

19/12/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS**
TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADV.(A/S) : **IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPUBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA**
DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S) : **CARLOS BASTIDE HORBACH**
ADV.(A/S) : **CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO**
ADV.(A/S) : **FABRICIO SOUSA CUNHA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA**
(ABRA)
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **MARLUCE MACIEL BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **DIEGO MACIEL BRITTO ARAGAO**

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE PARA DEFLAGRAR PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE RESTRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RURAL. HIPÓTESES DE INSUSCETIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO. ROL EXEMPLIFICATIVO DO ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ESBULHO

ADI 2213 / DF

POSSESSÓRIO. AFASTAMENTO DE VISTORIA ADMINISTRATIVA. PROIBIÇÃO DE DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS A MOVIMENTOS SOCIAIS QUE PARTICIPEM DIRETA OU INDIRETAMENTE DE INVASÕES DE IMÓVEIS RURAIS OU DE BENS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL.

1. O Partido dos Trabalhadores (PT), partido político com representação no Congresso Nacional, tem legitimidade universal, segundo a doutrina e a jurisprudência, para deflagrar processo de controle concentrado (CF, art. 103, VIII).

2. Esta Corte já reconheceu a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) para ajuizar processo de controle concentrado.

3. Ante a ausência de impugnação especificada, cumpre conhecer parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade apenas no tocante ao parágrafo único do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964 e aos §§ 6º, 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.269/1993, todos introduzidos pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000, no texto conferido pela de n. 2.183-56/2001. Precedentes.

4. Excetuados os casos de evidente abuso de poder, o controle de constitucionalidade não pode incidir sobre o juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República para a edição de medidas provisórias (CF, art. 62). Precedentes.

5. Não configura inovação ao rol do art. 185 da Constituição Federal, cujo caráter é exemplificativo, norma mediante a qual estabelecido que imóveis que integram o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que preenchidos os requisitos previstos em regulamento.

ADI 2213 / DF

6. É constitucional a fixação de prazo mínimo para o início do procedimento de vistoria em que se avaliará o cumprimento da função social de imóvel objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. Disposição que encontra respaldo também no art. 4º do Decreto n. 2.250/1997. Contudo, a ocupação apta a atrair a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993 deve ser anterior ou contemporâneo aos procedimentos expropriatórios e atingir porção significativa do imóvel. Precedentes.

7. O processo de reforma agrária não pode ser conduzido de maneira arbitrária ou contrária ao ordenamento, seja pelo poder público, seja por particular ou organização social. O esbulho possessório é tipificado no art. 161, II, do Código Penal. Logo, a proibição de repasse de recursos públicos a grupos (entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato) envolvidos na invasão de propriedade privada é constitucional, considerada a ilegalidade da conduta. A submissão aos princípios da legalidade e da moralidade veda o fomento de atividades ilícitas e contrárias à ordem constitucional. Dessa forma, surge viável o exercício do poder de autotutela para controlar a validade do ato de destinação de recursos públicos, não se configurando inconstitucionalidade por violação de ato jurídico perfeito.

8. O princípio da proporcionalidade visa inibir e neutralizar o abuso do poder público no exercício das funções que lhe são inerentes. No caso sob exame, não se observa excesso, arbitrariedade ou irrazoabilidade na edição da medida provisória questionada.

9. Ratificado o entendimento firmado de forma unânime pelo Supremo no julgamento da medida cautelar, ocorrido em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado em 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do ministro Celso de Mello, julgando-se parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de

ADI 2213 / DF

atribuir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, em ordem a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria e atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 8 a 18 de dezembro de 2023, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, em ratificar o entendimento firmado de forma unânime pelo Tribunal no julgamento da medida cautelar, em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado em 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do ministro Celso de Mello, e julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ADIs 2.213 e 2.411, a fim de atribuir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, em ordem a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria e atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, nos termos do voto reajustado do Relator, vencidos os ministros Gilmar Mendes e André Mendonça, que julgavam improcedentes as ações diretas.

Brasília, 19 de dezembro de 2023.

Ministro NUNES MARQUES
Relator

22/08/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS**
TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADV.(A/S) : **IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPUBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA**
DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S) : **CARLOS BASTIDE HORBACH**
ADV.(A/S) : **CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO**
ADV.(A/S) : **FABRICIO SOUSA CUNHA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA**
(ABRA)
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **MARLUCE MACIEL BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **DIEGO MACIEL BRITTO ARAGAO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido dos Trabalhadores (PT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) ajuizaram, respectivamente, as ADIs 2.213 e 2.411 contra o art. 95-A da Lei n. 4.504/1964 e o art. 2º, §§ 6º, 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.269/1993, ambos introduzidos pela Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, sucessivamente reeditada, com redação definitiva dada pela de n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Eis o teor dos dispositivos:

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

ADI 2213 / DF

[...]

“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.”

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

ADI 2213 / DF

retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.”

Nas duas ações diretas, articula-se vício formal, porquanto editada norma sem observância dos pressupostos de urgência e relevância (CF, art. 62).

No campo material, o PT aponta violação aos arts. 5º, VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXIII, XXXV, XXXVI, LIII, LIV, LV, LVII; 6º; 184; 185; 186; e 193 da Carta da República. A Contag, por sua vez, aduz ofensa aos arts. 2º; 5º, VIII, XVI, XVIII, XIX, XXIII; 8º, I; 170, III; 184; e 185 da Lei Maior.

Quanto ao parágrafo único do art. 95-A, alega-se instituída hipótese de imóvel rural insuscetível de desapropriação além daquelas previstas no art. 185 da Constituição de 1988.

Sob a perspectiva histórica, as proponentes discorrem acerca da reforma agrária e da função social da propriedade, argumentando que o diploma questionado representa retrocesso na política agrária. Aludem à proporcionalidade e ao dever de incremento da proteção dos direitos fundamentais.

A Contag sustenta que as normas questionadas protegem o imóvel improdutivo ao impedir a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em caso de ocupação de terras por posseiros.

Referindo-se à Lei Complementar n. 76/1993, o PT destaca a atribuição do poder público para a realização de vistoria no imóvel objeto de declaração de interesse social para fins de reforma agrária.

Em ambos os casos, os proponentes afirmam que o art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993 cria óbice à desapropriação de imóvel que não cumpre função social. Conforme argumentam, a ocupação de terras voltada à reorganização fundiária não caracteriza esbulho possessório, e sim

ADI 2213 / DF

instrumento político direcionado à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (CF, art. 184).

Anotam que os §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993 proíbem a destinação de recursos públicos a movimentos sociais. O PT assevera inobservadas as garantias constitucionais de liberdade de pensamento e de associação, da intangibilidade do ato jurídico perfeito, do juiz natural, do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da presunção de não culpabilidade (CF, art. 5º, VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXXVI, LIV, LV e LVII). A Contag, por sua vez, argui afronta à autonomia da organização sindical (CF, art. 8º, I).

Pedem a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

O Presidente da República apresentou informações (ADI 2.213 – eDoc 4; ADI 2.411 – eDoc 33). Salienta a ausência de impugnação especificada do *caput* do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964. No mérito, alude à excepcionalidade do controle judicial dos requisitos da medida provisória, os quais tem como comprovados. Aponta o caráter não taxativo do art. 185 da Constituição Federal, enfatizando ser regra o direito de propriedade, se cumprida a função social. Remete à jurisprudência do Supremo no sentido de o imóvel rural invadido não se encontrar em condições de ser submetido a vistoria para aferição dos índices mínimos de produtividade. No tocante à vedação de repasse de recursos públicos, diz tratar-se da concretização dos direitos fundamentais em sua dimensão objetiva, considerada a impossibilidade de se fomentar atividade ilícita de esbulho de propriedades rurais. Ressalta a existência de cláusulas exorbitantes nos acordos firmados pela Administração Pública, a garantir a possibilidade de rescisão unilateral quando violados os princípios administrativos. Assevera que a verificação da proporcionalidade depende de debate público.

ADI 2213 / DF

Levando em conta as sucessivas reedições da Medida Provisória n. 2.027-38, os autores promoveram o aditamento das respectivas petições iniciais (ADI 2.213 – eDocs 8, 11, 14, 17, 21, 23, 25, 28, 31, 33, 37, 39, 41, e 45; ADI 2.411 – eDocs 35, 37, 39, 41, 46, 48 e 50).

Em 7 de agosto de 2001, o ministro Celso de Mello, meu antecessor na relatoria destes feitos, determinou o apensamento das ações diretas.

O Procurador-Geral da República reputa inadmissível a ADI 2.213 quanto à alegada inconstitucionalidade do *caput* do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964, por ausência de impugnação específica. Sustentou a impropriedade dos argumentos relativos à proibição constitucional do retrocesso social, tendo em conta o caráter genérico. Assinalou não atendidos os pressupostos para a concessão de medida cautelar.

O Plenário desta Corte indeferiu a liminar. Transcrevo a ementa do acórdão, publicado em 23 de abril de 2004:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – A QUESTÃO DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS – POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICCIONAL 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 REACÇÃO 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

ADI 2213 / DF

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 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

ADI 2213 / DF

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 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

ADI 2213 / DF

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 impositiva 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

ADI 2213 / DF

**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 improdutos, 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,

ADI 2213 / DF

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 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 Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 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

ADI 2213 / DF

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 nº 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 eivadas 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 insegurança jurídica, de intranquilidade 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.*).

Após o julgamento da medida cautelar, o Advogado-Geral da União

ADI 2213 / DF

apresentou manifestação (eDoc 56) na qual sustenta a inadmissibilidade da ADI 2.213 no que se refere ao *caput* do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964, por ausência de impugnação específica. No mérito, salienta não ser taxativo o rol do art. 185 da Constituição Federal. Aponta como condicionante da desapropriação o descumprimento da função social da propriedade. Sublinha que um dos requisitos para o imóvel integrar o Programa de Arrendamento Rural é ser propriedade produtiva. Tem como legítima a vedação ao procedimento de vistoria no imóvel esbulhado por certo período, porquanto estaria configurada situação de força maior a impedir a utilização do bem de forma produtiva pelo proprietário. Pontua que a referida vistoria é a realizada em sede de procedimento administrativo, e não aquela atinente ao procedimento judicial previsto na Lei Complementar n. 76/1993. Segundo sustenta, a proibição do envio de recursos públicos a entidades que promovam invasão de terras rurais visa coibir a prática de atos ilícitos, motivo pelo qual não caracteriza retrocesso social. Pretende seja conferida interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964, realçando-se a necessidade de cumprimento dos requisitos de configuração da função social da propriedade para sua integração ao Programa de Arrendamento Rural, bem como ao art. 2º, §§ 6º e 7º, da Lei n. 8.629/1993, de modo que a suspensão do processo expropriatório dependa de anterioridade ou concomitância do esbulho em relação à vistoria do Incra, bem como de ocupação de área significativa da propriedade, capaz de afetar a produtividade da terra.

O Procurador-Geral da República, em novo parecer (ADI 2.213 – eDoc 58; ADI 2.411 – eDoc 70), salienta não demonstrado abuso de poder na edição da medida provisória impugnada e a desnecessidade de intervenção do Judiciário sobre o procedimento legislativo ordinário. Ressalta a proteção constitucional das propriedades produtivas, mencionando o dever de cumprimento, pelas propriedades que integram o Programa de Arrendamento Rural, dos requisitos mínimos de produtividade estabelecidos pela Constituição Federal. Registra que a

ADI 2213 / DF

proibição da realização de vistorias durante determinado período após a invasão do imóvel busca solucionar conflito agrário, não restringindo o núcleo essencial de qualquer direito fundamental. Rechaça a alegação de que a vedação ao repasse de verbas públicas a entidades envolvidas na ocupação de imóveis rurais ou de bens públicos configuraria afronta à liberdade de associação e de expressão, apontando o caráter ilícito da invasão de terras.

O julgamento do processo foi iniciado na sessão virtual de 11 a 21 de agosto de 2023. Na ocasião, votei no sentido da improcedência dos pedidos, ratificando o entendimento firmado pelo Tribunal na apreciação da medida cautelar, em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado no dia 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do eminente ministro Celso de Mello. O ministro Edson Fachin, inaugurando a divergência, pronunciou-se pela procedência parcial, em ordem a conferir interpretação conforme ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, reafirmando-se que a ocupação rural apta a acarretar a vedação de início e de suspensão do procedimento administrativo de desapropriação deve ser anterior à vistoria do Incra, bem como atingir área significativa e relevante do imóvel. Sua Excelência foi acompanhado pelos eminentes ministros Dias Toffoli, Rosa Weber e Cármen Lúcia. O julgamento foi, então, suspenso em razão de pedido de vista do ministro Gilmar Mendes.

É o relatório.

22/08/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): O julgamento do processo teve início na sessão virtual de 11 a 21 de agosto de 2023.

Na ocasião, votei pela improcedência dos pedidos formulados nas ações diretas, ratificando o entendimento firmado pelo Tribunal ao apreciar, ainda sob a relatoria do eminente ministro Celso de Mello, a medida cautelar, em 4 de abril de 2002 – acórdão publicado em 23 de abril de 2004.

O ministro Edson Fachin, inaugurando a divergência, votou pela procedência parcial, a fim de conferir interpretação conforme ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, reafirmando-se que a ocupação rural apta a acarretar a vedação de início e de suspensão do procedimento administrativo de desapropriação deve ser anterior à vistoria do Incra, além de atingir área significativa e relevante do imóvel. Sua Excelência foi acompanhado pelos ilustres ministros Dias Toffoli, Rosa Weber e Cármen Lúcia.

O julgamento foi, então, suspenso em razão de pedido de vista formulado pelo ministro Gilmar Mendes.

Diante da divergência surgida, e depois de examinar melhor a matéria, reajusto, no ponto, o voto proferido naquela sessão de julgamento, de modo a acolher a compreensão formalizada pelo ministro Edson Fachin, o que faço nos seguintes termos.

1. Preliminares

ADI 2213 / DF

1.1 Da legitimidade

Registro, de início, que o PT, partido político com representação no Congresso Nacional, tem legitimidade universal, segundo a doutrina e a jurisprudência, para deflagração de processo de controle concentrado (CF, art. 103, VIII).

Quanto à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), observo que sua legitimidade já foi assentada pelo Supremo nos julgamentos das ADIs 1.969, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 31 de agosto de 2007; e 1.633, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 30 de novembro de 2007.

De acordo com o estatuto social da Contag, a entidade, de âmbito nacional, volta-se ao estudo, à defesa e à coordenação dos interesses profissionais individuais e coletivos dos trabalhadores rurais do País, assim considerados “os que exercem atividades como assalariados na agricultura, pecuária e similares, na produção extrativa rural, bem como pequenos produtores, proprietários ou não, que exerçam atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar”. Ademais, é prerrogativa da Confederação “estabelecer as linhas de atuação do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais e deliberar sobre os interesses maiores da categoria”.

Está preenchido, portanto, o requisito da pertinência temática, pelo que reconheço a legitimidade ativa da Contag.

1.2 Da impugnação específica do caput do art. 95-A

A Presidência da República, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República suscitam ausência de fundamentação especificada do pedido de declaração de inconstitucionalidade do *caput*

ADI 2213 / DF

do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964, uma vez que não se indicou o parâmetro constitucional supostamente violado.

Em que pese o questionamento e a transcrição da norma na petição inicial, não verifico a presença de articulação detalhada, capaz de apresentar argumento jurídico à tese de inconstitucionalidade.

Mesmo estando o Supremo, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, desvinculado dos fundamentos jurídicos constantes do pedido, não pode o Tribunal, diante da formulação incompleta, subrogar-se no papel da requerente, escolhendo as razões que poderiam justificar o acolhimento da pretensão (ADIs 1.775, ministro Maurício Corrêa, *DJ* de 18 de maio de 2001; 4.079, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 5 de maio de 2015; 5.488, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 19 de dezembro de 2017; e 6.394, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 3 de dezembro de 2020).

Esse foi o entendimento adotado pelo então Relator, ministro Celso de Mello, por ocasião do julgamento da medida cautelar:

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

ADI 2213 / DF

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

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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

ADI 2213 / DF

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

[...]

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.

Dessa forma, ratificando a cautelar, não conheço da ação quanto ao *caput* do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964, introduzido pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000, com redação definitiva dada pela de n. 2.183-5/2001.

2. Mérito

Eis as questões constitucionais postas:

(i) vício formal por inobservância dos pressupostos de urgência e relevância (CF, art. 62) e usurpação das funções do Poder Legislativo pelo Poder Executivo por meio de medidas provisórias (CF, art. 2º);

(ii) instituição de hipótese de imóvel rural insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária além daquelas previstas (CF, art. 185);

(iii) óbice à desapropriação de imóvel que não cumpre função social (CF, arts. 5º, XXII e XXIII; 170, I; 184; 186);

(iv) proibição de destinação de recursos públicos a movimentos sociais que participem direta ou indiretamente de invasões de imóveis rurais ou de bens públicos (CF, art. 5º, VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXXV, XXXVI, LIV, LV, LVII); e

ADI 2213 / DF

(v) inobservância dos princípios da proporcionalidade e da vedação do retrocesso social.

Antes da análise das normas impugnadas, tecerei breves considerações sobre as reedições de cada uma.

A Medida Provisória n. 2.027-38 foi reeditada sucessivas vezes: 1º de junho de 2000 (MP n. 2.027-39); 29 de junho de 2000 (MP n. 2.027-40); 28 de julho de 2000 (MP n. 2.027-41); 28 de agosto de 2000 (MP n. 2.027-42); 27 de setembro de 2000 (MP n. 2.027-43); 26 de outubro de 2000 (MP n. 2.027-44); 23 de novembro de 2000 (MP n. 2.027-45); 21 de dezembro de 2000 (MP n. 2.027-46); 27 de dezembro de 2000 (MP n. 2.109-47); 26 de janeiro de 2001 (MP n. 2.109-48); 23 de fevereiro de 2001 (MP n. 2.109-49); 27 de março de 2001 (MP n. 2.109-50); 26 de abril de 2001 (MP n. 2.109-51); 24 de maio de 2001 (MP n. 2.109-52); 21 de junho de 2001 (MP n. 2.109-53); 28 de junho de 2001 (MP n. 2.183-54); 27 de julho de 2001 (MP n. 2.183-55); e 24 de agosto de 2001 (MP n. 2.183-56).

As reedições trouxeram a reestruturação de alguns dispositivos – como a fusão dos §§ 6º e 7º do art. 2º da Lei n. 8.269/1993 a partir da MP n. 2.109-53, agora reunidos no § 6º –, mas não alteraram o conteúdo normativo, que mantiveram, inclusive, a numeração inicial.

Eis a redação da MP n. 2.183-56 – última edição da medida provisória impugnada – nos pontos que aqui interessam:

[...]

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

“**Art. 2º** [...]

[...]

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no

ADI 2213 / DF

imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

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

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

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

§ 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.

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo

ADI 2213 / DF

objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

§ 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 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)

Note-se que o § 7º do art. 2º da Lei n. 8.269/1993, na redação da atual edição da medida provisória, apresenta conteúdo normativo não impugnado pelos requerentes. Por isso, não conheço da ação quanto ao referido dispositivo.

Levando em conta os sucessivos aditamentos às petições iniciais, constata-se que o objeto da controvérsia se cinge ao parágrafo único do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964 e aos §§ 6º, 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.269/1993, todos introduzidos pela MP n. 2.027-38/2000, no texto conferido pela de n. 2.183-56/2001.

Feito o esclarecimento, passo ao exame das normas.

2.1 Vício formal por inobservância dos pressupostos de relevância e urgência para a edição da medida provisória (CF, art. 62) e usurpação das

ADI 2213 / DF

competências do Poder Legislativo pelo Executivo (CF, art. 2º)

Afasto, de início, a alegação de usurpação de competências do Legislativo pelo Poder Executivo por meio da utilização de medidas provisórias.

Conforme bem observado pelo ministro Celso de Mello no exame da cautelar, a medida provisória é prerrogativa excepcional outorgada ao Presidente da República pelo art. 62 da Lei Maior, justificada pela necessidade de produção normativa ágil em situações de urgência envolvendo grave risco para a ordem pública e para o interesse social. Confira-se:

[...]

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 ente 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 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

ADI 2213 / DF

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 Paramentos” (RAUL MACHADO HORTA, “Medidas Provisórias”, *in Revista de Informações Legislativas*, 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.

[...]

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.**

ADI 2213 / DF

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, editar medidas provisórias.

[...]

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.

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

ADI 2213 / DF

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 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).

[...]

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

(Grifei)

Pois bem.

No que toca à alegação de vício formal por inobservância dos pressupostos de relevância e urgência para a edição da medida provisória, nada há a acolher.

Esta Corte já assentou que, excetuados os casos de evidente abuso de poder, o controle de constitucionalidade não pode incidir sobre os requisitos para a edição de medida provisória, próprios ao juízo do Presidente da República (CF, art. 62), sob risco de romper com o princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, cito os precedentes representados pelas seguintes ementas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 398/2007, CONVERTIDA NA LEI 11.652/2008. AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. POSTERIOR REVOGAÇÃO E EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE PARTE

ADI 2213 / DF

DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA PARCIAL DE OBJETO. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. INEXISTÊNCIA. CONTROLE JUDICIAL QUE PRESSUPÕE FLAGRANTE ABUSO NA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 246 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISPOSITIVOS QUE NÃO VISAM A REGULAMENTAR TEXTO CONSTITUCIONAL ALTERADO POR EMENDA. VEICULAÇÃO DE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA POR MEDIDA PROVISÓRIA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADOS IMPROCEDENTES OS PEDIDOS.

1. O controle jurisdicional da interpretação conferida pelo Poder Executivo aos conceitos jurídicos indeterminados de urgência e relevância deve ser restrito às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência, o que não se verifica no caso concreto.

[...]

(ADI 3.994, ministro Luiz Fux, *DJe* de 9 de setembro de 2019 – grifei)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDAS PROVISÓRIAS Nº 577/2012 E Nº 579/2012, CONVERTIDAS NAS LEIS Nº 12.767/2012 E Nº 12.783/2013, RESPECTIVAMENTE. PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA ELÉTRICA. JUÍZO EXCEPCIONALÍSSIMO DOS REQUISITOS. VIOLAÇÃO AO ART. 62, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO VERIFICADA.

1. As Medidas Provisórias nº 577/2012 e nº 579/2012, convertidas nas Leis nº 12.767/2012 e nº 12.783/2013, respectivamente, que reduzem o custo da energia elétrica para o consumidor brasileiro e viabilizam a adequada prestação do serviço público de energia elétrica em caso de extinção por

ADI 2213 / DF

falência ou caducidade da concessão ou permissão de serviço público de energia elétrica, **não violam os pressupostos previstos no art. 62, caput, da Constituição Federal, visto que foram observados, pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, os requisitos da urgência e relevância, como demonstrado nas exposições de motivos de ambas as medidas provisórias, e não há nenhum indício de excesso ou abuso por parte do Chefe do Executivo que enseje e justifique a censura judicial.**

[...]

(ADI 5.018, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 11 de setembro de 2018 – grifei)

As normas questionadas dispõem sobre a política pública fundiária, estabelecendo regras para o procedimento da União. O próprio caráter controvertido e a importância histórica do tema evidenciam a relevância do assunto.

Ademais, conforme se depreende da Exposição de Motivos Interministerial n. 002/2000 (eDoc 4, p. 95-96), uma das justificativas para a edição da medida provisória impugnada foi a necessidade 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”. Logo, entendo estar demonstrada a urgência da medida.

Trago, por ilustrativo, trechos do voto proferido pelo ministro Celso de Mello no julgamento da liminar:

[...]

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

ADI 2213 / DF

relevo à questão fundiária, consoante se deduz de expressiva passagem constante da petição inicial (fls. 24):

[...]

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

Indiscutível, pois, a relevância da matéria objeto da 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 revelador 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.

[...]

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

ADI 2213 / DF

urgência da prestação legislativa ora questionada – consistente na necessidade inadiável de aperfeiçoar, em sede normativa primária, os instrumentos de defesa do patrimônio público federal, em relação a situações de injusta agressão e de arbitrária invasão da propriedade imobiliária da União.

[...]

(Grifei)

Assim, reafirmo a ótica adotada e concluo pela observância dos requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição das normas questionadas.

2.2 Art. 95-A, parágrafo único, da Lei n. 4.504/1964, acrescido pela MP n. 2.027-38/2000, no texto conferido pela de n. 2.183-5/2001: alegada criação de hipótese de imóvel rural insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária além daquelas previstas (CF, art. 185)

A Constituição Federal prevê, no art. 5º, XXIV, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, assegurada a justa e prévia indenização em dinheiro.

Conforme se extrai do § 2º do art. 184, a desapropriação é forma de interesse social, manifestado quando a propriedade rural não cumpre sua função, de acordo com os parâmetros estabelecidos nos incisos do art. 186. É dizer, o descumprimento da função social faz surgir o interesse social a justificar a desapropriação para fins de reforma agrária.

Sendo essa a sistemática constitucional, entendo compatível com a Carta da República a designação, por meio de norma infraconstitucional, de insuscetibilidade de desapropriação de certos imóveis, desde que haja presunção de cumprimento da sua função social.

Segundo extraio das informações prestadas pelo Presidente da República e da manifestação do Advogado-Geral da União, um dos

ADI 2213 / DF

requisitos para enquadrar-se o imóvel no Programa de Arrendamento Rural refere-se ao *status* produtivo da propriedade, a revelar o cumprimento, por decorrência lógica, de sua função social.

Esse o caso, a norma impugnada tem eficácia declarativa da previsão constante do inciso II do art. 185 da Carta da República, porquanto declara situação em que a propriedade é produtiva, validada pela integração ao Programa de Arrendamento Rural. Tudo leva a concluir não haver inovação no que tange ao Texto Constitucional, de modo que inexistente inconstitucionalidade.

O próprio dispositivo impugnado estabelece que os requisitos descritos no regulamento devem ser preenchidos, ou seja, aqueles de aproveitamento do imóvel, a configurar o atendimento da função social. Destaco, a propósito, o art. 7º do Decreto n. 3.993/2001, por meio do qual regulamentado o art. 95-A da Lei n. 4.507/1964, que institui o Programa de Arrendamento Rural:

Art. 7º. Fica estabelecido que os imóveis rurais que integrarem o Programa não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto mantiverem arrendados e desde que atendidos os requisitos constitucionais de cumprimento da função social a que se destinam.

Para além disso, reiterando o entendimento firmado nesta Corte, por ocasião do exame da medida cautelar, não considero que o art. 185 da Carta Federal apresente rol taxativo de hipóteses definidoras da insuscetibilidade do imóvel rural à desapropriação. Transcrevo, por pertinentes, mais alguns excertos do voto proferido pelo ministro Celso de Mello:

Na realidade, esse preceito constitucional veicula um conjunto irreduzível de situações cuja configuração impede e exclui a possibilidade de intervenção expropriatória da União

ADI 2213 / DF

Federal, para fins de reforma agrária, em imóveis que se qualificam (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.

[...]

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 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.

Assim, ratifico, no ponto, a cautelar e julgo improcedente o pedido referente ao mencionado assunto.

2.3 Art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela MP n. 2.183-56/2001: proibição de vistoria de imóveis que tenham sido objeto de esbulho possessório – criação de óbice à desapropriação de imóvel que não cumpre a função social

ADI 2213 / DF

Segundo alegado pelos autores, a ocupação de terras não configura esbulho possessório, mas instrumento legítimo de luta e meio eficaz para agilizar-se o processo de reforma agrária.

No meu entender, é constitucional a fixação de prazo mínimo para se dar início ao procedimento de vistoria em que avaliado o cumprimento da função social em imóvel objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo.

Por evidente, o aproveitamento do imóvel depende de empreendimentos cuja implementação pode durar vários anos, sobretudo se ocorrida ocupação ilegal.

Reporto-me, quanto a esse aspecto, ao posicionamento adotado pelo ministro Celso de Mello na análise da medida cautelar:

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 vem se formando no Supremo Tribunal Federal – hipóteses caracterizadores 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 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

ADI 2213 / DF

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.

[...]

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 a 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.

[...]

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.

[...]

Nem se diga, finalmente, que a prática ilícita do esbulho

ADI 2213 / DF

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

(Grifei)

Na oportunidade, Sua Excelência fez menção ao entendimento desta Corte sobre a matéria. Citou o MS 23.323, da relatoria do ministro Néri da Silveira, DJ de 5 de maio de 2000, versando a ilegalidade do decreto presidencial de desapropriação, por desrespeito ao disposto no art. 4º do Decreto n. 2.250, de 11 de junho de 1997, ou seja, sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária:

Art. 4º O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Ressalto, no ponto, que o referido dispositivo de lei, anterior à medida provisória atacada, já excetuava os imóveis rurais objeto de esbulho da vistoria prevista no art. 2º da Lei n. 8.629/1993.

ADI 2213 / DF

Em outros processos de natureza subjetiva, o Tribunal Pleno reconheceu a ilegalidade do decreto de desapropriação que deixou de observar o art. 4º do Decreto n. 2.250/1997:

O impetrante, ao alegar a ilegitimidade da ação expropriatória da União Federal, apóia-se, essencialmente, em três (3) fundamentos: [...] **(b) realização de vistoria em imóvel invadido, não obstante a existência do Decreto nº 2.250/97, regulamentado pela Portaria INCRA nº 225/98, [...].**

[...]

Cumpra assinalar que essas sucessivas invasões, a que têm dado causa grupos organizados de trabalhadores rurais, culminaram por transformar o esbulho possessório, praticado contra a propriedade privada, em instrumento ilegítimo de ação política e de pressão social sobre o Poder Público, com grave ofensa a postulados e a valores essenciais resguardados pela ordem constitucional vigente em nosso país.

[...]

Impõe-se 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, como no caso, 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 consubstanciador da declaração expropriatória de imóveis rurais, pois, com a arbitrária invasão de tais bens, não mais se viabiliza a realização de vistoria destinada a constatar se a propriedade invadida teria atingido, ou não, coeficientes mínimos de produtividade fundiária.

ADI 2213 / DF

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 continue a desenvolver regular atividade de exploração econômica, representa motivo legítimo que justifica, ante o caráter anômalo de tal situação, a impossibilidade de o imóvel invadido atender os graus mínimos de produtividade exigidos pelo ordenamento positivo, em orem a realizar a função social que lhe é inerente.”

(MS 23.759, ministro Celso de Mello, DJ de 22 de agosto de 2003 – grifei)

REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL OBJETO DE INVASÃO POR PESSOAS PERTENCENTES AO MOVIMENTO DOS SEM-TERRA. FATO COMPROVADO POR BOLETIM DE OCORRÊNCIA E NOTÍCIA JORNALÍSTICA. AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE E INTERDITO PROIBITÓRIO, COM SENTENÇAS FAVORÁVEIS ÀS IMPETRANTES. VISTORIA POR PARTE DO INCRA A QUALIFICAR O IMÓVEL COMO GRANDE PROPRIEDADE IMPRODUTIVA EM DATA POSTERIOR À INVASÃO. INCIDÊNCIA DO ART. 4º DO DECRETO 2.250/97. PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA.

(MS 23.018, ministro Nelson Jobim, DJ de 7 de junho de 2002 – grifei)

Após conceder a medida cautelar nesta ação direta de inconstitucionalidade, a Corte reafirmou reiteradamente o entendimento adotado, assentando a validade da proibição de vistoria em imóveis que tenham sido objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiária de caráter coletivo:

Agravo regimental em mandado de segurança. Decreto

ADI 2213 / DF

presidencial no qual se declarou o interesse social de imóvel rural para fins de reforma agrária. **Ocorrência de esbulho possessório antes da vistoria em que se assentou a improdutividade de dado imóvel.** Ordem concedida. **Aplicação da vedação prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93.** Agravo regimental a que se nega provimento.

1. A jurisprudência da Suprema Corte firmou-se no sentido de que o esbulho possessório de imóvel rural que interfere em sua adequada exploração caracteriza-se como situação apta a afastar a validade de decreto presidencial em se que se declara o interesse social do imóvel para fins de reforma agrária.

2. Reconhecido, no caso, situação de esbulho possessório apta a autorizar a aplicação da vedação prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 31.198 AgR, Primeira Turma, ministro Dias Toffoli, DJe de 8 de abril de 2021 – grifei)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. **Desapropriação para fins de reforma agrária. Esbulho possessório. Vistoria administrativa. Impossibilidade. Precedentes.**

1. Nos termos da jurisprudência firmada nesta Corte, são proibidas a avaliação, a vistoria ou a desapropriação, nos dois anos seguintes a sua desocupação, de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo.

2. Agravo regimental não provido.

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei nº 12.016/09).

(RE 1.049.274 AgR, Segunda Turma, ministro Dias Toffoli, DJe de 4 de dezembro de 2017 – grifei)

Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Rejeição

ADI 2213 / DF

das preliminares de inadequação da via eleita e de falta de interesse de agir. 3. Decreto Presidencial que declara imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária. 4. **Invasão do imóvel pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Laudo de vistoria e avaliação realizado pelo INCRA após o esbulho possessório e antes da desocupação do bem. Inobservância da quarentena prevista no art. 2º, § 6º, da Lei 8.629/93, com a redação dada pela MP 1.83-56/2001. Proibição de avaliação, vistoria ou desapropriação nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo.** 5. Constitucionalidade do referido dispositivo. ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23.4.2004. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 28.704 AgR, Tribunal Pleno, ministro Gilmar Mendes, DJe de 8 de junho de 2017 – grifei)

[...] **CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE IMÓVEL SUBMETIDA A ESBULHO OU INVASÃO. QUARENTENA. EXISTÊNCIA DE ACORDO PARA REALIZAÇÃO DE VISTORIA.**

Mandado de segurança impetrado contra decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo Federal e que permitiu a desapropriação de propriedade imóvel ocupada indevidamente por terceiros interessados.

Nos termos do art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993, com a redação dada pela MP 2.183-56/2001, é proibida a avaliação, vistoria ou desapropriação nos dois anos seguintes à sua desocupação, de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo.

A existência de acordo judicial entre os impetrantes e os interessados na desapropriação, para a realização de vistoria

ADI 2213 / DF

pelo INCRA, é insuficiente para afastar a incidência da norma, que é de ordem pública e cogente.

Ademais, não é possível interpretar o acordo de forma a presumir a intenção dos impetrantes de anuir ou ceder, sem resistência, ao processo de desapropriação, na hipótese de a vistoria constatar a improdutividade da gleba rural.

Segurança concedida.

(MS 26.367, Tribunal Pleno, ministro Joaquim Barbosa, DJe de 23 de outubro de 2009 – grifei)

Constato, portanto, que a jurisprudência do Supremo se consolidou no sentido da vedação de vistoria ou desapropriação de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo nos dois anos seguintes a sua desocupação.

Contudo, conforme bem anotou o ministro Edson Fachin, esta Corte firmou entendimento no sentido de que o esbulho possessório somente configura impedimento legal à realização da vistoria se for anterior ou contemporâneo aos procedimentos expropriatórios e atingir porção significativa do imóvel. Nesse sentido são os seguintes precedentes:

Agravo regimental em suspensão de tutela antecipada. Decisão agravada em que se concedeu a medida de contracautela para se suspenderem os efeitos da ordem de imissão de empresa agropecuária na posse de imóvel rural objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. Competência do Supremo Tribunal Federal para análise do pedido. Demonstração do risco de lesão aos valores estimados na norma. Agravo regimental não provido. 1. É competente o Supremo Tribunal Federal para apreciar pedidos de suspensão em casos como o presente, em que se discute se o esbulho possessório coletivo é ou não causa impeditiva da desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária (SL nº 388/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 20/4/10). 2. **Para que**

ADI 2213 / DF

a invasão dê causa à suspensão do procedimento de desapropriação, deve essa ser anterior ou contemporânea aos procedimentos expropriatórios, alcançando apenas as hipóteses em que o esbulho seja significativo e anterior à vistoria do imóvel objeto da desapropriação. Precedentes. 3. No presente caso, o alegado esbulho ocorreu somente após a vistoria e a declaração do imóvel como sendo de interesse social para fins de reforma agrária, de modo que a suspensão do procedimento de desapropriação iria de encontro à jurisprudência da Suprema Corte. 4. Ademais, a suspensão, ou mesmo extinção, do projeto de assentamento, ocasionaria grande perda de investimentos públicos, bem como colocaria os assentados em situação de vulnerabilidade. 5. Agravo regimental não provido.

(STA 351 AgR, Tribunal Pleno, ministro Dias Toffoli, DJe de 1º de julho de 2020 – grifei)

Agravo regimental em mandado de segurança. Decreto presidencial no qual se declarou o interesse social de imóvel rural para fins de reforma agrária. **Ocorrência de esbulho possessório antes da vistoria em que se assentou a improdutividade de dado imóvel.** Ordem concedida. Aplicação da vedação prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. **A jurisprudência da Suprema Corte firmou-se no sentido de que o esbulho possessório de imóvel rural que interfere em sua adequada exploração caracteriza-se como situação apta a afastar a validade de decreto presidencial em se que se declara o interesse social do imóvel para fins de reforma agrária.** 2. Reconhecido, no caso, situação de esbulho possessório apta a autorizar a aplicação da vedação prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 31.198 AgR, Primeira Turma, ministro Dias Toffoli, DJe de 8 de abril de 2021 – grifei)

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE

ADI 2213 / DF

SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE PRODUIR PROVAS EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPOSTA TURBAÇÃO E ESBULHO OCORRIDA APÓS A REALIZAÇÃO DE VISTORIA DO INCRA. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE À DESAPROPRIAÇÃO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. EXISTÊNCIA DE LICENÇA. AGRAVO DESPROVIDO. I - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido da impossibilidade de se discutir em sede de mandado de segurança questões controversas sobre a correta classificação da produtividade do imóvel suscetível de desapropriação, por demandar dilação probatória. Precedentes. II - **A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a desapropriação somente é vedada nos casos em que o esbulho possessório ocorre anteriormente ou durante a realização da vistoria, o que não é o caso dos autos.** Precedentes. III - É possível a realização de desapropriação para fins de reforma agrária em imóveis abrangidos por áreas de proteção ambiental, desde que cumprida a legislação pertinente. Precedentes. No caso, foi obtida licença prévia para assentamento de reforma agrária. IV - Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 25.576 AgR, Tribunal Pleno, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 5 de agosto de 2011 – grifei)

MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LEGITIMIDADE ATIVA. ESBULHO POSSESSÓRIO. FAZENDA INVADIDA POR INTEGRANTES DO MST. PERÍODO POSTERIOR À REALIZAÇÃO DA VISTORIA. TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE. IMÓVEL NÃO DIVIDIDO. ART. 1784 C/C ART. 1791 DO CÓDIGO CIVIL. EXISTÊNCIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E INAPROVEITÁVEIS. LAUDOS CONTRADITÓRIOS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ORDEM DENEGADA. 1. Não se pode tomar

ADI 2213 / DF

como titular do domínio do imóvel uma pessoa jurídica sem existência jurídica. Consta do registro público do distrato social da empresa a nomeação, como responsável pelos bens da sociedade, do ex-sócio falecido. Por essa razão, os seus herdeiros têm legitimidade para impetrar o mandado de segurança. 2. **A invasão do imóvel por integrantes do Movimento dos Sem-Terra ocorreu em período posterior à conclusão das vistorias realizadas pelo INCRA, de modo que não teve o condão de influenciar nos resultados encontrados sobre a produtividade da fazenda.** Precedentes. 3. O imóvel rural objeto da futura partilha entre herdeiros continua sendo único até o fim do inventário, embora com mais de um proprietário, formando um condomínio. Precedentes. 4. Para a exclusão das áreas de preservação permanente ou de reserva legal, estas devem estar devidamente averbadas no respectivo registro do imóvel. Não se encontrando individualizada na averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade. 5. A divergência de avaliações acerca das áreas aproveitáveis e inaproveitáveis demanda dilação probatória, inviável no rito especial do mandado de segurança. 6. Ordem denegada.

(MS 24.924, Tribunal Pleno, Relator o ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão o ministro Joaquim Barbosa, *DJe* de 7 de novembro de 2011 – grifei)

CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO. AVISO DE RECEBIMENTO. ASSINATURA. EMPREGADO COM PODERES OUTORGADOS POR PROCURAÇÃO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ESBULHO POSSESSÓRIO POSTERIOR À VISTORIA. INAPLICABILIDADE DO ART. 2º, § 6º, DA LEI N. 8.629/93. COMPOSIÇÃO NA AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DESCARACTERIZAÇÃO DA

ADI 2213 / DF

INVASÃO. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Reputa-se válida a notificação prevista no art. 2º, § 2º, da Lei n. 8.629/93 quando o aviso de recebimento é assinado por empregado com poderes outorgados por instrumento de mandato. 2. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação, ante a documentação juntada pela impetrante, a questão relativa à assinatura do aviso de recebimento da notificação ao proprietário do imóvel. Precedente [MS n. 22.645, Relator o Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ 24.08.2001]. 3. **O esbulho possessório que impede a desapropriação [art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/93, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183/01], deve ser significativo e anterior à vistoria do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei.** Precedente [MS n. 23.759, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 22.08.2003]. 4. A composição das partes em ação de reintegração de posse, com a ocupação área ínfima do imóvel pelos trabalhadores rurais em regime de comodato, não justifica a improdutividade da gleba. Precedente [MS n. 23.857, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ 13.06.2003]. 5. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 30.04.2004 e MS n. 25.351, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ 16.09.2005]. 6. Segurança denegada.

(MS 25.360, Tribunal Pleno, ministro Eros Grau, DJ de 25 de novembro de 2005 – grifei)

Dessa forma, julgo parcialmente procedente o pedido, para atribuir interpretação conforme à Constituição Federal ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, de modo a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o

ADI 2213 / DF

dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria, além de atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração.

2.4 Art. 2º, §§ 8º e 9º, da Lei n. 8.629/1993: proibição de destinação de recursos públicos a movimentos sociais que participem direta ou indiretamente de invasões de imóveis rurais ou de bens públicos (CF, art. 5º, VIII, IX, XVII, XVIII, XIX, XXXV, XXXVI, LIV, LV, LVII)

Os proponentes afirmam a inconstitucionalidade da norma que restringe o repasse de recursos públicos a entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato envolvido, de qualquer forma, direta ou indiretamente, na invasão de imóveis rurais ou de bens públicos ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. Apontam afronta à liberdade de pensamento e de associação, à autonomia da organização sindical, à segurança jurídica, à garantia do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório e da presunção de não culpabilidade.

A Constituição Federal, ao tempo que garante o direito à propriedade (arts. 5º, *caput* e XXII; 170, II; e 185), não lhe atribui caráter absoluto, exigindo que atenda sua função social (arts. 5º, XXIII e XXIV; 153, VI e § 4º, I; 170, II; 184; 185; e 243), amparada nos objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de desenvolvimento nacional, de erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades.

Para isso, autoriza a intervenção estatal na propriedade privada por meio da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização, além de consagrar a democratização do acesso à terra (art. 184).

O processo de reforma agrária, no entanto, não pode ser conduzido de maneira arbitrária ou contrária ao ordenamento, seja pelo poder

ADI 2213 / DF

público, seja por particulares ou organizações sociais. Rememoro o que assentado pelo ministro Celso de Mello na apreciação da medida cautelar:

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 impositiva ao descumprimento da função social da propriedade (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 272, 10ª ed., 1995, Malheiros) – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.

Sabemos que a função social da propriedade, quando descumprida, legitima a intervenção estatal na esfera das relações dominiais privadas.

O princípio da função social da propriedade, de índole essencialmente constitucional, configura, sob tal perspectiva, inegável questão de fundo, apta a subordinar, notadamente em tema de expropriação estatal, a elaboração e a execução de quaisquer programas de reforma agrária.

A crescente intensificação do processo de modernização do Direito, no que concerne a 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

ADI 2213 / DF

propriedade cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade (Estatuto da Terra, artigo 2º, § 1º).

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

[...]

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).

[...]

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.

ADI 2213 / DF

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.

(Grifei)

Não é demais relembrar, ainda, o art. 161 do Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940):

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:

[...]

Esubulho possessório

II – invade, com violência a 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.

§ 3º Se a propriedade é particular, e não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa.

Os §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, inseridos pela MP 2.183-56/2001, estão, pois, em harmonia com o disposto no artigo transcrito, porquanto este veda o repasse de recursos públicos a grupos (entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato) envolvidos na invasão de propriedade privada, considerando a ilegalidade da conduta.

Nesse sentido, descabe afirmar que a proibição viola direitos de participação política, de livre expressão, de comunicação ou de

ADI 2213 / DF

associação, dado que a norma atacada não interfere, de forma alguma, na organização interna das entidades.

Ora, sabe-se que não há, na Constituição Federal, princípio ou valor absoluto. Daí por que a liberdade de expressão e de pensamento encontra limites na vedação ao anonimato (CF, art. 5º, IV), na proibição de invocação de convicção religiosa, filosófica ou política para se eximir de obrigação legal (CF, art. 5º, VIII), na inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (CF, art. 5º, X). Também por isso a liberdade de associação é delimitada pela vedação à associação para fins ilícitos ou paramilitares (CF, art. 5º, XVII), pela proibição da associação compulsória (CF, art. 5º, XX, e 8º, V). Do mesmo modo, a propriedade deve cumprir função social (CF, art. 5º, XXIII).

Na esteira da lição de Gilberto Bercovici, o Estado brasileiro tem o dever jurídico-constitucional de realizar justiça social consideradas as normas programáticas:

Equivocam-se, assim, aqueles que afirmam que as normas programáticas de uma constituição como a de 1988 não são jurídicas. Elas possuem juridicidade, caráter vinculativo e são uma imposição constitucional aos órgãos públicos. Os instrumentos fornecidos pela própria ordem jurídica, consagrados na Constituição, visando a consecução da justiça social, não podem ser, sob hipótese alguma, desprezados. A justiça social é determinante essencial que conforma todas as normas da ordem econômica, de modo que só possam ser entendidas e operadas tendo em vista esse princípio constitucional, além de ser uma exigência constitucional para todo exercício de atividade econômica.

(BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 36, n. 142, p. 43-44, abr./jun. 1999)

Ocorre que os §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, inseridos pela

ADI 2213 / DF

MP n. 2.183-56/2001, estão longe de impedir a livre manifestação de pensamento ou a liberdade de associação, interferindo na autonomia e no funcionamento interno das organizações sindicais. Limitam-se a fixar parâmetros, respaldados na legislação penal, à atuação dos movimentos sociais, sem violarem a liberdade de associação ou de expressão.

É igualmente válida a possibilidade de retenção dos repasses previstos em instrumento já firmado pelo poder público, previsão constante do § 9º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993. A submissão aos postulados da legalidade e da moralidade veda o fomento de atividades ilícitas e contrárias à ordem constitucional, como é o caso de grupos envolvidos na prática de esbulho possessório. Dessa forma, torna-se viável o exercício do poder de autotutela para controlar a validade do ato de destinação de recursos públicos, não se configurando inconstitucionalidade por transgressão a ato jurídico perfeito.

Ao apreciar o pedido de medida cautelar, o ministro Celso de Mello assim se manifestou:

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.

[...]

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

ADI 2213 / DF

simplesmente privado.

Nem se diga que as normas ora questionadas infringiriam o art. 5º, LV, da Constituição, por permitirem a vedação e o bloqueio de 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 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 da 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 [...].

[...]

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.

[...]

Os preceitos normativos em questão – cabe insistir – não impedem que se observe, a propósito da vedação ou da

ADI 2213 / DF

retenção dos repasses financeiros, a exigência que impõe, ao Poder Público, o dever de fundamentar 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 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).

[...]

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

ADI 2213 / DF

Ante o contexto apresentado, considerando a jurisprudência consolidada do Supremo e os valores constitucionais envolvidos, ratifico, no ponto, a cautelar, e declaro constitucionais os §§ 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, com a redação conferida pela MP n. 2.183-5/2001.

2.5 Inobservância dos princípios da proporcionalidade e da vedação do retrocesso social

Os autores apontam ofensa ao princípio da proporcionalidade, ao argumento de que “a pretexto de restabelecer a ‘ordem’, o Governo, através da Medida Provisória nº 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”.

Dizem violada a proibição constitucional do retrocesso social a partir de alegação genérica, sem o estabelecimento do devido cotejo entre a referida garantia constitucional e a norma impugnada.

Adoto como fundamento para a improcedência da ação o posicionamento do ministro Celso de Mello no exame da liminar:

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 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

ADI 2213 / DF

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 umas 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 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 expenderem 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 nº 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

ADI 2213 / DF

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

ADI 2213 / DF

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.

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, extraindo 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 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

ADI 2213 / DF

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 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):

ADI 2213 / DF

“... a legislação infraconstitucional pode ampliar o conteúdo dos benefícios, em relação à legislação 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 centre-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.

(Grifei)

Conforme fez ver Sua Excelência, o princípio da proporcionalidade visa inibir e neutralizar o abuso do poder público no exercício das

ADI 2213 / DF

funções que lhe são inerentes. No caso sob exame, contudo, não se observa excesso, arbitrariedade ou irrazoabilidade na edição da medida provisória questionada.

Ao contrário, como destaquei ao longo do meu voto, (i) foram observados os pressupostos de urgência e relevância na edição da medida provisória; (ii) não houve ampliação indevida ou inconstitucional das hipóteses de insuscetibilidade de desapropriação previstas no art. 185 da Constituição Federal, que nem sequer ostenta caráter taxativo; (iii) revelou-se condizente com o ordenamento e com os princípios constitucionais a vedação de vistoria de imóvel objeto de esbulho possessório no prazo de 2 (dois) anos após sua desocupação; e (iv) demonstrou-se a constitucionalidade da proibição de repasse de recursos públicos para organizações ou entidades envolvidas na invasão de imóveis rurais ou bens públicos, de modo que seria despiciendo suscitar desproporcionalidade ou retrocesso social na edição da referida norma.

Esse o quadro, reitero a cautelar e julgo improcedentes as ações diretas quanto ao pedido.

Do exposto, **ratifico o entendimento firmado de forma unânime pelo Tribunal no julgamento da medida cautelar, em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado em 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do eminente ministro Celso de Mello, e julgo parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ADIs 2.213 e 2.411, a fim de atribuir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, em ordem a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria e atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração.**

É como voto.

22/08/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS**
TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADV.(A/S) : **IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPUBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA**
DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S) : **CARLOS BASTIDE HORBACH**
ADV.(A/S) : **CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO**
ADV.(A/S) : **FABRICIO SOUSA CUNHA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA**
(ABRA)
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **MARLUCE MACIEL BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **DIEGO MACIEL BRITTO ARAGAO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade em que são alegadas inconstitucionalidades contra dispositivos do Programa de Arrendamento Rural e da Política de Reforma Agrária (Lei Federal 4.504/1964 e Lei Federal 8.629/1993, com redação dada pela Medida Provisória 2.183-56/2001).

Acompanho o e. Ministro Relator Nunes Marques quanto à constitucionalidade dos dispositivos impugnados, com uma ressalva apenas quanto à interpretação literal do §6º do artigo 2º da Lei 8.629/1993,

ADI 2213 / DF

para que fique expressamente consignada, por meio de interpretação conforme, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a ocupação rural apta a acarretar a vedação de início e de suspensão do procedimento administrativo de desapropriação deve ser anterior à vistoria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, bem como atinja área significativa e relevante do imóvel.

Isso porque o esbulho possessório ocorrido posteriormente à vistoria do INCRA – ou que não ocupe área significativa do imóvel – não se apresenta hábil para afetar as condições de produtividade ou de outros requisitos exigidos no processo de desapropriação.

A importância da ressalva aqui posta reside no fato de ser necessário registrar de forma clara que somente deve obstar ou suspender o processo de desapropriação a ocupação que comprometa a exploração do imóvel e repercuta em sua classificação cadastral, caracterizando-se como nexos de causalidade entre o estado de improdutividade e a própria ocupação.

Assim sendo, pedindo vênias ao e. Ministro Relator, apresento divergência parcial e pontual, para **julgar parcialmente procedente o pedido das ações diretas de inconstitucionalidade**, a fim de conferir interpretação conforme ao §6º do artigo 2º da Lei 8.629/1993, reafirmando-se que a ocupação prevista naquele diploma deve ser significativa e anterior à vistoria, nos moldes da jurisprudência dessa Suprema Corte, a evidenciar existência de nexos causal entre o estado de improdutividade e o eventual esbulho.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (37922/DF, 261268/SP)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG

ADV.(A/S) : IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA (35506/GO) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ADV.(A/S) : CARLOS BASTIDE HORBACH (19058/DF, 41823/RS, 405671/SP)

ADV.(A/S) : CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO (18579/DF)

ADV.(A/S) : FABRICIO SOUSA CUNHA (50909/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

ADV.(A/S) : MARLUCE MACIEL BRITTO ARAGAO (32148/DF, 149167/MG, 2100/SE)

ADV.(A/S) : DIEGO MACIEL BRITTO ARAGAO (32510/DF, 149251/MG)

Decisão: Após o voto do Ministro Nunes Marques (Relator), que ratificava o entendimento firmado, de forma unânime, pelo Tribunal no julgamento da medida cautelar, em 4 de abril de 2002 (acórdão publicado em 23 de abril de 2004), ainda sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, e julgava improcedentes os pedidos formulados nas ADIs 2.213 e 2.411; e do voto do Ministro Edson Fachin, que divergia pontualmente do Relator, para julgar parcialmente procedente o pedido das ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de conferir interpretação conforme ao § 6º do artigo 2º da Lei 8.629/1993, reafirmando-se que a ocupação prevista naquele diploma deve ser significativa e anterior à vistoria, nos moldes da jurisprudência desta Suprema Corte, a evidenciar existência de nexos causal entre o estado de improdutividade e o eventual esbulho, no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli, Rosa Weber (Presidente) e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), o Dr. Paulo Freire; e, pelo *amicus curiae* Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann. Plenário, Sessão Virtual de 11.8.2023 a 21.8.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Impresso por: 507.439.291-87 - IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA
Em: 09/10/2024 - 17:13:35

19/12/2023**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213 DISTRITO FEDERAL****VOTO - VISTA**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Cuida-se da apreciação conjunta das ADIs 2213 e 2411, ajuizadas, respectivamente, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) contra o art. 95-A da Lei 4.504/1964, que institui o Programa de Arrendamento Rural, e contra os arts. 2º, §§ 6º, 7º, 8º e 9º, da Lei 8.629/1993. Tais dispositivos estabelecem prazo em que o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário não será vistoriado tendo em vista eventual desapropriação para fins de reforma agrária, bem como vedam o repasse de verbas públicas a entidades envolvidas na invasão de imóveis rurais ou conflitos agrários/fundiários de caráter coletivo.

O julgamento conjunto das ações diretas iniciou-se na sessão do Plenário Virtual ocorrida entre 11.8.2023 e 21.8.2023, ocasião em que o eminente relator, Ministro Nunes Marques, apresentou voto no sentido da improcedência das demandas.

Ato contínuo, o Ministro Edson Fachin apresentou voto parcialmente divergente para julgar parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ações a fim de conferir interpretação conforme à Constituição ao §6º do art. 2º da Lei 8.629/1993 de modo a explicitar que *“a ocupação prevista naquele diploma deve ser significativa e anterior à vistoria, nos moldes da jurisprudência dessa Suprema Corte, a evidenciar existência de nexos causal entre o estado de improdutividade e o eventual esbulho”*. Aderiram à divergência inaugurada pelo Ministro Edson Fachin as Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, bem como o Ministro Dias Toffoli.

Em face do debate então instaurado, pedi vista dos autos para melhor exame da questão.

Posteriormente ao pedido de vista, o Ministro Nunes Marques reajustou seu voto a fim de incorporar a proposta de julgamento trazida

ADI 2213 / DF

pela divergência, passando a votar também no sentido da parcial procedência dos pedidos, na linha do voto apresentado pelo Ministro Edson Fachin.

É o breve relato dos fatos relevantes do julgamento. **Passo a votar.**

Com todas as vênias à compreensão que, a partir das ponderações trazidas pelo Ministro Edson Fachin, vem sendo partilhada pelos votos até agora proferidos, enuncio desde logo que entendo ser o caso de improcedência das ações diretas, com reconhecimento da constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Sobre a matéria, não desconheço que o tema relativo ao esbulho possessório ou invasão imotivada que autoriza obstar o prosseguimento dos processos administrativos expropriatórios para fins de reforma agrária tem suscitado debates acalorados em torno da interpretação constitucionalmente adequada que deve ser dada à hipótese legislativa em comento (§§ 6º e 7º do art. 2º da Lei 8.269/1993). Nessa linha, vide até mesmo o voto vencido proferido pelo Min. Sepúlveda Pertence por ocasião do julgamento da medida cautelar destas ações ora em julgamento, em que se externou compreensão segundo a qual o § 6º do art. 2º da Lei 8.629/1993 criaria uma nova hipótese, ainda que temporária, de inexpropriabilidade por interesse social para fins de reforma agrária, o que violaria o disposto no art. 185 da Constituição.

Nada obstante, tudo está a indicar que o entendimento do Tribunal aparenta estar se orientando no sentido da constitucionalidade dos dispositivos impugnados, como exemplificam os próprios votos já proferidos no presente julgamento, que apenas julgam parcialmente procedentes os pedidos em extensão bastante reduzida.

Em que pesem as razões declinadas nos votos até aqui já proferidos, entendo não ser o caso de declarar inconstitucionalidade nem mesmo nos termos em que propostos pelos votos já proferidos.

No particular, o entendimento que tem norteado os votos já proferidos fundamenta-se na necessidade de consideração da existência de nexos de causalidade entre o estado de improdutividade da propriedade sujeita ao processo de desapropriação e o eventual esbulho.

ADI 2213 / DF

Partindo desse pressuposto, propõe-se a interpretação conforme à Constituição do §6º do art. 2º da Lei 8.629/1993 de modo a estabelecer que somente o esbulho que (i) atinja área significativa e relevante do imóvel rural e (ii) seja anterior à vistoria do INCRA seria apto a acarretar a vedação de início ou a suspensão do procedimento administrativo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Tais exceções à norma geral prevista no §6º do art. 2º da Lei 8.629/1993 se justificariam, prossegue o voto do Ministro Edson Fachin, por serem consentâneas com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria.

Embora de fato tenhamos julgado casos concretos em que tais parâmetros foram utilizados na interpretação dos dispositivos impugnados (v. g. **MS 23054**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 4.5.2001; **MS 23857**, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ de 13.6.2003; **MS 24484**, Red. p/ Acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ de 2.6.2006), preocupa-me genuinamente a possibilidade de abstrairmos essas considerações próprias da casuística da matéria para toda e qualquer hipótese de aplicação do dispositivo impugnado mediante a pronúncia de sua inconstitucionalidade, ainda que sem redução de texto.

Tanto a questão referente à dimensão do esbulho em face da área total da propriedade rural, quanto o aspecto temporal relativo ao momento em que ocorrido o esbulho em relação à vistoria do INCRA, são circunstâncias particulares a serem aferidas em cada caso concreto que, a meu ver, não se coadunam adequadamente com a sindicância abstrata de constitucionalidade do § 6º do art. 2º da Lei 8.629/1993.

Quanto à condição de ser o esbulho anterior à vistoria de fiscalização do cumprimento da função social da propriedade pelo INCRA, preocupa-me especificamente a sinalização de que eventuais esbulhos posteriores à vistoria estariam de alguma forma legitimados – o que iria contra a própria teleologia constitucional da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pois a perda da propriedade somente ocorre ao final da ação de desapropriação (Constituição, art. 184, § 2º), no curso

ADI 2213 / DF

da qual a própria vistoria e seu laudo podem ser objeto de impugnação pelo proprietário.

Nesse contexto, admitir eventual esbulho mesmo após a vistoria do INCRA possuiria o condão de, em determinados casos, obstaculizar o direito de parte interessada ao contraditório, alijando-lhe do direito de prova quanto às condições de produtividade do imóvel rural e quanto ao preenchimento dos demais requisitos exigidos para a desapropriação.

Sob outra perspectiva, também o requisito de que a ocupação atinja área significativa e relevante do imóvel rural se constitui como de difícil conceituação em sede abstrata, na medida em que tal circunstância somente se configura diante das particularidades de cada caso particular. É bastante fácil conceber, por exemplo, a hipótese de eventual esbulho que, não obstante se dê por sobre área diminuta em face da área total da propriedade rural, esteja localizado em parcela de terreno que impossibilite o acesso à sede da propriedade, ou que impeça – ou mesmo dificulte – o escoamento da produção, interferindo diretamente na produtividade do imóvel que deve ser verificada no curso de eventual procedimento de desapropriação.

Em resumo, ambas as circunstâncias consideradas pelos votos até o momento proferidos somente podem ser aferidas no exame particular de cada caso concreto, não se afigurando como parâmetros adequados para o controle abstrato de constitucionalidade do § 6º do art. 2º da Lei 8.629/1993.

Dessa forma, ainda que, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o exame acerca da existência denexo causal entre o estado de improdutividade e eventual esbulho deva ser considerado na apreciação de cada caso concreto, tal circunstância não acarreta a inconstitucionalidade, ainda que sem redução de texto, do § 6º do art. 2º da Lei 8.629/1993 em abstrato.

Assim sendo, entendo ser o caso de julgar improcedentes as ações diretas, afirmando-se a constitucionalidade do art. 95-A da Lei 4.504/1964 e dos §§ 6º, 7º, 8º e 9º do art. 2º da Lei 8.269/1993.

É como voto.

19/12/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS**
TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG
ADV.(A/S) : **IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPUBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA**
DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S) : **CARLOS BASTIDE HORBACH**
ADV.(A/S) : **CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO**
ADV.(A/S) : **FABRICIO SOUSA CUNHA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA**
(ABRA)
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **MARLUCE MACIEL BRITTO ARAGAO**
ADV.(A/S) : **DIEGO MACIEL BRITTO ARAGAO**

VOTO COMPLEMENTAR

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade em que são alegadas inconstitucionalidades contra dispositivos do Programa de Arrendamento Rural e da Política de Reforma Agrária (Lei Federal 4.504/1964 e Lei Federal 8.629/1993, com redação dada pela Medida Provisória 2.183-56/2001).

Na primeira assentada de julgamento, no Plenário Virtual, apresentei ressalva pontual ao voto então apresentado pelo e. Ministro Relator, nos seguintes termos:

ADI 2213 / DF

Acompanho o e. Ministro Relator Nunes Marques quanto à constitucionalidade dos dispositivos impugnados, com uma ressalva apenas quanto à interpretação literal do §6º do artigo 2º da Lei 8.629/1993, para que fique expressamente consignada, por meio de interpretação conforme, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a ocupação rural apta a acarretar a vedação de início e de suspensão do procedimento administrativo de desapropriação deve ser anterior à vistoria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, bem como atinja área significativa e relevante do imóvel.

Isso porque o esbulho possessório ocorrido posteriormente à vistoria do INCRA – ou que não ocupe área significativa do imóvel – não se apresenta hábil para afetar as condições de produtividade ou de outros requisitos exigidos no processo de desapropriação.

A importância da ressalva aqui posta reside no fato de ser necessário registrar de forma clara que somente deve obstar ou suspender o processo de desapropriação a ocupação que comprometa a exploração do imóvel e repercute em sua classificação cadastral, caracterizando-se como nexo de causalidade entre o estado de improdutividade e a própria ocupação.

Assim sendo, pedindo vênias ao e. Ministro Relator, apresento divergência parcial e pontual, para **julgar parcialmente procedente o pedido das ações diretas de inconstitucionalidade**, a fim de conferir **interpretação conforme ao §6º do artigo 2º da Lei 8.629/1993**, reafirmando-se que a ocupação prevista naquele diploma deve ser significativa e anterior à vistoria, nos moldes da jurisprudência dessa Suprema Corte, a evidenciar existência de nexo causal entre o estado de improdutividade e o eventual esbulho.

É como voto.

Sucede que houve reajuste no voto do e. Ministro Relator para

ADI 2213 / DF

acolher a ressalva por mim proposta, de modo que há coincidência integral entre os votos apresentados pelo e. Ministro Relator e por mim.

Dessa forma, na presente assentada, **ACOMPANHADO** integralmente o voto do Ministro Nunes Marques.

É como voto.

Impresso por: 507.439.291-87 - IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA
Em: 09/10/2024 - 17:13:35

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (37922/DF, 261268/SP)

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA - CONTAG

ADV.(A/S) : IVO LOURENCO DA SILVA OLIVEIRA (35506/GO) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA

ADV.(A/S) : CARLOS BASTIDE HORBACH (19058/DF, 41823/RS, 405671/SP)

ADV.(A/S) : CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO (18579/DF)

ADV.(A/S) : FABRICIO SOUSA CUNHA (50909/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

ADV.(A/S) : MARLUCE MACIEL BRITTO ARAGAO (32148/DF, 149167/MG, 2100/SE)

ADV.(A/S) : DIEGO MACIEL BRITTO ARAGAO (32510/DF, 149251/MG)

Decisão: Após o voto do Ministro Nunes Marques (Relator), que ratificava o entendimento firmado, de forma unânime, pelo Tribunal no julgamento da medida cautelar, em 4 de abril de 2002 (acórdão publicado em 23 de abril de 2004), ainda sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, e julgava improcedentes os pedidos formulados nas ADIs 2.213 e 2.411; e do voto do Ministro Edson Fachin, que divergia pontualmente do Relator, para julgar parcialmente procedente o pedido das ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de conferir interpretação conforme ao § 6º do artigo 2º da Lei 8.629/1993, reafirmando-se que a ocupação prevista naquele diploma deve ser significativa e anterior à vistoria, nos moldes da jurisprudência desta Suprema Corte, a evidenciar existência denexo causal entre o estado de improdutividade e o eventual esbulho, no que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli, Rosa Weber (Presidente) e Cármen Lúcia, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), o Dr. Paulo Freire; e, pelo *amicus curiae* Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, o Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann. Plenário, Sessão Virtual de 11.8.2023 a 21.8.2023.

Decisão: O Tribunal, por maioria, ratificou o entendimento

firmado de forma unânime pelo Tribunal no julgamento da medida cautelar, em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado em 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, e julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ADIs 2.213 e 2.411, a fim de atribuir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, em ordem a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria e atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, nos termos do voto reajustado do Relator, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e André Mendonça, que julgavam improcedentes as ações diretas. Plenário, Sessão Virtual de 8.12.2023 a 18.12.2023.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lillian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário