

04/04/2002

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.

ADI 2.213-MC / DF

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 DELIBAÇÃO, 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** 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

Supremo Tribunal Federal

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


CELSO DE MELLO - RELATOR