

Supremo Tribunal Federal

04/04/2002

TRIBUNAL PLENO

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

V O T O

(MEDIDA LIMINAR)

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

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

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

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



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

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

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

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

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



ADI 2213-0-MC-DF

Supremo Tribunal Federal

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

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

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

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



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

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

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

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



ADI 2213-0-MC-DF

Supremo Tribunal Federal

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

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

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

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

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

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



ADI 2213-0-MC-DF

Supremo Tribunal Federal

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

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

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

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

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

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

