

06/09/2001

TRIBUNAL PLENO

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

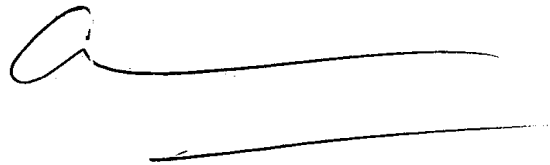
RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADVOGADOS: MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA
AGRICULTURA - CONTAG
ADVOGADOS: IVANECK PEREZ ALVES E OUTROS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

Art. 1º (...)

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

'(...)

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

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

(...)

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

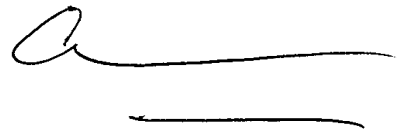
'**Art. 2º** (...)

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

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

'(...)

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

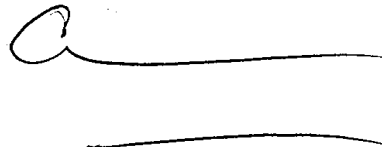
Parágrafo único. Os imóveis que integrarem o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.' (NR)

(...)

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

'Art. 2º (...)

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

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

'(...)

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

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

ADI 2.213-MC / DF

atendam aos requisitos estabelecidos em regulamento.' (NR)

(...)

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

Art. 2º (...)

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

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

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

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

ADI 2.213-MC / DF

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

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

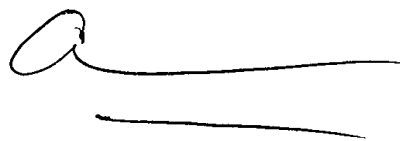
A presente ação direta **também** impugna o **§ 6º** (que resultou da **fusão** dos antigos §§ 6º e 7º) do art. 2º da Lei nº 8.629/93, **na redação** dada pelo art. 4º da medida provisória em causa, **eis que** tal preceito normativo **teria** criado obstáculos jurídicos que **não se legitimariam** em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

ADI 2.213-MC / DF

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

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

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

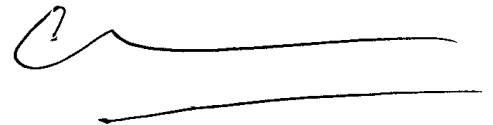
Tendo em vista a **relevância** do tema versado na presente ação direta, e por entender **indispensável** a audiência prévia da douta Procuradoria-Geral da República, **determinei**, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº 9.868, de 10/11/99, o **pronunciamento** do Ministério Público Federal (fls. 359).

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

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

(...)

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

'Art. 2º. (...)

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

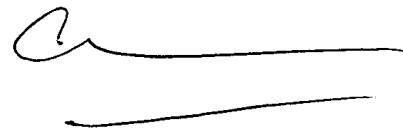
§ 7º. - Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior.

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

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

Em síntese, alega o requerente as seguintes ofensas:

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

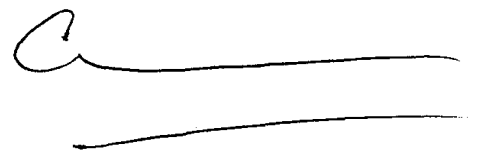
b) ofensa dos §§ 6º e 7º do art. 2º da referida medida ao disposto no art. 184 da Carta Magna por obstar a vistoria, dificultando, conseqüentemente, a desapropriação;

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

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

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

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

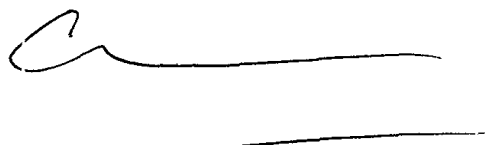
Prevê o supostamente ofendido art. 185 da Constituição Federal:

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

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

II - a propriedade produtiva.

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



ADI 2.213-MC / DF

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

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

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

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

É o relatório.



06/09/2001

TRIBUNAL PLENO

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

V O T O

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

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

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

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

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

