de vistoria. Ele não será vistoriado até dois anos depois da desocupação, que é o tempo razoável para se restabelecer a produção.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Ministro, devemos presumir sempre o razoável, o que decorre da ordem natural das coisas. Então, se há a invasão de um imóvel, Vossa



ADI 2.213-MC / DF

Excelência pode imaginar que, sendo produtivo esse imóvel, ele se torne necessariamente improdutivo?

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Mas não se faz vistoria. Por exemplo, essa rumorosa invasão da semana passada, destruiu o sistema de produção do imóvel? Não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Mas aquele imóvel não poderá ser vistoriado - pelo preceito, nos dois anos seguintes - após a desocupação.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Esse imóvel vai passar dois anos imune?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Por isso, devemos deixar para resolver, caso a caso, a situação. Agora, proibir, de antemão, a vistoria por dois anos é passo demasiadamente largo.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Essa invasão recente, que tumultuou o País, ao que consta não prejudicou o imóvel como imóvel rural produtivo.

Senhor Presidente, defiro, em parte.

* * * * *

ismr



04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 DISTRITO FEDERAL
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

(S/§§ 6º, 8º E 9º DO ART. 2º DA LEI Nº8.629)

O SR. MINISTRO **CARLOS VELLOSO** - Sr. Presidente, apenas uma palavra para ficar o registro.

Aduz o inciso II do art. 185 da Constituição Federal:

"Art. 185 - São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - ...

II - a propriedade produtiva."

As propriedades rurais sujeitam-se à verificação de sua produtividade, em vistoria que é procedida pelo órgão público incumbido de realizar a reforma agrária. Para esta vistoria, exige-se a notificação prévia do proprietário, a qual inaugura o processo legal-administrativo da desapropriação para reforma agrária.

Ora, Sr. Presidente, uma propriedade rural, objeto de invasão coletiva, tende a perder a sua produtividade, observada esta



ADI 2.213-0 DF (Medida Liminar)

segundo critérios legais. Pelo menos, existe uma presunção de que a propriedade invadida coletivamente perde a sua produtividade.

Assim, parece-me razoável a disposição legal que impede a vistoria nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel invadido. Com relação à produtividade do imóvel, perdida em razão da invasão coletiva, é correto assegurar-se ao proprietário tempo razoável para que essa produtividade seja retomada.

Aliás, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de impedir essa vistoria, tratando-se de imóvel invadido (Mandados de Segurança n.ºs 22.666 e 23.566, de Goiás). Portanto, o dispositivo legal, no ponto, de certa forma, acolhe a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, simplesmente.

O voto do eminente Ministro-Relator, como é costumeiro, esgotou a matéria. Vieram, em seguida, os votos dos eminentes Colegas que o seguiram. Vou parar por aqui, sob pena de fazer exercício de tautologia. Com essas breves considerações, acompanho o eminente Ministro-Relator. *muom*

Supremo Tribunal Federal

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

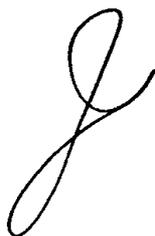
(MEDIDA LIMINAR)

(S/SS 6º, 8º E 9º DO ART. 2º DA LEI Nº 8.629/93)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, de logo subscrevo os elogios que acaba de fazer o Ministro Carlos Velloso ao voto do eminente Ministro-Relator, como sói, completo, exaustivo, cuidadoso e inteligente.

Não obstante, peço vênica para dissentir, em parte, de suas conclusões. Não - "honni soit qui mal il pense" -, porque dissinta do panegírico à legalidade, na introdução de parte substancial de seu voto, a qual, sem desconhecer que a vida social é feita de conflitos, não teria dúvidas de subscrever como um ideal a perseguir. E é claro, também - isto está no voto do eminente Ministro-Relator -, que este panegírico à legalidade não se confunde com o panegírico à sacralidade da propriedade privada independentemente do cumprimento de sua função social, que é a própria Constituição, a qual a tanto a subordina e, a meu ver, a tanto condiciona a sua proteção jurídica.

As minhas razões, portanto, serão dogmáticas: fundam-se na Constituição, como é da contingência de quem vota nesta Casa, conforme a entendo.



ADI 2213-0-MC-DF*Supremo Tribunal Federal*

O art. 184 atribui competência à União para desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante justa indenização em títulos da dívida agrária.

A declaração do conseqüente interesse social na desapropriação de determinada gleba é de competência constitucional do Poder Executivo, o que decorre da alusão ao decreto declaratório de interesse social, conforme se lê no § 2º do mesmo artigo 184.

Certo, e o Ministro Nelson Jobim, como de hábito, foi extremamente didático no ponto, desse universo sujeito à desapropriação por reforma agrária, constituído pelas propriedades rurais que não estejam a cumprir sua função social, a Constituinte — numa das suas concessões mais gravosas à reação à reforma agrária —, estabeleceu duas exceções no art. 185 e tornou imunes à reforma agrária, repito, ainda que não estejam a cumprir a sua função social — que é requisito da garantia constitucional da propriedade no art. 5º, XXII e XXIII — ainda que assim aconteça, tornou imunes à desapropriação para fins de reforma agrária, primeiro, a pequena e a média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, segundo, a propriedade produtiva.

Ora, o § 6º da Medida Provisória nº 2.183, em sua última edição, a meu ver, inclui uma nova restrição, ainda que temporária, ao poder do Presidente da República de desapropriar determinada gleba, para fins de reforma agrária. E, por isso, a mim me parece, extremamente plausível a alegação de que viola o artigo 185, da Constituição ao criar uma nova hipótese de inexpropriabilidade por interesse social, para fins de reforma agrária.



ADI 2213-0-MC-DF

Supremo Tribunal Federal

Aventou-se em contrário o art. 7º da Lei nº 8.629, dispõe que: "Não será passível desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico" que atenda aos requisitos a seguir enumerados.

Com todas as vênias, o argumento não me impressionou: trata-se aí de um mecanismo, como previsto na própria Constituição, de estímulo a que a propriedade venha a cumprir a sua função social (art. 185, parágrafo único). Sem me comprometer com a constitucionalidade integral do dispositivo, quando ele se enquadre neste preceito constitucional, a meu ver, não se tratará de uma hipótese nova, que a Constituição repila.

Por outro lado - o eminente Ministro Ilmar Galvão enfatizou com propriedade - trata-se, a meu ver, essa imunidade temporária, dobrada em caso de reincidência do esbulho possessório ou da invasão decorrente de conflitos agrários, segundo o § 6º, de uma estranha sanção: é uma sanção difusa, uma sanção por classe social. Não se sancionam os partícipes da invasão. Sancionam-se todos os excluídos da propriedade rural, que reivindicam o acesso à terra, mediante um prêmio ao proprietário, por menos que a sua propriedade seja produtiva, por mais distante esteja essa propriedade do cumprimento de sua função social, condição constitucional de sua proteção. Premia-se o proprietário com a imunidade e se pune difusamente a quem quer que possa ter a expectativa da expropriação desta propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária.

De outro lado, Sr. Presidente, muito se falou aqui nos precedentes do Tribunal a respeito das conseqüências da ocupação de terras improdutivas ou produtivas sobre a sua futura expropriabilidade para fins de reforma agrária.



ADI 2213-0-MC-DF*Supremo Tribunal Federal*

A meu ver, esses precedentes não contradizem o que disse sobre a incompatibilidade com a Constituição dessa proibição abstrata e dessa sanção difusa a toda uma classe social.

Nos Mandados de Segurança, entre outros, que pude colher, de n°s 22.193, relator o Ministro Maurício Corrêa; 22.666, relator, Ministro Ilmar Galvão e 23.323, reconheceu-se que a ocupação precedente da terra afetou a possibilidade da aferição de sua produtividade e da imputação ao proprietário da eventual improdutividade. O que não exigiu lei, fez-se caso a caso. E tanto assim se fez, caso a caso, que, em outros processos, não se reconheceu tal efeito imunizatório à turbação passada: cito, por exemplo, os Mandados de Segurança 23.010, relator o Ministro Néri da Silveira, e 23.563, relator o Ministro Ilmar Galvão. Fui - não recuperei aqui o número do processo - Relator de um caso paradigmático, no qual um imenso latifúndio tivera, segundo a própria vistoria, por quinze dias, dois ou três por cento de sua superfície, objeto de uma ocupação/invasão - como se prefira chamar -, e o Tribunal me acompanhou por unanimidade, ao assentar que raiava pela temeridade a alegação de que se pudesse atribuir àquele fato, logo reintegrado o proprietário na posse total do imóvel, caráter de força maior para explicar a improdutividade da gleba imensa.

No entanto, ao contrário dos casos decididos pelo Tribunal na consideração das circunstâncias de cada caso, e tendo em vista não a punição difusa a que antes me referi, mas o comprometimento objetivo da possibilidade de aferição da improdutividade de suas causas, ao contrário disso, o que está na medida provisória, no § 6° do art. 2°, que estamos a examinar, é uma proibição abstrata: se



ADI 2213-0-MC-DF

Supremo Tribunal Federal

houve turbação, não pode haver vistoria; conseqüentemente, não pode haver expropriação.

Por isso, entendo violado o art. 185 da Constituição, neste juízo liminar, e tenho por plausível a arguição de inconstitucionalidade.

Ademais, tenho como de alta conveniência a suspensão cautelar. Não posso, aqui, alhear-me da realidade. No Brasil e no mundo, reforma agrária é uma política movida por um processo social dinâmico, que se desenvolve necessariamente em um ambiente de tensão entre o arraigado e explicável sentimento de apego à propriedade do senhor rural e a reivindicação dos excluídos de acesso à terra improdutiva. De outro lado, as ocupações sempre foram um dos sintomas, um dos sinais agudos da existência de uma situação de conflito que induz à reforma agrária.

Tenho verdadeiramente muitas dúvidas de que qualquer governo da República conseguirá dar cumprimento pontual a esta Lei.

É o que ocorre com as leis de restrição irracional à greve, no Brasil e no mundo, sobre as quais acaba sempre se impondo a realidade de dar solução aos conflitos que surgem, sem antes buscar o salutar aconselhamento dos consultores jurídicos. Surgem porque a situação social os faz emergir.

De tudo, Sr. Presidente, defiro a medida cautelar quanto ao atual § 6º da Medida Provisória nº 2.183. Não há interpretação conforme possível. A lei estabeleceu, com as vênias do Ministro Ilmar Galvão, uma proibição absoluta. Proibição da vistoria. Ora, sem a vistoria, jamais se poderá fazer aquele juízo que o Tribunal fez várias vezes, mesmo na cognição sumária do mandado de segurança,

ADI 2213-0-MC-DF

Supremo Tribunal Federal

sobre a probabilidade, ou não, de que a turbação tenha sido responsável pela improdutividade. De tal modo que não vejo como acompanhar qualquer solução parcial.

Creio que a suspensão desse dispositivo não inibirá, seja neste Tribunal, na via do mandado de segurança, ou nas instâncias ordinárias, a verificação de que a improdutividade decorreu de força maior, sejam elas forças da natureza, sejam elas forças sociais.

Acompanho o eminente Ministro-Relator no que toca aos §§ 8º e 9º, apesar do caráter igualmente difuso e aberto da punição prevista, sobretudo ao dar ênfase a que nada, nesses dispositivos extremamente abertos, impede, ou melhor, dispensa a observância das garantias constitucionais do devido processo legal e do contraditório no processo administrativo, nem inibe a ponderação **ad hoc** dos valores envolvidos, inclusive da negativa ou da suspensão de subsídios públicos a atividades lícitas e socialmente relevantes que possam estar sendo desenvolvidas. E, só em tais casos é que tenho conhecimento de subsídios públicos a organizações motoras da reforma agrária, como é, notoriamente, o caso da CONTAG e dos movimentos informais dos "sem terra".

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - A interpretação que V. Exa. está dando não abarca o "a qualquer título".

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, como sempre, é bom ouvir os mestres.

Acolho a sugestão do Ministro Moreira Alves e, quanto ao § 8º, suspendo o "a qualquer título", porque impede, exatamente, a ponderação **ad hoc** e o exercício da proporcionalidade **in concreto**.



V O T O

(s/ §§ 6º, 8º e 9º do art. 2º da Lei nº 8.629/93)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente, sendo o penúltimo a votar, depois de toda essa tarde de debates em torno da matéria, pouco deveria ter a dizer ou nada deveria dizer, fazendo uma opção entre as posições aqui manifestadas. Peço vênias, entretanto, para tecer rapidamente algumas ponderações.

Do debate estabelecido, penso que se podem compreender os dispositivos impugnados na Medida Provisória, hoje, com o nº 2.183-56, como normas que objetivam, basicamente, a disciplina da política fundiária e de reforma agrária do País. Entendo que esses dispositivos estão ligados dentro de contexto maior.

De fato, a Constituição consagrou o direito de propriedade, mas o fez clausulado, devendo atender à sua função social. Daí, há possibilidade de desapropriação, que é cabível e tem sido utilizada, com base no inciso XXIV, do art. 5º, da CF, sem que se perquirira dos fundamentos postos no art. 186, quanto à função social da propriedade rural. Sabemos que não é preciso fazer essa

indagação para a desapropriação de qualquer imóvel urbano para fins de utilidade pública ou de interesse social.

Esse é o espírito do nosso velho Decreto-Lei nº 3.365/41. O problema é específico de uma questão particular da propriedade rural. Por isso, concerne a esta política que a Constituição quis se executasse, no sentido da realização da reforma agrária como um postulado básico para a nossa organização social. Não é possível, sem dúvida, deixar de pensar em legiões imensas de excluídos da propriedade, especialmente na zona rural, e no pequeno número de proprietários possuidores e detentores de imensas propriedades rurais, por vezes improdutivas. Então, a Constituição quer que se estabeleça um equilíbrio social, com a distribuição, também, de terras àqueles que não as têm. O primeiro aspecto que vejo é de se tratar, aqui, de uma definição de política pública para os efeitos da Reforma Agrária.

A Constituição Federal encarregou-se de excluir, desta política, de desapropriação para fins de reforma agrária, determinadas propriedades e as enumerou no art. 185, incisos I e II. Os dispositivos impugnados respeitam a uma dessas propriedades excluídas da reforma agrária: a propriedade produtiva. O art. 185, II, reza que a propriedade produtiva é imune à reforma agrária, como é imune à reforma agrária:

"Art. 185I
I - a pequena e média propriedade rural, assim

definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra."

Quer seja produtiva ou improdutiva.

É sobre a questão da produtividade que se propõe essa normatividade, porque, se o imóvel rural foi invadido, e essa invasão tem conseqüências sobre a produtividade, a Lei dispõe a respeito.

Não vejo, desde logo, com a devida vênia, que se esteja a criar uma nova modalidade de imunidade à desapropriação de imóvel rural. O que se quer é estabelecer uma cláusula de proteção à propriedade produtiva, para que não seja desapropriada por ter-se tornado improdutiva, em razão de um ato de força, que é uma invasão, ou de um ato ilícito - poderíamos melhor precisar - em que a propriedade é usurpada, ou a utilização da propriedade é subtraída a seu titular por um movimento que não cabe, aqui, examinar. Conforme o Ministro Sepúlveda Pertence observou, é um movimento da nossa época que corresponde a um curso da história e tomara as autoridades tenham consciência da gravidade deste movimento e da necessidade de se voltar para os problemas sociais do País, a fim de que, realmente, as fontes de produção e os bens de progresso possam ser partilhados por todos e não sejam reservas de alguns. Sem dúvida os movimentos sociais que levam, também, a essa situação decorrem de um processo histórico-social que ninguém pode ignorar.

Mas, no caso concreto, volto a dizer, os dispositivos concernem a uma política, à definição, portanto, de critérios de salvaguardas à propriedade produtiva para que ela possa continuar sendo imune, porque a Constituição quis que fosse desapropriada a propriedade que não atende à sua função social, isso no âmbito rural. Sabemos que no âmbito urbano pode ser desapropriado um imóvel altamente produtivo, um edifício de locação de apartamentos que esteja dando rendimentos, sendo plenamente utilizado, um imóvel importante, etc. O Poder Público pode, entretanto, desapropriar para instalar um serviço público, se quiser, sem necessidade, portanto, de entrar nessa indagação do cumprimento da função social. A questão do cumprimento da função social respeita à propriedade rural. Essa política se voltou para dois aspectos: de um lado, a defesa da propriedade produtiva que a Constituição quis que fosse imune; de outro, estabelecer um mecanismo de freios a esse processo social para que ele não degenere em processo de violência. Vejo esse dispositivo nessa perspectiva. Penso, também, que essa questão merece a maior ponderação: realmente, um governante não pode perder o controle da ordem pública, e a ordem jurídica precisa ser cumprida. Dou a esses dispositivos essa visualização e os coloco nessa perspectiva.

É certo, num primeiro instante, que se pode dizer, como de resto o Tribunal vinha decidindo, que será injusta a norma ao estabelecer, de forma abstrata, objetiva, uma imunidade -

diríamos assim, porque, em última análise, a conseqüência é uma imunidade -, por um certo prazo, à desapropriação para a reforma agrária, de um imóvel que tenha sido objeto de invasão, motivada por conflitos agrários ou fundiários de caráter coletivo, ou, então, que haja uma invasão desse imóvel. Dir-se-á: mas se a invasão foi rápida, não causou conseqüências; ainda assim incide a norma? A norma é inconstitucional, porque pode a invasão ser rápida, e a retomada da propriedade se dar em breve tempo, com prejuízo reduzido?

Como visualizo a questão nessa perspectiva, parece-me ser uma norma de ordenação do processo de reforma agrária. Provavelmente até essa norma não tenha mais - tomara que isso assim suceda - razão de ser no momento em que as políticas de governo levarem a uma real possibilidade de reforma agrária sem violência, isto é, pela execução de uma política de governo. No meu otimismo, parece-me ser perfeitamente exequível e possível, neste País, uma efetiva política de reforma agrária, ordenada e conduzida pelo governo, com a vontade de realmente fazer a distribuição da terra sem estrépito, sem violência. Cumpre haja uma decisão de governo que de fato seja eficaz e que se realize com inteligência, isto é, seja devidamente projetada e com vontade política de fazê-la executada.

Então, essa norma é hoje norma de contenção no processo social histórico, para evitar que as invasões não só criem um tumulto em termos de ordem pública, mas, também, possam ter

conseqüências ainda mais graves em matéria de desordenação do sistema econômico.

Tivemos notícia, ainda recentemente, de uma invasão em que toda a produção de soja, já em estágio avançado, fora arrancada. Por que teria sido isso feito? Foi por uma razão de vindita ou não? Os jornais noticiaram e estou apenas citando como um exemplo, mas isso pode acontecer dentro de um processo de violência que vá cada vez mais se agravando. Então, vejo esta norma como sendo de contenção, de retomada de equilíbrio dentro desse processo, para que talvez esses planos - que, queira Deus, sejam realmente pensados e executados, e não só anunciados - possam ter uma execução, de forma a levar, dentro de paz social, ao que mais se almeja, ou seja, introduzir, dentro do processo produtivo, esses que estão dele excluídos, por falta de condições. Assim essa norma, no momento, considerando-a como de proteção à propriedade imune, que é a propriedade produtiva, não conflita com o sistema da Constituição. Primeiro, porque não cria uma hipótese nova de imunidade. Em segundo lugar, porque ela estabelece um prazo de sanção ao movimento. Sanção, bem disse o Ministro Sepúlveda Pertence, difusa, porque, estabelecendo que não pode ser objeto de reforma agrária, isto é, de vistoria, de desapropriação para a reforma agrária, um imóvel que foi invadido, o qual ficará imune por dois anos. Dir-se-á: mas isso é inconstitucional, pois impede que se execute um projeto de reforma agrária previsto para aquele imóvel tão-só pelo fato da violência.

Sabemos que há normas de prevenção também da violência. E parece-me que, dentro do contexto da reforma agrária, essas normas não de ser vistas antes e, em primeiro lugar, nessa perspectiva.

Tenho entendido e votado sempre nesse sentido. Fiquei vencido diversas vezes, por exemplo, em procedimentos típicos de fraude à reforma agrária, quando, anunciado por uma determinada federação o interesse num certo imóvel, o proprietário desse latifúndio o divide entre parentes e amigos, etc, para torná-lo enquadrável no inciso I do artigo 185, da CF, e, assim, imune. Já votei vencido, entendendo que, numa hipótese como essa, o processo desencadeado com a vistoria deve prosseguir; mas não foi essa a orientação da maioria do Tribunal na defesa precisamente do princípio da propriedade. Se houve a transcrição dessa partilha no registro de imóveis, antes do decreto, prevalece a disposição privatística da outorga do título de propriedade.

No caso concreto, a meu ver, a norma não é inconstitucional; realmente, creio ser um perigo que pode levar a conseqüências não pretendidas, mas esta Corte seguramente saberá, como sempre soube, aplicar as leis, dar o verdadeiro sentido à norma no momento da sua aplicação.

Com essas breves considerações, permito-me, embora ressaltando as preocupações quanto à necessidade da reforma agrária, manter essas normas, que, de resto, expressam a jurisprudência constituída, no particular, no Tribunal.

Acompanho o eminente Ministro-Relator.

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(S/ §§ 6º, 8º e 9º do ART. 2º DA LEI Nº 8.629/93)

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, apenas quero dizer que vejo, com relação a essa lei, um aspecto a ser considerado. Num país de oito milhões, quinhentos e onze mil quilômetros quadrados, evidentemente não pode ter-se como inviabilizadora, ou parcialmente inviabilizadora, da reforma agrária o fato de se impedir a desapropriação de imóveis rurais que, por elas, se tornaram passíveis de desapropriação para essa reforma. Se vivêssemos num pequeno país, com poucas áreas desapropriáveis, aí, sim, seria possível levar em conta argumento dessa ordem, mas não num país do tamanho continental do nosso, onde essas invasões muitas vezes ocorrem, não com relação a terras desocupadas, sem cultivo algum, mas em áreas produtivas ainda que não tenham matematicamente a produtividade exigida pela legislação relativa à desapropriação por sanção.

Vejo nesta lei uma finalidade social relevante, que é, justamente, a de impedir indiretamente o conflito. Realmente, ele existe quando, de um lado, há um proprietário armado na defesa de

ADI 2.213-MC / DF

sua fazenda e, de outro, há os invasores que visam à desapropriação do imóvel. O ato normativo em causa pretende impedir que se faça, com a prática de atos ilícitos, pouco a pouco, aquilo que temos visto nos casos por nós examinados, ou seja, aquelas situações em que se armam conflitos para que o INCRA providencie a desapropriação dos imóveis objeto deles.

Não podemos perder de vista, Sr. Presidente, que a Constituição foi feita para o Brasil, com essa dimensão, e, conseqüentemente, sem a necessidade, por falta de terras, que existam invasões para o efeito de compelir o Estado a desapropriar aquelas áreas que se tornam conflituosas por invasão. Isso não pode deixar-se de levar em consideração em interpretação constitucional.

Acompanho integralmente o voto do eminente Ministro-Relator, e, portanto, indefiro a liminar requerida.



04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 DISTRITO FEDERAL

(MEDIDA LIMINAR)

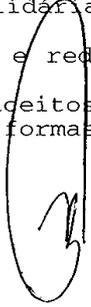
V O T O

(SOBRE §§ 6º, 8º E 9º DO ARTIGO 2º DA LEI Nº 8.629/93)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Tenho voto na matéria e, de logo, digo que o Estado não pode dar com uma das mãos, fazendo-o mediante diploma de estatura maior, que é a Constituição Federal, e retirar com a outra.

Não contamos, na Carta da República, com preceitos inócuos, que revelem simples faculdade outorgada àquele que tem competência para a prática de certo ato. Permito-me, com a devida vênia do ministro Nelson Jobim, que já não está presente, fazer um outra leitura do que se contém na Constituição Federal. No artigo 184 da Carta, está prevista a competência da União para desapropriar por interesse social. O dispositivo precisa ter alcance perquirido considerados os princípios, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insertos no artigo 3º da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 - II - garantir o desenvolvimento nacional;
 - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 - IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
- 

ADI 2.213-0 DF

Entender-se que fica à livre discricção do Poder Executivo, de acordo com a política governamental em curso, implementar, ou não, o que previsto no artigo 184 da Constituição Federal - a reforma agrária - é olvidar esses princípios que norteiam a interpretação de todo e qualquer texto da Carta.

O relator concluiu pelo não-conhecimento da ação ou pelo indeferimento, liminar, das iniciais das duas ações quanto ao artigo 95, "a":

Art. 95-A. Fica instituído o Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.

Não teríamos nenhuma fundamentação, nenhuma causa de pedir retratada nas iniciais. Acompanho, nesse ponto, o eminente relator.

Sua Excelência indefere a liminar quanto ao parágrafo único do citado artigo:

Art.95-A (...)
Parágrafo único. Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.

Peço vênua a Sua Excelência para deferir a liminar quanto a esse dispositivo, porquanto este repercute limitando, no campo da eficácia, o artigo 184 da Constituição Federal. E o faz de forma imprópria, porque não temos, na medida provisória - instrumento de excepcionalidade maior - as balizas relativas a esse arrendamento rural. O que há aqui é a carta em branco para se disciplinar,

ADI 2.213-0 DF

mediante regulamento, o citado arrendamento rural. Evidentemente, não há como conceber que simples regulamento possa, de alguma forma, mitigar o alcance da própria Carta da República.

Quanto ao artigo 6º - o meu voto coincide com o proferido pelo ministro Sepúlveda Pertence -, entendo que o preceito acaba por introduzir, no artigo 185 da Carta, mais uma hipótese em que não se terá, pouco importando a qualificação da propriedade quando da invasão, a desapropriação para o efeito de implementar-se a reforma agrária. Proíbe, terminantemente, o § 5º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93 a feitura de perícia que poderia esclarecer a situação pretérita da propriedade e as conseqüências da invasão implementada, tendo em conta a produtividade.

O preceito - que é peremptório - revela que o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou de invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.

É desconhecer-se - e vivemos ainda sob a influência do Plano Real - o que ocorre por esse Brasil afora, em que inúmeros imóveis estão ocupados.

Há em pormenor, também salientado pelo ministro Sepúlveda Pertence. O preceito surge como revelador de verdadeira pena, no que prevê, na hipótese de reincidência, ainda que com um interregno mínimo, ainda que a ocupação primeira tenha sido diminuta, considerado o fator tempo, a majoração do prazo, projetando-o para quatro anos.



ADI 2.213-0 DF

Por sua vez, está previsto no § 8º do artigo 2º:

Art. 2º (...)

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

A meu ver, a cláusula encerra uma indesejável coerção política: de um lado, o Estado não implementa o que quis o legislador constituinte de 1988, não providencia, com a largueza suficiente, a reforma agrária; de outro, para evitar certo exercício - que considero como um direito natural - de ocupar terras improdutivas, os latifúndios -, impõe uma coerção política, obstaculizando, portanto, o fluxo de numerários que visem a este ou àquele benefício inicialmente de cunho social - e presumo que todos sejam de cunho social -, isso diante da necessidade de ter-se, no repasse de recursos públicos, sempre envolvido o interesse público primário, que é o interesse de toda a sociedade.

No § 9º, autoriza-se a justiça pelas próprias mãos, ao dispor-se que, mesmo existente um ato jurídico perfeito e acabado, um contrato, um convênio, um instrumento similar, ou mesmo havendo uma autorização, é possível chegar-se à retenção do numerário ocorrida a hipótese do parágrafo anterior.

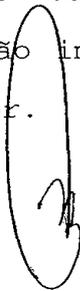
Há de avançar-se no campo da reforma agrária. Há de avançar-se no campo das ações afirmativas, considerada a Carta que Ulysses Guimarães apontou como "Carta cidadã", voltada a atender, acima de tudo, à dignidade da pessoa humana. O quadro relativo às

ADI 2.213-0 DF

propriedades rurais não se harmoniza com o fundamento do Estado Democrático de Direito concernente à preservação da dignidade do homem.

Fiquei, aqui, a imaginar, quando o ministro Sepúlveda Pertence citou a problemática da greve, qual a proclamação do Supremo Tribunal Federal se viesse à balha um dispositivo qualquer que revelasse a impossibilidade de a Justiça do Trabalho atuar normativamente nos dissídios coletivos de natureza econômica, na hipótese de greve. A situação é semelhante. Inviabiliza-se, como ressaltei, no caso, o exame das circunstâncias reinantes anteriores à invasão da propriedade e daquelas que resultaram dessa mesma invasão, tendo em vista esse prazo de dois anos, durante o qual se afastará a possibilidade de fazer-se a vistoria necessária à conclusão sobre se tratar, ou não, de propriedade improdutiva.

Pelas razões acima, defiro a liminar com maior extensão, para suspender a eficácia do parágrafo único do artigo 95, "a", da Lei em comento, bem como dos §§ 6º, 8º e 9º do artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, considerada a redação imprimida pela medida provisória mencionada no voto do nobre relator.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.213-0 - Liminar

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADVDS. : MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS

REQTE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
- CONTAG

ADVDS. : IVANECK PEREZ ALVES E OUTROS

REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão : Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 10.5.2001.

Decisão : Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 24.5.2001.

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a liminar sob o ângulo do vício formal. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Em seguida, foi suspensa a conclusão do julgamento da referida ação direta de inconstitucionalidade quanto ao vício material. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Falaram, pelo requerente, o Dr. Luiz Eduardo Greenhalgh, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Gilmar Ferreira Mendes, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega, Vice-Procurador-Geral da República. Plenário, 06.9.2001.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, indeferiu a liminar sob o ângulo do vício formal. Votou o Presidente. Também por unanimidade, rejeitou a preliminar de não-conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade quanto aos §§ 8º e 9º do artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com a redação decorrente da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Por unanimidade, o Tribunal não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada quanto à cabeça do artigo 95-A da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, com a redação imprimida pelo artigo 2º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Votou o Presidente. O Tribunal, por maioria, indeferiu a liminar quanto ao parágrafo único do citado artigo 95-A, vencido o Presidente. O Tribunal, por maioria, indeferiu a liminar quanto ao § 6º do artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,

considerada a redação imprimida pelo artigo 4º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, vencidos os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Presidente, e, em menor extensão, o Senhor Ministro Ilmar Galvão, nos termos dos vctos proferidos. O Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a liminar quanto aos §§ 8º e 9º do artigo 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com a redação imprimida pelo artigo 4º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, vencidos, o Presidente, e, em menor extensão, o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, que excluía, no § 8º, a expressão "a qualquer título". Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 04.04.2002.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador