

**ESCOLA DE FORMAÇÃO 2006  
SEGUNDO SEMESTRE**

**Estudo Dirigido: Reforma Agrária**

**Preparado por Natália Luchini  
(Escola de Formação, 2006)**

**Material de leitura prévia:  
MS 22.193-3/SP**

**Principal legislação relacionada:  
Lei 4.504/64 – Estatuto da Terra  
Lei 8.629/93 – regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à  
reforma agrária**

**Fatos**

Para que se possa analisar o MS 22.193-3, é preciso um esforço no entendimento dos fatos, que não se encontram expostos de maneira muito clara. Os acontecimentos foram os seguintes: em 1989 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) promoveu declaração de interesse social do imóvel rural “Fazenda Timboré” para fins de desapropriação para a reforma agrária. A ação expropriatória foi ajuizada em 1989, mas o decreto presidencial autorizando a expropriação foi considerado caduco, tendo em vista laudo feito em meados do ano de 1990.

Tal laudo, feito em 10.06.90 pelo INCRA constatou que o imóvel preenchia as condições de empresa rural, sendo seu grau de utilização de 88% e o de eficiência e exploração de 100%, de acordo, portanto com o que estabelece o art 6º §§ 1º e 2º da Lei 8629/93 acerca do que sejam propriedades produtivas. No mesmo mês de junho de 1990 o imóvel foi invadido por mais de 170 famílias de “sem-terra”. Logo após a invasão, o INCRA requereu e obteve junto à Justiça Federal o seqüestro da propriedade, ficando como seu depositário (o que favoreceu as famílias assentadas, uma vez que, devido a esse seqüestro, as medidas judiciais intentadas para reaver o imóvel foram obstaculizadas).

Para a maior parte dos ministros do STF, o laudo foi feito antes da invasão (apesar de não se dizer em nenhum momento o dia em que ela ocorreu), quando a propriedade estava em posse de seus proprietários, mas segundo se depreende do voto do Ministro Maurício Corrêa tal laudo foi feito após a invasão, pois ele diz o seguinte: “É que, desde meados de 1990, com o ato desapropriatório assinado, e o conseqüente seqüestro que se lhe seguiu,

mais de 178 famílias dos chamados SEM TERRA teriam ingressado na propriedade e lá permaneceram. Ora, ainda que se efetuasse a vistoria, evidentemente que o laudo não mais reproduziria aquelas condições da estrutura do grau de utilização da terra, da forma e do modo como o faziam os seus antigos donos, quando exploravam diretamente a Fazenda, *circunstância essa que mereceu do próprio INCRA a peremptória declaração de reconhecimento de produtividade da terra expropriada, acrescentando ser insuscetível de desapropriação por interesse social*". (grifo nosso)

Não é sem relevância saber se o laudo do INCRA deu-se antes ou depois da invasão, pois se seguirmos o raciocínio de Maurício Corrêa, pode-se ter declarado a produtividade sem que se tenha feito a análise da propriedade, já que a invasão a desconfiguraria, impossibilitando levantamento de dados sobre a terra. Os outros ministros partem da idéia de que o INCRA efetivamente analisou a propriedade antes que fosse invadida, portanto ainda em exploração pelos seus proprietários e sob sua posse, constatando sua produtividade<sup>1</sup>.

O relatório do voto não dá indícios para que se confirme o momento em que foi feito o laudo, apesar de na petição inicial, ao que parece, sustentar-se ter ocorrido a invasão em momento posterior a ele. No voto de Ilmar Galvão (relator) há ainda uma informação importante: "Nas informações prestadas pelo INCRA e perfilhadas pela autoridade impetrada, confirmou-se que o imóvel fora objeto de uma primeira tentativa de desapropriação, em 1986, frustrada em razão da caducidade do respectivo decreto, encontrando-se, há quatro anos, ocupado por posseiros, como reconhecido pela própria impetrante, que o exploram de forma organizada, e que, *há oito anos a impetrante nele não desenvolve qualquer atividade produtiva*" (grifo nosso). O ministro não diz de quando é a informação dada pelo INCRA (provavelmente de 1994, quando do segundo decreto de desapropriação), mas mesmo que seja de 1996, ano do julgamento do MS, sendo esse dado correto, a impetrante não desenvolvia atividade produtiva na propriedade há no mínimo 2 anos, contados da invasão para trás. Tal dado, enfim, parece ser de extrema importância, mas não foi levantado em nenhum outro voto. Relatados esses pontos, não muito claros, segue-se na descrição do caso.

Maria Terezinha Oriente Rodriguez de Moraes, proprietária do imóvel (algo que Ilmar Galvão põe em dúvida), impetrou o mandado de segurança

---

<sup>1</sup> Os seguintes conceitos de propriedade produtiva e improdutiva estão disponíveis no sítio do INCRA (estando de acordo com o disposto na Lei 8.629/93). Propriedade produtiva: "O imóvel (propriedade rural) considerado produtivo pelo Incra é aquele que, explorado econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE) segundo índices fixados pelo órgão federal competente. O Grau de Utilização da Terra (GUT), deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e o Grau de Eficiência na Exploração da terra (GEE), deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento)"; propriedade improdutiva: "O imóvel (propriedade rural) considerado improdutivo pelo Incra é aquele que, embora seja agricultável, se encontra total ou parcialmente inexplorado pelo seu ocupante ou proprietário. Nesta condição, torna-se passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária". Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>>, última consulta em 05.09.06.

visando à declaração de nulidade de decreto do Presidente da República de 1º de dezembro de 1994, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária a "Fazenda Timboré". Pede-se a nulidade do novo decreto, pois foi editado sem a renovação do levantamento preliminar de dados e informações da propriedade, o que, aliás, não pode ser feito sem a prévia notificação do proprietário, conforme prevê o §2º do art.2º da Lei 8.629/93. Nenhuma notificação foi feita à impetrante, que teve seu imóvel declarado como sendo propriedade improdutivo, unilateralmente. Aqui, não há dúvida de que o decreto de expropriação foi feito com o imóvel ocupado, fora da posse de seus proprietários.

### **Breve relato sobre a questão agrária no Brasil**

A discussão mais intensa sobre a reforma agrária no Brasil deu-se a partir dos anos 50 e 60<sup>2</sup>. O governo instaurado pelo golpe militar de 1964 institucionalizou a questão por meio da Lei 4.504/64, o Estatuto da Terra<sup>3</sup>, que tratou da regulamentação da reforma agrária e da função social da propriedade entre outras coisas. Apesar disso, o regime militar reprimiu duramente os movimentos sociais rurais em efervescência no pré-64. Voltou-se à modernização da agricultura com a utilização de máquinas e insumos químicos, além de técnicas mais sofisticadas, sem modificar no entanto a alta concentração fundiária. Tal movimento teve resultados que podem ser constatados, por um lado, "pela formação de uma classe de assalariados rurais com baixíssimo poder de compra, pelo desemprego, especialmente o desemprego sazonal, pela precariedade das condições de trabalho e pela exclusão social, o que levou mais de 28 milhões de pessoas a deixarem o campo em direção às cidades, entre 1960 e 1980"<sup>4</sup>. Por outro lado, tal precarização das condições de vida e de trabalho de milhões de pessoas gerou o fortalecimento da organização política dos trabalhadores, sendo que nos anos 80 e 90 os movimentos dos trabalhadores rurais ganharam ímpeto tanto no campo como na cidade<sup>5</sup>.

Houve também mudança na configuração legislativa na década de 90, quando foi promulgada a Lei 8.624, a Lei Agrária, tendo por objetivo facilitar a aplicação da CF/88, que trouxe no seu título sobre a ordem econômica e financeira, o capítulo "Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária",

---

<sup>2</sup> V. BERGAMASCO Sonia Maria Pessoa Pereira, in: A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. *Estudos Avançados* 11 (31), 1997.

<sup>3</sup> "Letra morta para a resolução dos problemas agrários do país, o Estatuto da Terra respaldou um longo processo de colonização, em especial na região Norte e Centro-Oeste, por meio da implantação de assentamentos de colonos do Sudeste e do Sul". Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira, in: A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. *Estudos Avançados* 11 (31), 1997.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> "Com diferentes matizes e com apoios e contra-apoios, a questão da reforma agrária volta a ocupar a agenda política do país. A partir de meados dos anos 80 registra-se, de forma lenta e irregular, a implementação de assentamentos rurais em todos os Estados da Federação". Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira, in: "A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números". *Estudos Avançados* 11 (31), 1997.

além de ter colocado no artigo 5º inciso relativo à função social da propriedade (Art.5º, XXIII – a propriedade atenderá a sua função social).

A formação do chamado Movimento dos Sem Terra (MST), deu-se no final da década de 70, início da década de 80, na região Sul do país, sendo que em 1985 foi realizado o I Congresso Nacional dos Sem-Terra. No final da década de 80, havia aproximadamente 14 mil famílias assentadas, a maior parte delas no Centro-Sul do país<sup>6</sup>.

No acórdão a ser discutido, para alguns ministros, o cerne da questão está na impossibilidade de se desapropriar imóvel produtivo para fins de reforma agrária. Sobre isso, é interessante ver o que disse João Pedro Stédile, um dos principais líderes intelectuais do MST em entrevista à revista Estudos Avançados da USP no ano de 1997: “Sem dúvida nenhuma, não tem sentido a desapropriação de propriedades produtivas. Qual é o sentido da reforma agrária? Ela tem um sentido econômico e um sentido social. Sentido econômico para desconcentrar a propriedade da terra. No Brasil, desapropriando as propriedades acima de 500 hectares se resolve o problema da concentração de terra. E há o sentido social, que é dar terra a quem não tem e, ao mesmo tempo, produzir. Ora, se o sujeito é grande proprietário, vamos supor, de mil hectares, mas produz, ele já está cumprindo a função social daquele bem da natureza para a sociedade”<sup>7</sup>. Tal posicionamento entra em conflito com a conclusão de alguns ministros, a de que o MST invadiu propriedade produtiva. Podemos dizer que há incoerência entre as idéias e a prática de tal movimento?

Podemos propor aqui também a seguinte questão: é possível considerar o MST como um movimento de desobediência civil, que, em linhas gerais, pode ser descrito como contrário a uma atuação estatal (leis, atos administrativos etc) para defender direitos considerados legítimos por uma parte (maioria ou minoria da população), que deve ter como principais características a publicidade, ser político e não violento?<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Para melhor entendimento sobre a formação do MST, v. PINTO, Alessandro Nepomuceno. “A desobediência civil e o Movimento dos Sem-Terra (MST). *Justiça e Sociedade* nº1, pp. 123-143, 1997. Mesmo que tal artigo mostre-se bastante parcial, traz explicação sobre a formação do MST, o que ajuda a entender o movimento.

<sup>7</sup> Estudos Avançados 11 (31), 1997.

<sup>8</sup> Uma possível caracterização sobre desobediência civil pode ser essa feita por Alessandro Nepomoceno Filho, v. n. 6 : “Portanto, parece que a desobediência civil é instrumento legítimo para defender os direitos fundamentais do ser humano agredido por meio da ação ou omissão de leis, atos administrativos e decisões do aparelho que são cerceados de uma coletividade, seja ela a maioria ou minoria da sociedade civil onde está inserida. É ato político, público e não-violento que, através da ação direta ou da omissão, para chamar a atenção da opinião pública, desobedece a determinado ponto específico da estrutura estatal, não significando ruptura com o todo, pois aí teríamos a revolução”. Sobre o assunto, v. também: RAWLS, John. “A Theory of Civil Disobedience”. In: DWORKIN, Ronald M. (ed). *The Philosophy of Law*. Oxford, Oxford University Press, 1991 (pp.89-111).

## Outras questões

- 1) Os artigos da CF/88 referentes à propriedade (essencialmente, art.5º, XXIII a XXX e arts. 184 a 191) deixam de considerá-la direito individual? Qual tipo de direito vem a ser? Como neste acórdão os ministros tratam, conceitualmente, a propriedade?
- 2) Os ministros parecem não ter igual entendimento, nem igual conhecimento acerca dos fatos envolvidos na questão. Quais as conseqüências disso?
- 3) Veja o seguinte trecho do voto do ministro Maurício Corrêa: “Embora **ineficaz** e agora **totalmente prescindível** a notificação prévia, a que se refere a norma legal, nessa altura em que se colocam os fatos, pela falta de objeto-fim de sua destinação, nem por isso o postulado constitucional que garante os direitos de defesa dos cidadãos pode ser olvidado e preterido, por ser inegável atributo que integra os direitos fundamentais do cidadão”. (grifo nosso) Para o referido ministro, a principal causa de deferimento do MS dá-se devido à violação do “due process of law”, como ele mesmo diz, no entanto, o cumprimento do mesmo devido processo legal resultaria “ineficaz” e “totalmente prescindível”, como se vê no trecho acima. Trata-se de argumentação possível e aceitável? O cerne da questão é, em outras palavras, há falta de cumprimento do devido processo legal?
- 4) O ministro Celso de Mello também utiliza raciocínio semelhante (desrespeito ao devido processo legal). Mas vai mais além, dizendo que o STF não pode cancelar agressões inconstitucionais ao direito de propriedade, que não pode nem deve considerar invasões ilegais da propriedade alheia como instrumento de legitimação da expropriação de bens particulares. O ministro, no entanto, não dá embasamento legal para sua conclusão acerca da ilegalidade da atuação do MST. É possível considerar que o § 8º do art. 2º da Lei 8.629/93<sup>9</sup> torna, de certa forma, ilegais as invasões de terra, mesmo quando a terra é improdutiva?
- 5) Observe o voto do ministro Néri da Silveira. Ele diz que já havia uma aceitação do *status quo* existente (ocupação da terra e sua distribuição em lotes pela ação administrativa do INCRA) por parte dos proprietários, e que o que ocorreu foi uma desapropriação indireta, concluindo seu raciocínio da seguinte forma: “O que decorre da nossa decisão é a afirmação de que, inviável a desapropriação para reforma agrária, a solução de fato existente, como desapropriação indireta, implica indenização aos proprietários em moeda corrente”. O ministro está julgando o objeto do MS? Note que a ação de indenização por

---

<sup>9</sup> “A entidade ou organização, a pessoa jurídica, o movimento ou 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”.

desapropriação indireta já havia sido proposta pelo proprietário do imóvel perante a Justiça Federal.

- 6)** Os ministros que deferiram o MS parecem ter em mente o seguinte: de nada vale o ato desapropriatório de 1994, para fins de reforma agrária, o que pressupõe propriedade improdutiva, se a terra estava ocupada por mais de 178 famílias de sem terra há 4 anos ou mais, o que certamente desconfigurou sua produtividade, quando ainda em posse de seus proprietários. Tal raciocínio faz sentido. Ora, não se pode invadir terra produtiva e depois de certo período sem a posse de seus proprietários, declará-la improdutiva em relação a eles, pois estes estiveram privados de seu uso efetivo. Ocorre que o caso em questão não é tão simples assim. Há vários fatos não explorados pelos ministros, como, por exemplo, aqueles referentes às informações prestadas pelo INCRA, dentre as quais estava a de que há oito anos a impetrante não desenvolvia atividade econômica em sua propriedade (o que, como já se viu na primeira parte desse estudo dirigido, caracteriza a falta de produção há no mínimo dois anos antes da terra ser invadida). Apenas o ministro Ilmar Galvão mostra dúvida em relação aos fatos, razão pela qual ele indefere o MS, pois não é este a sede apropriada para a discussão de fatos pendentes de prova. E ao que parece, realmente os fatos de tal caso não são claros. Os ministros também não se preocupam se o primeiro laudo do INCRA foi feito antes ou após a invasão (partem do pressuposto de que foi feito anteriormente a ela). É de se notar também, um comportamento ambíguo do INCRA, o que também não é objeto de preocupação dos julgadores. Como encarar que os ministros ignorem determinados fatos, olhando apenas para alguns em detrimento de outros (que poderiam levar a uma decisão diferente)? É isso parte da discricionariedade do juiz?