

## COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 23.04.2004

04/04/2002

EMENTÁRIO Nº 2148-2

TRIBUNAL PLENO

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

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

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

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

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

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

ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

- O **acesso** à terra, a **solução** dos conflitos sociais, o **aproveitamento** racional e adequado do imóvel rural, a **utilização** apropriada dos recursos naturais disponíveis e a **preservação** do meio ambiente **constituem** elementos de realização da **função social** da propriedade. A **desapropriação**, nesse contexto - **enquanto sanção constitucional** imponível ao descumprimento da função social da propriedade - **reflete** importante instrumento destinado a **dar conseqüência** aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.

- **Incumbe**, ao proprietário da terra, o **dever** jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, **sob pena** de incidir nas disposições constitucionais e legais **que sancionam** os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, **pois só se tem por atendida** a função social **que condiciona** o exercício do direito de propriedade, **quando** o titular do domínio **cumprir** a obrigação (1) **de favorecer** o bem-estar dos que na terra labutam; (2) **de manter** níveis satisfatórios de produtividade; (3) **de assegurar** a conservação dos recursos naturais; e (4) **de observar** as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.

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

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

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

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

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

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

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

ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

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

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

ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

A C Ó R D ã O

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

ADI 2.213-MC / DF

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

Brasília, 04 de abril de 2002.

MARCO AURÉLIO - PRESIDENTE



CELSON DE MELLO - RELATOR

