

**DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA
FINS DE REFORMA AGRÁRIA: o impedimento do § 6o,
do art. 2o, da Lei nº 8.629/93, na redação dada pela Medida
Provisória nº 2.183-56/2001, e sua aplicação na práxis
jurisprudencial**

Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

Professor Titular da Faculdade de Direito do Recife da UFPE
Juiz do Tribunal Regional Federal da 5a Região
Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa - Portugal

Luciana de Medeiros Fernandes

Professora do Curso de Especialização em Direito da UFPE
Assessora Judiciária do Tribunal Regional Federal da 5a Região
Mestre e Doutoranda pela Pós-Graduação em Direito da UFPE

SUMÁRIO: 1. Introdução – Direito agrário e desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária: enquadrando o tema. 2. O § 6o, do art. 2o, da Lei nº 8.629/93, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001. 3. Uma análise dos precedentes jurisprudenciais acerca da aplicação da regra do impedimento da pretensão expropriatória em função de esbulho possessório: a delicada questão da prova. 4. Conclusão. 5. Referências bibliográficas.

1. Introdução – Direito agrário e desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária: enquadrando o tema.

Se ao direito agrário se atribuía forte carga “privatista”, em especial quando considerado a partir do conceito individualista de empresa agrária¹ e com realce às possibilidades exploratórias econômicas, na roupagem do Estado liberal, de outro lado, a perquirição do direito agrário, em função da propriedade – desvestida, em sua evolução conceitual, da compreensão originária limitada e insuficiente de propriedade civil, ampliando-se a perspectiva social em que embutida² – e especialmente considerada a realidade latino-americana³, não pode ser construída com distanciamento em relação à reforma agrária⁴ e em desconsideração à desapropriação por interesse social com essa finalidade – instituto estudado peculiarmente no direito administrativo, mas em tessitura multidisciplinar –, impondo, inclusive, uma releitura, numa versão mais “publicística”, daquela noção de empresa agrária⁵. É importante que se diga que essa compreensão tem resistido até mesmo aos poderosos influxos do Estado caracterizado hodiernamente como neoliberal.

1 “O Direito Agrário na sua evolução, foi se deslocando do seu objetivo da regulamentação jurídica das atividades agrícolas ou da agricultura rumo à empresa agrária. Isto é, passou-se de um estágio estático a um mais dinâmico, como é o estudo da exploração, da empresa e do empresário”. Afirmação de CORREDOR, Roman J. Duque. **Empresa agrária, concepção econômica e estruturação jurídica**. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983, p. 03. (Leituras Escolhidas em Direito Agrário, 9). V. também GANCEDO, José Alvarez *et al.* **El derecho agrario: modernización y desarrollo rural**. Valencia: Universidad de Cantabria; Parlamento de Cantabria; Tirant lo Blanch, 2001.

2 V. CARROZZA, Antonio e ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Teoría general e institutos de derecho agrario**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo e Ricardo Depalma, 1990 (especialmente Capítulo IX). Dizem, referidos autores, que “[...] la propiedad de la tierra se confunde con la propiedad del Código Civil, de ahí que el derecho agrario viene a ser un derecho estático de propiedad, y ésta tenía las características clásicas de ser un derecho sagrado, inviolable, absoluto, clásico, en suma: fundamental, en virtud de los planteamientos liberales y neoliberales que nutrieron dogmáticamente a la institución./El criterio clásico de interpretar la propiedad, y dentro de ella la agraria, pronto de vio modificado sustancialmente cuando frente a la incapacidad del derecho civil para resolver los problemas propios del agrario, se promulga en el continente un importante conjunto formativo, ya no de carácter general sino especial, que permiten la afirmación de que la propiedad de la tierra se diferencia notablemente de la civil, y que en virtud de los fenómenos de ‘publicitación’ y ‘socialización’ del derecho e de la propiedad, ya no sólo se apartaba considerablemente de los criterios que lo calificaban como derecho sagrado y inviolable, sino que, ahora, en virtud de entrar en juego los intereses públicos y sociales, la propiedad agraria se encuentra limitada, caracterizada y definida por esos intereses y adquiere características totalmente particulares que la hacen distinguirse notablemente de la propiedad civil” (p. 186).

3 V. CARRERA, Rodolfo Ricardo. **Derecho agrario para el desarrollo**. Buenos Aires: Depalma, 1978.

4 CORREDOR, Roman J. Duque. **Empresa agrária, concepção econômica e estruturação jurídica**. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983, p. 03 (Leituras Escolhidas em Direito Agrário, 9): “A vinculação do Direito Agrário com a Reforma Agrária na América Latina constitui uma de suas notas características”.

5 CORREDOR, Roman J. Duque. **Empresa agrária, concepção econômica e estruturação jurídica**. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983, p. 03 (Leituras Escolhidas em Direito Agrário, 9): “Finalmente, as Reformas Agrárias da América Latina que perseguem a eliminação e substituição do latifundiarismo, devem prever uma nova empresa agrária que permita aos beneficiários desta Reforma, participarem do desenvolvimento econômico e social, isto é, que lhes permita sair do estado de marginalidade em que se encontram”.

Em termos de localização tópica, no Texto Constitucional, as garantias da propriedade e de que a propriedade cumpra a sua função social⁶, preceitos basilares do direito agrário, correspondem a princípios gerais da atividade econômica (art. 170, II e III, da CF/88) e se inscrevem também na lista mais geral dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5o, XXII e XXIII, da CF/88). Ademais, cumpre ressaltar que, situando-se no TítuloVII (“Da Ordem Econômica e Financeira”), da Constituição Federal brasileira de 1988, o Capítulo III é designado “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, estando nele localizada e tratada a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

José Afonso da Silva, comentando a localização das normas atinentes à propriedade no Texto Constitucional, ressalta o fato de que a previsão, no título da ordem econômica e financeira, revela exatamente o rumo inverso ao do individualismo ou concentracionismo, o da sua vinculação a um escopo coletivo, inviabilizando interpretações no sentido de que a propriedade seria um direito sagrado e inviolável ou inserido imanentemente no campo do direito privado:

[...] É verdade que o art. 170 inscreve a *propriedade privada* e a sua *função social* como *princípios da ordem econômica* [...]. Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*. [...].

O *direito de propriedade* fora, com efeito, concebido como uma *relação* entre uma *pessoa* e uma *coisa* [...]. Um passo adiante, [...] o direito de propriedade se revela como *um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito*. Mas aí se manifesta uma visão muito parcial do regime jurídico da propriedade: uma perspectiva civilista, que não alcança a complexidade do tema, que é resultante de um complexo de normas jurídicas de Direito Público e de Direito Privado, e que pode interessar como *relação* jurídica e como *instituição* jurídica⁷.

6 “Norma constitucional bifronte”, segundo GIANNINI, Massimo Severo. *Direito administrativo*. 3. ed. Milano: Dott A Giuffrè Editore, 1993. v. 2, p. 724.

7 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 273-274 (destaques do original).

De seu turno, a inscrição da propriedade (e da imposição de cumprimento de sua função social), no campo reservado aos direitos e garantias fundamentais, não pode ser tomada como persistência do seu absolutismo, mesmo porque não se pode olvidar que repousa, em específico, no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos. Assim, uma leitura pouco atenta tende a resgatar, simplesmente, a visão da propriedade como um direito individual irrestrito, enquanto uma análise mais detida permite compreender a propriedade como um dever fundamental⁸, já que não é deixada sozinha, mas se faz acompanhar pela exigência da implementação da referida função social⁹.

Apesar do evidente retraimento em relação ao tratamento teórico dos chamados deveres fundamentais – pelo receio no que toca aos regimes totalitários –, tem-se mostrado claro, pelo menos, o agigantamento de uma tendência – evidenciada pelas novas necessidades humanas, de feição mais coletiva que individualizada, bem como pelo incremento e pela ascendência da noção de comunidade¹⁰ –, qual seja, a de responsabilidade social. Trata-se de perceber os deveres fundamentais enquanto inseridos propriamente na ligação entre indivíduos, afastando-se a percepção que os vinculava à relação entre indivíduo e Estado, ou seja, cuida-se de buscar construir uma noção de dever fundamental que se associe às obrigações recíprocas que unem as pessoas em vida coletiva, apartando-se a visão que o faz combinado a instrumentos de repressão estatal.

É de se considerar que os deveres fundamentais não são simplesmente aqueles que se apreende, por correlação, a certos direitos fundamentais, a dizer por ilações do tipo: direito fundamental: direito à vida/dever fundamental correspondente: dever de respeitar o direito à vida. Consoante apresenta José Casalta Nabais, os deveres fundamentais constituem uma categoria autônoma, uma “categoria jurídica constitucional própria”, embora integrem o “domínio dos direitos fundamentais”, não admitindo, em decorrência, “visões extremistas” – “seja a do liberalismo, que não conhecia senão direitos, esquecendo a responsabilidade comunitária dos indivíduos”, “seja a do comunitarismo que apenas conhece deveres”. Os deveres fundamentais são definidos pelo autor como “proposições jurídicas passivas (não activas), atónomas (face aos direitos

8 Partindo das considerações de Léon Duguit, Fábio Alves sustenta que “o proprietário não tem o direito subjetivo de usar a coisa segundo o arbítrio exclusivo de sua vontade, mas o dever de empregá-lo de acordo com a finalidade assinalada pela norma do direito subjetivo. O direito subjetivo é substituído pelo dever social” (ALVES, Fábio. **Direito agrário**: política fundiária no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 237).

9 “[...] a propriedade deixou de ser concebida como um instituto ilimitado, representando, inversamente, um direito jungido ao cumprimento de uma função social pelo seu titular [...]” (NOBRE Júnior, Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma agrária. **Revista da ESMAFE**. Nº 04. Dez., 2002, p. 87). Do mesmo autor, v. NOBRE Júnior, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2002.

10 Sobre o tema, o dito “paraiso” (p. 9), v. BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

fundamentais), subjectivas (já que exprimem uma categoria subjectiva e não uma categoria objectiva), individuais (pois têm por destinatários os indivíduos e só por analogia as pessoas colectivas) e universais e permanentes (pois têm por base a regra da universalidade ou da não discriminação)¹¹. Trata-se, numa expressão mais modesta, de obrigações com lastro constitucional, marcadas pela essencialidade.

Os deveres para com a sociedade permeiam todo o Texto Constitucional – são decursivos do princípio-base da supremacia do interesse público sobre o interesse privado –, podendo ser identificados em inúmeros dispositivos, dentre os quais se destacam o que dispõe sobre a função social da propriedade (art. 5º, XXIII) e os atinentes à política urbana e à política agrícola, fundiária e da reforma agrária (arts. 182 a 191). Especificamente sobre o assunto, Fábio Konder Comparato fala de “deveres do cidadão, enquanto proprietário, para com a comunidade”. Sublinha o autor que a propriedade pode ser manejada como ferramenta de proteção pessoal e como instrumento de poder, sendo que, no primeiro caso, compreenderia um direito fundamental de primeira grandeza, enquanto, considerada a segunda faceta, perderia a sua condição de direito fundamental, dando ensanchas ao adimplemento de deveres fundamentais (“propriedade como fonte de deveres fundamentais”)¹².

De se dizer que a primeira referência mundial à denominada função social da propriedade se efetivou na Constituição mexicana de 1917 (seguiram-se, posteriormente, as Constituições soviética de 1918 e de Weimar de 1919), “apartándose considerablemente del criterio individualista, para impulsar la posibilidad del Estado de imponer a la propiedad las modalidades que dicta el interes público y social, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”¹³. José Afonso da Silva, antes já citado, sublinha, em acréscimo, que a previsão da função social da propriedade movimentou a conversão da propriedade, de instituto de direito privado, para sua nova localização da seara do direito público, tratando-se, inclusive, de norma de eficácia imediata¹⁴.

Nessa contextura, consideradas as causas e os efeitos de institucionalização (constitucionalização), o princípio da função social da propriedade, que informa o instituto da desapropriação por interesse público

11 NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: Os deveres e os custos dos direitos. Disponível em: <www.agu.gov.br/ce/cenovo/revista>. Acesso em: 15 jul. 2003.

12 Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. Disponível em: <www.dhnet.org.br>. Acesso em: 17 jul. 2003.

13 CARROZZA, Antonio e ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Teoria general e institutos de derecho agrário**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo e Ricardo Depalma, 1990, p. 191.

14 Cf. SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 18. ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 285.

para fins de reforma agrária, deve ser lido de forma vinculada à concretização de outros princípios constitucionais de particular magnitude, quais sejam os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da solidariedade social e da propriedade, em vista da necessidade de garantia da isonomia de oportunidade de acesso à terra, muito além da variável econômica individualista ou do campo do direito privado. Aponta-se:

O primeiro fundamento da Reforma Agrária diz com a *igualdade de oportunidade de acesso à terra* (Lei n. 4.504, art. 2º). O conteúdo do dispositivo, nitidamente de caráter social, evidencia a prevalência de um critério de direito público. Implica norma determinante de um critério distributivista da propriedade. Esta deve ser acessível a todos. Todos têm direito de ser proprietários¹⁵.

Em outra fonte:

Daí, em suma, a funcionalidade da reforma agrária, a justificação da desapropriação agrária e a singeleza da compreensão da existência dos arts. 184 a 185 da Constituição, os quais se orientam pelo sistema geral constitucional vocacionado à consecução não só desse objetivo de igualdade material no campo da propriedade agrária ou rural com fins de produção, mas principalmente na edificação de uma sociedade justa, solidária e democrática na acepção mais pura do termo, para a qual a solução da questão agrária representa uma etapa extraordinariamente importante¹⁶.

A expropriação com vistas à reforma agrária, que deve ser considerada, inclusive para efeitos exegéticos, a partir das premissas anteriormente postas, é regulada em vários diplomas legais, que têm sofrido alterações relativamente recentes. Um deles é a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, destacando-se, como mudança de grande repercussão, a vedação de adoção de procedimentos

15 GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. **Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 156 (destaque do original). Em VAZ, Isabel. **Direito econômico das propriedades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 60: "Na fase histórica em que vivemos, as limitações impostas às propriedades encontram sua razão de ser no interesse social, na utilidade ou necessidade públicas". E em SANTOS Neto, Arthur Pio dos. **Leituras escolhidas em direito agrário: a função social da terra**. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983, p. 08 (Leituras Escolhidas em Direito Agrário, 19): "[...] a função social da propriedade consiste na correta utilização produtiva da terra e em sua possível e justa distribuição, de tal forma que, atendendo a quem a detenha, contribua eficazmente para o bem estar da coletividade". É de se observar, ainda, o disposto no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30.11.54), especialmente nos arts. 1º, 16 e 18, e no ainda novel Código Civil de 2002 (art. 1.228).

16 CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. A política agrária na Constituição e na lei. In: **Reforma agrária e agronegócio: uma perspectiva socioeconômica do direito ao uso da terra**. Ribeirão Preto: AJUFE. Ago., 2002, p. 43.

expropriatórios na hipótese de verificação de invasão ou esbulho possessório na área a ser desapropriada.

Inicialmente, a modificação referida foi tida como empunhada, com forte carga ideológica, como mero instrumento de contenção das ações dos movimentos sociais, em ebulição¹⁷, ligados à terra, de modo a preservar a propriedade privada, identificada como direito individual garantido constitucionalmente. Por isso mesmo, tornou-se conhecida como decorrente da atuação partidária da bancada ruralista do Congresso Nacional, representante dos grandes proprietários de terra. Contudo, a concretização do dispositivo, na seara judicial, foi esclarecendo o seu verdadeiro sentido (de resguardo da ordem pública), ao mesmo tempo em que amainou os exageros, que resultariam mesmo no inadmissível trancamento da política de reforma agrária nacional de base constitucional – e, portanto, indestrutível por norma infraconstitucional –, embora não tenha contido, ainda, o volume de feitos judiciais movimentados sob a simples alegação de apossamentos injurídicos impeditivos de expropriações.

De fato, argumentação que se tem vulgarizado, por assim dizer, no âmbito das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, concerne exatamente à ocorrência de invasões ou esbulhos possessórios na área a ser expropriada, o que dispararia a incidência do § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, com a redação conferida pela Medida Provisória nº 2.183/2001-56, nos termos do qual:

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 vedações¹⁸.

Na quase totalidade dos casos, o documento acatado, nos precedentes jurisprudenciais, como comprobatório da invasão ou do esbulho possessório, impediendo do prosseguimento da desapropriação, é o boletim de ocorrência

17 V. FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**: de acordo com a Lei nº 8.629/93. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995 (especialmente p. 145-146). Cf. também TOURINHO Neto, Fernando. Indenização do processo expropriatório. **Revista dos Tribunais**. V. 838. Ago., 2005, p. 75/86.

18 BRASIL. Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**. 27 ago. 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2007.

policial, em alguns casos coligido juntamente com a petição inicial de ação de reintegração de posse.

O presente trabalho busca demonstrar a precariedade do acolhimento dessa prova, em isolamento, para obstar ações de desapropriação para fins de reforma agrária, a partir da realidade estampada em vários feitos judiciais, manejados com vistas a impedir a desapropriação, seja quando ainda em desenvolvimento os procedimentos administrativos (fase administrativa), seja quando já ajuizada a ação expropriatória (etapa judicial). De se realçar que a gravidade da aceitação dessa modalidade probatória, sem preocupação com a confirmação dos dados lá encartados, que se tem tornado corriqueira, está no perigo da involução, com um novo movimento de privatização da propriedade.

Para os fins deste artigo, far-se-ão considerações acerca do dispositivo anteriormente transcrito e, em seguida, serão detalhados precedentes jurisprudenciais importantes, colhidos junto ao Supremo Tribunal Federal e ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Quanto à primeira Corte, a menção se justifica pela natureza das demandas que lhe são submetidas e pela força determinante de suas conclusões. No tocante ao último Tribunal referenciado, pretende-se aproveitar a experiência absorvida com os feitos submetidos à análise da Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

2. O § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183/2001.

A regra em estudo assevera que a propriedade rural que tiver sido objeto de esbulho possessório ou invasão, desde que o apossamento injurídico seja motivado por conflito agrário ou fundiário de feição coletiva, não poderá sujeitar-se a atos voltados à desapropriação, pelo período determinado na lei.

Da disposição legal, deduz-se, já num primeiro momento: a) que o fato jurídico que tem força impeditiva da expropriação é o esbulho possessório ou invasão, expressões essas utilizadas como sinônimas¹⁹ e inconfundíveis com a figura da simples turbação; b) não é todo esbulho possessório ou invasão que obsta as medidas expropriatórias, mas apenas, nos termos da lei, o que resulta de ação coletiva por conflito agrário ou fundiário, tendo, ademais, a jurisprudência delimitado as características que autorizam sejam esses fenômenos tomados como obstáculos ao início ou prosseguimento dos atos de desapropriação (vistoria, avaliação ou desapropriação propriamente dita), a exemplo da significância da atuação coletiva para o imóvel e sua interferência na quantificação da produtividade; c) não há uma intangibilidade absoluta ou

¹⁹ "INVASÃO. [...] Direito civil. Aposseamento violento de terras alheias; esbulho" (segundo DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. 2. ed.rev.atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2005, v. 4, p. 1050).

imunidade definitiva à expropriação (o imóvel permanece intátil por dois anos após a desocupação ou por quatro anos, em caso de reincidência).

Note-se, de logo, que não cabe discussão sobre a (in)constitucionalidade da regra, tendo em conta que o dispositivo em comento foi reconhecido constitucional, a teor do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213/DF (ainda não definitivamente julgada), retratado pela seguinte ementa (com negritos acrescentados):

ACÇÃO 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 DELIBERAÇÃO, 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 ACÇÃO 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 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 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 impositiva 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 improdutivo, 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**

LEI) CONSTITUEM VALORES ESSENCIAIS E NECES-
SÁRIOS À PRESERVAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTI-
CA. - 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 de-
mocrática, 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 desres-
peito à autoridade das leis da República. RECONHECI-
MENTO, EM JUÍZO DE DELIBACÃO, DA
LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-
38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP
Nº 2.183-56/2001. - **Não é lícito ao Estado aceitar, passi-
vamente, a imposição, por qualquer entidade ou movi-
mento social organizado, de uma agenda político-social,
quando caracterizada por práticas ilegítimas de invasão
de propriedades rurais, em desafio inaceitável à integri-
dade e à autoridade da ordem jurídica. - O Supremo
Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilí-
citos. 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 le-
gitimação da expropriação estatal de bens particulares,
cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrá-
ria, supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cum-
primento das formas e dos requisitos previstos nas leis e
na Constituição da República. - As prescrições constan-
tes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez,
como MP nº 2.183-56/2001, precisamente porque têm
por finalidade neutralizar abusos e atos de violação pos-
sessória, praticados contra proprietários de imóveis ru-
rais, não se mostram evadidas 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 insegurança jurídica, de intranquili-**

dade 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.)²⁰.

3. Uma análise dos precedentes jurisprudenciais acerca da aplicação da regra do impedimento da pretensão expropriatória em função de esbulho possessório: a delicada questão da prova.

No Supremo Tribunal Federal, a interpretação do § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, foi sendo amadurecida, ao longo do tempo, o que será observado a partir dos precedentes que seguem referidos.

No **Mandado de Segurança nº 23598/DF**, julgado em 13.09.2000, restou consignado pelo Plenário do STF que não seria possível analisar a matéria, em vista da necessidade de dilação probatória, que não seria suportada no procedimento do *mandamus*. Entretanto, trecho do voto mostra a dificuldade muitas vezes encontrada de tomar por certa a ocorrência de invasão. Note-se:

Enquanto a União [...] junta mapa indicativo da localização da Rodovia MS-470, 'para comprovar a inoccorrência de ocupação de imóvel rural denominado 'Fazenda Beco do Sossego', eis que **de domínio estadual a área utilizada pelos acampados**', os impetrantes respondem que a estrada ocupada pelos Sem Terra no momento da vistoria é parte

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2213/DF. *Diário da Justiça*. 23 abr. 2004. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?INTERFACE=1&ARGUMENTO=ADI%2F2213&rdTipo=1&PROCESSO=2213&CLASSE=ADI&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO>. Acesso em: 23 mar. 2007.

integrante do imóvel, que, independentemente de sua classificação, esteve todo o tempo sob esbulho possessório [...].

No **Mandado de Segurança nº 23818/MS**, o Pleno do STF fixou (julgamento em 29.11.2001): “Ocupação do imóvel por integrantes do MST antes da edição da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, que introduziu o § 6º do artigo 2º da Lei 8.629/93 [...] Impossível a retroação da norma legal”. E mais: “Vistoria realizada sete meses antes da referida ocupação, inexistindo, no ponto, óbice que possa viciar o decreto presidencial”. Em igual sentido: **Mandado de Segurança nº 23754/AL** (julgado em 23.08.2001) e **Mandado de Segurança nº 24068/DF** (julgado em 04.10.2006).

Em 19 de dezembro de 2001, foi julgado o **Mandado de Segurança nº 23889/MS**, tendo por Relator o Ministro Moreira Alves. Na ementa do acórdão correspondente, afirma-se o desrespeito à vedação legal. No voto, o Relator especificou (com negritos acrescidos):

RELATÓRIO

[...]

9. No que se refere à alegação de nulidade da vistoria preliminar, por violação ao disposto no § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/93 (introduzido pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000), também merece prosperar a impetração. Pelo que se extrai dos autos, o INCRA procedeu à vistoria do imóvel dos impetrantes, apenas alguns dias após a sua desocupação por invasores pertencentes à ‘Associação dos Produtores de Leite In Natura’. Embora mero boletim de ocorrência policial, isoladamente, seja documento inidôneo à comprovação do esbulho possessório – como ressaltou a Advocacia-Geral da União –, no caso dos autos, a ocorrência daquele fato restou demonstrada pelo teor do despacho lavrado pelo Delegado de Polícia de Naviraí (fls. 29), em que a referida autoridade declara que, no dia 15 de julho de 2000, ‘após as devidas diligências [...] os invasores saíram de forma amigável’ da propriedade pertencente aos impetrantes (fls. 29).

10. Assim, demonstrada a ocorrência do esbulho possessório em julho de 2000 (fls. 28/29), conclui-se que jamais poderia o INCRA ter iniciado a vistoria do imóvel naquele mesmo mês, posto que, àquela época, já estava em vigor o § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 [...]

[...]

VOTO

[...]

Por outro lado, também o § 6º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93, introduzido pela Medida Provisória nº 2.027-38/2000 e suas sucessivas reedições [...] foi violado, porque o INCRA procedeu à vistoria do imóvel dias após a sua desocupação por invasores pertencentes à 'Associação dos Pequenos Produtores de Leite In Natura', o que está comprovado nos autos, **não por simples boletim de ocorrência policial que não teria força probante, mas pelo despacho nele exarado pelo Delegado, verbis:** 'consta que após as devidas diligências onde foi constatado que em 15.07.2000, os invasores saíram de forma amigável, segundo acordo entre os invasores e os proprietários'.

No **Mandado de Segurança nº 23018/MS**, o voto proferido pelo Ministro Relator detalha a situação concreta:

Boletim de Ocorrência da cidade de Jaraguari/MS, lavrado em 01/02/1997 noticia a invasão dos sem-terras na 'Fazenda Primavera' [...]

O fato foi confirmado por Comandante do Destacamento da Polícia Militar [...]

Jornal local de 04/02/97 veicula notícia sobre a invasão dos sem-terra na 'Fazenda Primavera', objeto do presente Mandado de Segurança em que se questiona o ato expropriatório.

O que se nota, nesse caso, é que o boletim de ocorrência policial não foi considerado isoladamente, mas em conjunto com outros elementos constantes dos autos.

Ademais, nos autos do **Mandado de Segurança nº 24933/DF** se fixou que "o simples receio de invasão do imóvel não configura esbulho suficiente a afastar a vistoria" (julgamento em 17.11.2004).

Tornou-se paradigma²¹, no STF, a asseveração de que "o esbulho possessório que impede a desapropriação [...] deve ser significativo e anterior à vistoria do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei" (**Mandados**

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Desapropriação para reforma agrária. Brasília: Secretaria de Documentação; Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007, p. 16. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2007.

de **Segurança nºs 23759 e 25360**, tendo por Relatores os Ministros Celso de Mello e Eros Grau, respectivamente – grifos acrescidos). Tal referência está na ementa do **Mandado de Segurança nº 24484/DF** (julgado em 09.02.2006). No voto do Relator originário (Ministro Marco Aurélio), ficou dito: “A razão de ser do preceito [§ 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93] é única, ou seja, repousa na presunção do que realmente ocorre. Efetuada a vistoria após a invasão, tem-se como prejudicado, por esta, os dados a serem levantados, isso sem perquirir-se o caráter pedagógico da medida, no que inibe atos que impliquem esbulho”. No voto exarado pelo Relator para o acórdão (Ministro Eros Grau), acentuou-se mais uma vez: “o esbulho deve ser significativo, de modo a interferir na produtividade do imóvel, devendo ocorrer antes da vistoria realizada pelo INCRA”. Na mesma direção: **Mandado de Segurança nº 25185/DF** (julgado em 24.11.2005). Já nos autos do **Mandado de Segurança nº 23737/SP** (julgado em 19.09.2002), ficou consignado, a teor do voto proferido pelo Ministro Relator, que, em se tornando improdutiva a propriedade a partir dos atos praticados por membros do Movimento dos Sem-Terra, tem-se o impedimento à desapropriação. Do ano de 2005, o julgamento do **Mandado de Segurança nº 25022/DF**, trazendo, na ementa correlata, a seguinte afirmação: “Ocorrendo o esbulho em data posterior à vistoria, surge desinflante quanto à aferição da produtividade”.

Importante a referência ao **Mandado de Segurança nº 25360/DF** (julgado em 27.10.2005), tendo por Relator também o Ministro Eros Grau. No voto proferido, constou (negritos que não estão no original):

De todo modo, ainda que assim não fosse, segundo se lê do termo de audiência na ação de reintegração de posse juntado pela impetrante [fls. 233/236], os trabalhadores rurais ocupariam área entre 10 ha e 15 ha, em regime de comodato, até o mês de agosto de 2006. Isso descaracteriza a invasão, restando não justificada qualquer improdutividade, **dada a ínfima área de ocupação em relação a imóvel rural de 2.123,91 ha**. Neste sentido, MS n. 23.857, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ 13.06.2003.

A questão da pequenez da área estava sendo discutida no âmbito do **Mandado de Segurança nº 23035/DF**, quando os próprios impetrantes pediram desistência, que restou homologada, em 24.11.2005. De igual modo, a temática foi debatida nos autos do **Mandado de Segurança nº 24133/DF**, julgado em 20.08.2003, em que “uma fazenda de oitocentos e noventa e cinco hectares teve quatro mil metros, apenas, invadidos”. A ementa do **Mandado de Segurança nº 23054/PB**, julgado em 15.06.2000, merece também referência: “Improdutividade do imóvel rural – de bucólica virgindade, mal bulida pelos arrendatários – que seria risível atribuir, a título de força maior, à ocupação por ‘sem terras’, uma semana antes da vistoria, de fração diminuta do latifúndio”.

Em 06.10.2005, foi julgado no Pretório Excelso o **Mandado de Segurança nº 24764/DF**, cujo Relator originário foi o Ministro Sepúlveda Pertence, que se manifestou nos seguintes termos:

No entanto, os conflitos rurais significativos, a que se apegava a impetração [...] tiveram por objeto uma das glebas do grupo, o **Engenho Prado**, que o decreto não incluiu na área declarada de interesse social, o que elide a consistência da alegação.

De resto, as informações põem em dúvida a natureza dos conflitos possessórios do **Engenho Prado**. É ler – fl. 206:

‘Nesse ponto, vale, inicialmente, ressaltar que não houve invasão em qualquer das glebas vistoriadas pelo INCRA.

A Comissão de Vistoria reportou a existência de posseiros trabalhando e residindo no local, há mais de sete anos e com a concordância tácita dos antigos arrendatários do imóvel, informando ainda que a proprietária reconhece expressamente essa condição dos trabalhadores, na medida em que indeniza as benfeitorias por eles erguidas no imóvel, consoante atesta TERMO DE COMPROMISSO que firmou com tais trabalhadores, ora anexado.

[...]

Quanto à gleba **Engenho Dependência**, aduzem as informações que ‘inobstante não ter sido invadida, mas também apenas palco de conflitos entre posseiros antigos e proprietária, noticiou a Impetrante que a área ocupada seria de aproximadamente 19 hectares [...], constituindo-se, portanto, em ínfima parcela da área total do imóvel – 459,71 hectares [...].

De resto, é também de nossa jurisprudência que a invocação de invasões como escusa da improdutividade reclama que se faça prova de que, antes, o imóvel era produtivo [...]: disso, entretanto, sequer cogitou a impetração.

O Ministro Gilmar Mendes, contudo, divergiu, especificamente no que tange à última gleba mencionada (Engenho Dependência), ao fundamento de que “se tal invasão for na porteira de uma propriedade, compromete radicalmente a administração do imóvel”.

De seu turno, o Ministro Eros Grau observou, com perspicácia, embora tenha ficado vencido (destacamos):

Os boletins de ocorrência juntados pela impetrante dão conta de invasões de trabalhadores rurais ocorridas no imóvel Engenho Prado, que não é mencionado no decreto expropriatório, nem se confunde com o conglomerado que, na região, é conhecido como 'Engenho Prado Grupo Prado'.

A situação é ainda mais curiosa no **engenho Dependência**. Na Certidão n. 17/05, expedida pelo Cartório Judicial da Comarca de Nazaré da Mata e juntada pela AGU em 17.03.2005, o oficial de justiça informou, **quando do cumprimento da liminar de reintegração de posse, que 'não foi identificado nenhum ocupante, como também não havia barracos' [...]**.

Em contraposição, a impetrante junta aos autos a Certidão n. 69/05 [...], lavrada pela mesma serventia judicial, noticiando, algumas páginas após o relato do oficial de justiça quanto ao cumprimento do mandado de reintegração, que o mesmo afirma: no local 'havia lavoura branca, e (SIC) os invasores existentes na referida gleba, se negaram (SIC) a se identificarem (SIC)'.

Em vista do conflito existente entre as certidões emanadas do mesmo órgão judiciário, portanto de igual valor probatório, é impossível tomar-se uma delas como expressão de verdade absoluta, em detrimento da outra. Do contrário, admitir-se-ia a existência de invasão no Engenho Dependência, concluindo-se pelo deferimento da ordem unicamente com relação a este imóvel.

A prudência, no entanto, recomenda que ambas as certidões sejam desconsideradas, de modo que esta Corte se atenha a uma questão fática extremamente simples: a liminar de reintegração de posse data de 13 de agosto de 1999 [...], tendo sido 'ressuscitada' e cumprida somente no ano de 2003 [...], às vésperas da vistoria do INCRA no referido imóvel, do que se infere, no mínimo, a existência de posse mansa, pacífica e anterior à introdução do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/93, que não retroage [...].

[...]

A verdade é que a impetrante busca ‘contaminar’ os imóveis objeto de desapropriação com focos isolados de manifestação de rurícolas no Engenho Prado, estranho ao decreto impugnado. Sustenta, ainda, a existência de esbulho possessório, como no caso do Engenho Dependência, perseguindo a efetivação de medidas liminares inócuas, concedidas há muito, em processos abandonados por mais de seis anos.

[...]

A impetrante busca, de todo modo, obstar a desapropriação dos imóveis, utilizando-se de todos os subterfúgios possíveis. Na esfera administrativa [...] tumultuou o procedimento de desapropriação no INCRA.

Já no litígio perante esta corte, inicialmente negada a medida liminar pelo eminente Relator, a impetrante celebrou contrato de arrendamento com sociedade cujo corpo diretivo é integrado pelas mesmas pessoas que a administram. Daí a propositura de novo mandado de segurança [MS n. 24843], com o intuito de fugir à distribuição por prevenção, na esperança de obter a tutela cautelar por via transversa [...].

A gravidade dos fatos apresentados pelo Ministro – em especial, o antagonismo de duas certidões judiciais acerca dos mesmos fatos certificados – não foi suficiente a garantir a improcedência total do pedido de *writ* (a segurança foi concedida parcialmente, apenas em relação ao Engenho Dependência), mas é expressiva do estado de coisas que se tem materializado nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária. Alegações de invasão, destituídas de qualquer comprovação, limitando-se a se escorarem em boletins de ocorrência lavrados unicamente com base em declarações prestadas pelos próprios interessados. Na maior parte das vezes, quando se vai checar a informação, não são encontrados invasores, nem resquícios materiais de sua presença nas propriedades ditas invadidas. Impõe-se, nesse ângulo, que o Judiciário haja com bom senso e equilíbrio, evitando o acolhimento de alegações vazias cujo objetivo é impedir a consecução do relevante programa de reforma agrária, tosca tentativa de aplacar os conflitos no campo.

Note-se, em continuação, que, a despeito de ter constado, na ementa do MS nº 24764/DF, que teria sido superada a jurisprudência do STF²², “segundo a qual, a ínfima extensão de área invadida, não justifica a improdutividade de imóvel”, o que se depreende é que, de fato, não houve propriamente

²² Tal conclusão também é destacada na publicação BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Desapropriação para reforma agrária**. Brasília: Secretaria de Documentação; Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007, p. 16. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2007.

aniquilamento desse entendimento, mas sim uma releitura, considerando-se a incidência da vedação à expropriação, por motivo de esbulho possessório, no caso de significância da função desempenhada pelo trecho de área invadida, cotejado com o conjunto da propriedade, ainda que ínfimo tal pedaço em termos de extensão (dimensão que deveria ser considerada em conta do total). Em verdade, essa forma de consideração pode ser tida como já estampada em outros precedentes, a exemplo do **Mandado de Segurança nº 23738/SP** (julgamento em 22.05.2002), em sede do qual se verificaram sucessivas invasões perpetradas por integrantes de movimento social, tendo a Ministra Relatora mencionado as várias ordens de reintegração de posse expedidas pelo Juízo competente, bem como o fato de que, “a cada vez, após uma inicial resistência, os ocupantes retiravam-se para as margens de um corredor de acesso à propriedade rural”. Em seguida, a Julgadora referenciou as palavras do Promotor da Comarca de origem: “[encontrava-se, o corredor de acesso,] encravad[o] no interior da fazenda Coqueirão”, sendo “de vital importância para a atividade produtiva, pois, ainda, segundo o Dr. Promotor, ‘toda a rotina de serviços da fazenda necessita da utilização diuturna daquela estrada’”. Mais adiante, destacou: “A intranqüilidade trazida aos proprietários, empregados e arrendatários pela presença constante, ao longo de dois anos, dos acampados, ora dentro da propriedade (e há nos autos inúmeros registros de violência) ora no único acesso a ela, é suficiente para acarretar declínio de índices de produtividade, como assinalados pelos funcionários que se encarregavam da vistoria”.

As dissensões documentais que se têm observado (como o foi pelo Ministro Eros Grau, no MS nº 24764/DF), nas tentativas de demonstração da invasão ou do esbulho possessório como óbice à pretensão expropriatória, foram registradas em outros precedentes pretorianos. É o caso do **Mandado de Segurança nº 24136/DF**, julgado em 11.09.2002, tendo por Relator o Ministro Maurício Corrêa. Naqueles autos, a despeito de ter sido, inicialmente, deferida a liminar em favor do particular, a segurança por ele impetrada terminou denegada, sendo relevantes as razões deduzidas quando da proclamação do voto:

[...]

Nas informações complementares, porém, o Advogado-Geral da União apresenta uma série de razões com que pretende provar, sem rodeios, que a fazenda não foi invadida, *verbis*:

‘Observa-se que os documentos trazidos aos autos pela impetrante não comprovam cabalmente a ocupação do imóvel rural, denominado ‘Serrana’, pelo MST no período indicado na inicial. Explica-se: a) a petição inicial de

reintegração de posse (doc. 04) apenas traz em seu conteúdo declaração unilateral da impetrante, ou seja, contém apenas relatos de sua autoria sobre a suposta invasão; b) a decisão liminar de reintegração de posse (doc. 05) foi proferida 'inaudita altera parte' e sem a oitiva de testemunhas a corroborar as alegações da autora, o que implica afirmar que não houve comprovação pelo juízo monocrático da invasão suscitada; c) a certidão do Oficial de Justiça, Vandeci Silva Nascimento, de 09 de maio de 2001 (doc. 06), só faz alusão ao adiamento da data para o cumprimento pacífico da medida liminar, mas não informa existir ocupação no citado imóvel; os ofícios expedidos pelo juiz de primeira instância (docs. 07 a 11) somente cientificam as autoridades da invasão narrada na inicial; e) a certidão de ocorrência policial (docs. 13 a 15) tão só certifica que o declarante, o Sr. Roberto Tadeu Pernambuco Peixoto noticia perante a autoridade policial, a ocorrência de nova invasão na Fazenda Serrana pelo MST no dia 16.07.2001, fato não constatado pela polícia ou por testemunhas.

Quanto à certidão do Oficial de Justiça José Soares de Lima, de 15 de outubro de 2001 (doc. 14), que certifica a existência da alegada ocupação, observa-se que foi emitida 'a pedido da parte interessada', isto é, da impetrante, e como tal, contrasta com as certidões que ora se pede a juntada, datadas, respectivamente, de 06.06.2001 e 31.01.2002, as quais, emitidas por ordem do juízo, demonstram claramente a não constatação por parte deste mesmo Oficial de Justiça de qualquer ocupação no imóvel rural 'Serrana'. Ademais, note-se que sequer foi juntada pela impetrante cópia de sentença prolatada na ação de reintegração de posse, cujo trânsito em julgado ocorreu em 05.11.2001 (certidão anexa, de 31.01.2001), anteriormente, portanto, ao ajuizamento desse writ. Veja-se, pois, que nem se poderia afirmar que a suposta invasão restou declarada em título executivo judicial'. [...]

Para falar sobre as informações, abri vista à impetrante, que deixou transcorrer *in albis* o prazo assinalado [...]

Em face do silêncio da parte interessada, considero os fatos controvertidos, uma vez instalada a divergência entre a inicial e as informações da autoridade coatora, que gozam de veracidade *juris tantum*. Desfigura-se, assim, a aparência do bom direito vislumbrada no exame da liminar e, via de

conseqüência, não é possível invocar ofensa a direito líquido e certo.

[...]

Assim sendo, se os técnicos do INCRA já haviam vistoriado o imóvel rural antes da suposta invasão, concluindo que se tratava de 'grande propriedade improdutiva', suscetível, portanto, de desapropriação, nada impedia que após a desocupação da área o procedimento administrativo tivesse seguimento, pois, se danos foram causados pelo MST, inexistia nexo de causalidade entre eles e a avaliação, baseada que foi nos estudos realizados anteriormente à ocupação.

Outro exemplo é o do **Mandado de Segurança nº 24925/DF**, julgado em 17.11.2004, em que se verificou que os supostos invasores – ou parte deles –, em verdade, eram arrendatários do imóvel. São importantes as razões do Ministério Público, transcritas no voto do Relator, Ministro Carlos Velloso:

6. As considerações tratadas pelos impetrantes pedem, necessariamente, a demonstração de qual seria a natureza do esbulho supostamente processado. Sem a idônea comprovação de que as terras estiveram invadidas, e de que a ocupação tenha motivação em disputa de ordem social, é impossível chegar-se à conclusão desenhada pelos impetrantes.

7. Contudo, a alegação de que os ocupantes das terras eram integrantes de movimentos sociais é discutível, assim como é frágil a afirmação de que houve qualquer esbulho.

8. E, nesse passo, é de se ressaltar que a ação de reintegração de posse trazida por cópia pelos impetrantes, ainda que de maneira assistemática, desconectada e truncada, prova demais.

9. Basta, para tanto fixar, ir a fls. 37/41 dos autos. Estão lá anexadas as cópias do que parece ser o acórdão do Tribunal de Justiça da Paraíba quando apreciou apelação dos supostos invasores, tudo na ação de reintegração de posse ajuizada pelos impetrantes. O seu teor explicita que os ditos invasores eram, na verdade, trabalhadores rurais que, de há longa data, haviam firmado contratos de arrendamento das terras.

10. Num ímpeto de retoma da propriedade, e sem rescindir formalmente os contratos, que tinham a singeleza de serem verbais, os impetrantes simplesmente levaram os arrendatários ao Poder Judiciário, dando-lhes a pecha de invasores. A pretensão, contudo, foi rechaçada pela Corte estadual, que explicitamente anota serem os então requeridos verdadeiros parceiros dos proprietários das terras, nitidamente injustiçados com o manuseio de uma lide destorcida.

Indeferido, outrossim, em 03.03.2004, o **Mandado de Segurança nº 24494/DF**, impetrado pela parte expropriada sob a alegação de ocorrência de invasão ofensiva do procedimento administrativo, em função das considerações traçadas pela Relatora, Ministra Ellen Gracie, *verbis*:

Vê-se, portanto, que o não cumprimento da função social, constatado em três vistorias, coincidiu com a expulsão dos arrendatários, antes do término dos contratos de arrendamento. Daí a tensão social surgida na área, envolvendo a proprietária e os arrendatários. Não foi, portanto, a situação climática a responsável pela improdutividade, mesmo porque a decretação do estado de calamidade ocorreu em 2001 (março) e 2002 (agosto), conforme fls. 874/876, época em que as vistorias anteriores já haviam concluído pela improdutividade da área questionada. Há notícia nos autos de que três mandados de verificação foram expedidos pelo juiz da ação de interdito proibitório. Em nenhum deles se constatou destruição de plantações, mas sim a presença de pessoas preparando o terreno para plantações (fls. 236, 296 e 695). Não há cogitar, portanto, de motivos de força maior suscetíveis de impedir procedimento administrativo preliminar de possível decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária. A tensão social surgida na propriedade não se deveu a invasões e nem à estiagem. Deveu-se, isso sim, ao abrupto rompimento de contratos de arrendamentos. E parece fora de dúvida que essa tensão social refletiu-se na exploração da propriedade que não obteve graus suficientes de eficiência e produtividade, perdendo sua antida qualificação de grande propriedade produtiva.

Quais regras podem ser extraídas dos julgados do Supremo Tribunal Federal em relação à matéria?

- a) o esbulho possessório que impede a expropriação é o anterior à vistoria, pela força desfiguradora que se presume ter na mensuração do grau de produtividade do imóvel e, conseqüentemente, na sua classificação. O que se verifica posteriormente à vistoria não tem o condão de frear as fases seguintes do procedimento expropriatório, tendo em conta já categorizada a propriedade em produtiva ou improdutiva;
- b) o esbulho possessório (anterior à vistoria, como consta no item *a*) que obsta a desapropriação é o que alcança área significativa (em termos de extensão e/ou função) da propriedade, a ponto de refletir na definição do grau de produtividade. Mera ocupação, sem efeitos interferentes, não é impedimento;
- c) simples boletim de ocorrência policial não tem força probante, especialmente porque fundado em informações unilaterais apresentadas pelo declarante;
- d) os elementos documentais produzidos, simplesmente, a partir de declaração unilateral da parte interessada, não têm resistido, na maior parte das vezes, às providências determinadas judicialmente, de intuito confirmatório, impondo-se apreciação casuística e cautelosa (com solicitação de informações às autoridades correspondentes), na busca da certeza da ocorrência do esbulho possessório, sob pena de configuração de impedimento à realização de interesse público com base apenas e tão-somente em afirmações daquele que será com elas beneficiado, invertendo-se a regra de prevalência;

Observem-se, agora, algumas situações relatadas no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que confirmam essas conclusões.

Nos autos do pedido de **Suspensão de Liminar nº 3664/PE**, o INCRA pugnou pela suspensão dos efeitos da decisão, exarada nos autos de ação ordinária, nos termos da qual foi determinado o sobrestamento do procedimento administrativo expropriatório do imóvel rural denominado “Engenho Marimbondo” e de outras propriedades integrantes do mesmo grupo imobiliário, localizadas no Município de Aliança – Pernambuco. A decisão guerreada destacou (negritos acrescidos):

Acrescentou-se, ainda, com pertinência, o fato de que teria havido esbulho possessório, o que resultaria na incidência, na espécie, da vedação contemplada no artigo 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, que impede a vistoria, a avaliação e a desapropriação de áreas invadidas, pelo prazo de 02 (dois)

anos, contado em dobro, na hipótese de reincidência. Foram acostados, às fls. 607/639, **documentos comprobatórios do esbulho em tela, ocorrido há menos de 02 (dois) anos.**

Os documentos, a que se reportou o Magistrado de Primeiro Grau, para fundamentar seu entendimento, foram, exatamente, cópias de petições iniciais de ações possessórias (de reintegração de posse e de interdito proibitório) e de decisões do Juízo Estadual competente, fundadas em certidões policiais.

Em sede da suspensão de tutela antecipada, não mereceu acolhida a alegação de que, em função dos esbulhos possessórios ocorridos na propriedade, não poderia a área ser objeto de vistoria, haja vista a vedação do § 6º, do art. 2º da Lei nº 8.629/93, pois, nesse particular, militou em desfavor dos advogados da tese a suspeita de que tais esbulhos, em verdade, não teriam ocorrido. De fato, **das quatro ações possessórias intentadas, em apenas uma delas foram encontrados acampamentos de sem-terra na localidade, tendo sido realçado, no decisum, o inteiro teor da certidão do chefe de secretaria da Justiça Estadual, in verbis:**

CERTIFICO – a pedido verbal de pessoa interessada que revendo os livros de distribuição a cargo desta secretaria judicial única deles verifiquei CONSTAR a existência de Ação de Interdito Proibitório – processo nº 402.2006.000129-6, ajuizada pela Usina Olho D'Água S/A contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, tendo como objetivo o Engenho Maribondo, deste Município de Aliança/PE, constando no referido auto às fls. 41v. **certidão do Oficial de Justiça, declarando que se dirigindo ao engenho Maribondo, não encontrou acampamento ou aglomeração de integrantes do MST; que o Sr. Oficial de Justiça deixou de citar/intimar os integrantes do Movimento Sem Terra, nas proximidades do engenho Maribondo, em face de não existir acampamento nesta área;** que às fls. 65 e 65v há parecer do Ministério Público opinando pela extinção do feito e conseqüente arquivamento dos autos; que atualmente o processo encontra-se concluso para sentença. O referido é verdade; dou fé. Aliança, 19 de abril de 2006. (Original sem grifos)

Destarte, ao lado de outros argumentos – porquanto em exame uma pluralidade de questões – foi concedido o efeito suspensivo pretendido, determinando-se o prosseguimento da desapropriação, inclusive com efetivação de imissão na posse, no bojo de ação expropriatória que viesse a ser intentada. É certo, contudo, que o Pleno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por maioria de votos, deu provimento ao agravo regimental interposto

contra a decisão da Presidência, entendendo inexistente qualquer tipo de mácula à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Entretanto, o entendimento presidencial, em relação ao ponto, foi, posteriormente, ratificado, quando o Supremo Tribunal Federal, através de sua Ministra Presidente, deferiu parcialmente, ao fundamento de garantia da ordem pública, o pedido de suspensão formulado pela autarquia expropriante (nos autos da Suspensão de Tutela Antecipada nº 85), para possibilitar o prosseguimento da ação de desapropriação, já então ajuizada. Sublinhe-se, em nome da completude, que o recurso interposto pela parte antagonista ainda não foi analisado.

Representativa se mostra, em igual medida, a situação retratada nos autos da **Medida Cautelar da Presidência nº 2172/PE**. Mencionada ação foi manejada com vistas à atribuição de efeito suspensivo ao recurso especial interposto contra o acórdão exarado na Apelação em Mandado de Segurança nº 90327/PE.

O quadro fático-jurídico pode ser sintetizado da seguinte forma:

- a) a Usina Estreliana Ltda impetrou o *writ*, objetivando, imediatamente, a suspensão da determinação de vistoria administrativa de avaliação e de quaisquer outros atos tendentes à desapropriação dos imóveis rurais “Pereira Grande”, “Bela Feição” e “João Gomes”, localizados no Municípios de Gameleira – Pernambuco, e, mediamente, a declaração de nulidade da ordem de vistoria e dos seus eventuais efeitos, assim como de todo e qualquer ato de feição expropriatória, até o julgamento final de ação anulatória de decreto expropriatório, cumulada com declaratória de produtividade;
- b) a alegação da mencionada usina se sintetizava na ocorrência de invasões;
- c) a Juíza *a quo* extinguiu o feito sem julgamento do mérito, por entender que provas deveriam ser produzidas, não sendo, o mandado de segurança, a via adequada para tanto;
- d) a Turma do Tribunal deu provimento à apelação interposta pela usina, tendo sido ressaltado no voto proferido pelo Desembargador Federal Relator (após-se negrito):

Destaco que as invasões nos imóveis em referência restam, a meu ver, devidamente comprovadas nos autos, eis que a recorrente trouxe **boletins de ocorrência que atestam que nos dias 14/10/2003 [...] e 03/12/2003 [...] as áreas em questão foram invadidas por integrantes do MTTL**, restando nela acampado um número razoável de famílias.

No meu entender, a documentação suso referida não pode ser desprezada, **eis que expedida por servidores da Polícia Civil deste Estado que, resalto, têm fé de ofício**, apresentam-se como meio idôneo de prova dos fatos alegados na inicial do recurso. Ademais, não se pode perder de vista que o Excelso Pretório, analisando caso similar ao

que se encontra em apreço, aceitou como prova suficiente à demonstração da ocorrência de invasões os boletins de ocorrência expedidos pela autoridade policial da localidade [...]

Em decorrência, foi interposto o recurso especial e ajuizada a medida cautelar referida, com vistas à concessão de efeito suspensivo. Apesar da não admissão do recurso especial – por sua inépcia e expressão teratológica, decorrência de péssima técnica –, não se podem deixar de apontar as constatações feitas quando do exame preliminar da medida cautelar antes mencionada, especialmente diante da propositura da Reclamação nº 3972/PE, perante o Supremo Tribunal Federal, pelo INCRA. Objetivando a prestação de informações completas ao Pretório Excelso, exigidas por força da mencionada reclamação, foram solicitadas às autoridades competentes cópias da ação de reintegração de posse, ajuizada pela Usina Estreliana Ltda, bem como de certidões relativas às ocorrências policiais. O que se constatou, dos referidos documentos reunidos, foi que, embora as hipotéticas invasões tivessem se verificado em outubro e dezembro de 2003, o mandado de segurança antes referenciado apenas fora impetrado em outubro de 2004 (ou seja, quase um ano depois), quando, há muito, os hipotéticos invasores já tinham deixado pacífica e espontaneamente a propriedade (desde novembro de 2003, segundo certidão do oficial de justiça da ação possessória, baseado em informações dos moradores locais), inexistente qualquer determinação judicial ou operação policial nesse sentido, não havendo, outrossim, qualquer registro do ajuizamento de outra ação de reintegração de posse em decorrência da alegada segunda invasão, tendo sido a ação possessória promovida (em novembro de 2003) extinta por homologação da desistência para parte autora, com o consequente arquivamento dos autos. No cotejo das datas, ressalte-se que a vitória preliminar, nos termos da qual se concluiu pela improdutividade da grande propriedade rural, remonta a outubro de 2002 (um ano antes das alegadas invasões), sendo o decreto expropriatório de 06 de novembro de 2003.

Importante consignar que a Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Reclamação nº 3972/PE, concedeu o provimento acautelatório pleiteado pelo INCRA, suspendendo o trâmite da apelação em mandado de segurança, não tendo acatado, contudo, a pretensão do ente público de efetivação da imissão de posse.

Outros casos merecem reflexão, como demonstrativos da fragilidade da argumentação calcada em esbulho possessório.

Em janeiro deste ano, o INCRA ingressou com pedido de suspensão de liminar (SS nº 6655/SE) contra decisão judicial, nos termos da qual o Magistrado de Primeiro Grau deferiu pleito de suspensão do procedimento administrativo de levantamento preliminar de (im)produtividade. A ordem judicial se deu nos

autos de mandado de segurança impetrado com vistas a impedir a execução de vistoria prévia no imóvel rural “Fazenda Boi Bravo”, situado nos Municípios sergipanos de Capela e Muribeca, ao fundamento de ocorrência de esbulho possessório levado a efeito em 2006, por trabalhadores rurais vinculados a movimento social. Argumentou, o ente público, em sua petição, que teria se verificado mera turbação e que o suposto ingresso dos rurícolas na propriedade não teria produzido alteração no grau de produtividade do imóvel, afastando a aplicação da regra do art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93. Sublinhou, outrossim, que a incidência da norma em referência apenas teria cabimento após a consecução das atividades de vistoria, sendo injurídica a determinação de não efetivação desse ato administrativo, quando sequer se sabia da produtividade ou não do imóvel. Finalmente, sobre a alegação, disse que a jurisprudência do Pretório Excelso estaria pacificada no sentido de que apenas a ocupação de grande monta, suficiente à alteração do status da gleba, no tocante à produtividade, implicaria em óbice aos procedimentos expropriatórios. A suspensão postulada foi deferida, na medida em que a decisão guerreada não teria feito qualquer referência às alegadas invasões, não havendo demonstração de sua efetivação, limitando o Juízo *a quo* a argumentar, a despeito da natureza do *mandamus* – que exige prova pré-constituída –, que “há necessidade de preservar o direito de a impetrante não ver seu imóvel objeto da presença de técnicos do INCRA, até que o panorama, no seu todo, seja amplamente delineado”.

Em outro caso, o INCRA ajuizou, em junho de 2006, pedido de suspensão (nº 3675/PE) contra decisão exarada por Desembargador Federal Relator de agravo de instrumento (AGTR nº 66780/PE)²³, nos termos da qual foram garantidos os livres uso e gozo do imóvel pela parte expropriada, suspensa a imissão de posse concedida ao INCRA. A determinação judicial se deu no âmbito de ação declaratória de nulidade promovida pelo expropriado, ao argumento de verificação de invasão por integrantes do Movimento dos Sem-Terra em meados de 2002, contra procedimento de desapropriação do imóvel denominado Engenho Bom Jesus (também conhecido como Engenho Autonomista), situado em Pernambuco. A prova apresentada à demonstração do alegado foram os registros feitos junto à Polícia Civil de Pernambuco e a ação de reintegração de posse manejada contra o suposto esbulho perpetrado contra a imóvel referenciado. No parecer exarado pelo Ministério Público Federal, nos autos do agravo de instrumento antes mencionado, ficou dito:

[...]

23 Sobre a competência do Presidente de Tribunal para suspender determinação de desembargador da própria Corte presidida, v. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra e FERNANDES, Luciana de Medeiros. Da competência do presidente de tribunal para pedidos de suspensão formulados contra decisões liminares, cautelares e antecipatórias de tutela de magistrados integrantes da Corte presidida. **Revista Dialética de Direito Processual**. Nº 42. Set., 2006, p. 31-55.

Realizada a vistoria do imóvel em abril de 2002, ainda que tivesse ocorrido o duvidoso esbulho no brevíssimo período entre 1 e 3 de dezembro de 2002, não há justa causa para impedir a desapropriação por interesse social, com conseqüente imissão na posse, quando a ação se dá mais de dois anos após o fim do pretense esbulho.

De fato, como bem observou o *Parquet*, não estava evidenciada a ocorrência do esbulho nos autos – “antes, a prova é forte no sentido inverso” –, bem como “o imóvel não teria deixado de estar substantivamente sob a posse e uso da meeira e dos herdeiros do espólio”. O Ministério Público notou, outrossim, que os agravados teriam sido “reintegrados” na posse do imóvel em 06 de dezembro de 2002, ao passo que a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária apenas teria sido ajuizada em 03 de fevereiro de 2005, ou seja, mais de dois anos após a “pretensa” invasão.

O deferimento da suspensão pleiteada pelo ente público foi sustentada na não comprovação das invasões, no mesmo viés das observações feitas pelo Ministério Público, além da sensibilidade à particularidade do caso, representada pelo fato de que a parte expropriada estaria efetivando atos depredatórios e desmatamentos, em descompasso com as exigências ambientais. Demais disso, considerou-se o exame efetivado pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança nº 24541, impetrado contra o decreto expropriatório do imóvel em consideração pela parte expropriada, tendo, o Ministro Relator, observado que não houvera comprovação do esbulho na propriedade, concluindo pela impossibilidade de aplicação da regra do § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93.

Contra a determinação de suspensão, a parte expropriada interpôs agravo regimental, tendo sido, tal recurso, provido, fundamentalmente em função do entendimento do Plenário do Tribunal Regional Federal da 5ª Região de que o Presidente da Corte não poderia suspender ato de Juiz do próprio Tribunal, embora no voto do Relator e na ementa correspondente tenha sido assentada a afirmação de que não haveria que se falar em lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas, sem maior detalhamento.

Em feito diverso (SS nº 6666/PB), como reiteração de outro anteriormente ajuizado (SS nº 6624/PB), o INCRA requereu a suspensão da execução de sentença prolatada nos autos de mandado de segurança (2006.82.00.005553-0), a teor da qual fora deferida a determinação de sobrestamento do procedimento administrativo expropriatório relativo ao imóvel “Fazenda Oiteiro”, sob o fundamento de que teriam se verificado várias invasões da mencionada propriedade. Nesse caso concreto, segundo os fatos narrados na petição inicial do *mandamus*, os integrantes do MST teriam invadido a propriedade em questão com o fito de realizar reuniões com os sem-terra e

moradores da fazenda, sem autorização do proprietário, situação essa registrada perante a autoridade policial, ensejando a propositura de ação de manutenção de posse. Observou-se, na ocasião, que a hipótese se enquadrava no conceito de turbação e não de esbulho possessório, na medida em que esse último se caracteriza pela total e injusta privação da posse, corrigível mediante ação de reintegração de posse. Notou-se, outrossim, que a invasão da propriedade também não fora motivada por conflito agrário, nem teve, tampouco, o intuito de permanência no imóvel, não tendo decorrido, pois, prejuízo no tocante ao grau de produtividade da gleba, não sendo o tipo de invasão repudiada pela Lei nº 8.629/93.

Finalmente, cumpre apresentar a situação retratada pela **SS nº 6602/PB**, em sede da qual se discutiu a sentença proferida nos autos de mandado de segurança (nº 2005.82.00.014948-9) impetrado com vistas à suspensão do procedimento administrativo de vistoria do imóvel rural, denominado “Fazenda Antas”, situado no Município de Sapé – Paraíba, em virtude de esbulho possessório materializado, de acordo com certidão de ocorrência policial e ação de reintegração de posse (e, dentro dessa, termo circunstanciado lavrado pelo oficial de justiça). Ouvido, nesses autos, o Ministério Público Federal realçou que “a análise do conjunto probatório [...] afasta o entendimento de que o imóvel litigioso estaria invadido por integrantes de movimento social”, haja vista ter ficado comprovada “a existência de acampamento de famílias camponesas não no imóvel em questão, mas em área contígua à gleba litigiosa”, afastando-se a incidência do § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/83. É certo que, no caso em apreciação, ao lado da relatividade do boletim de ocorrência policial – fundado em informações prestadas pelo expropriado-declarante –, a certidão do meirinho mostrava-se imprecisa, seja no tocante à área ocupada pelas famílias de trabalhadores rurais (estavam instaladas às margens do Rio Gurinhém, em terras da Igreja (segundo declaração prestada pelo padre da paróquia), e não no imóvel do expropriado), seja no tocante à área ocupada (área mínima insuficiente a atrair a incidência da regra jurídica antes referida pela inalterabilidade do grau de produtividade). Deve ser referido que a parte requerida do pedido de suspensão apresentou outros documentos, que comprovariam a invasão impediante da expropriação, bem como interpôs agravo regimental da decisão da Presidência. Entretanto, em razão de pedido de adiamento de julgamento, formulado pela própria parte interessada, assim como de impetração de mandado de segurança (nº 26336), perante o Supremo Tribunal Federal, contra o decreto presidencial expropriatório, foi suspensa a tramitação do instrumento excepcional, até o deslinde da demanda pelo Pretório Excelso.

4. Conclusão.

1. A matéria objeto desta exposição é daquelas que deixam muito clara a idéia de que interpretar não é apenas visualizar um objeto que se põe diante

dos olhos do intérprete. No exercício exegético, põe-se à luz, com facilidade, o fato de a interpretação ser uma operação de apreensão de objeto, mas à qual se adiciona todo o conjunto cultural, ideológico, político do exegeta. Facilmente se verifica (mas isso já representaria por si só um outro e profundo trabalho) que, quanto mais conservador o magistrado, mas tenderá a facilmente acolher e acatar provas, mesmo que frágeis, acerca de eventuais e insignificantes esbulhos possessórios. Deve-se repetir o anteriormente afirmado: o esbulho possessório que impede a expropriação é o anterior à vistoria, pela força desfiguradora que se presume ter na mensuração do grau de produtividade do imóvel e, conseqüentemente, na sua classificação. Por outro lado, é também de reparar-se que eventual invasão ocorrente posteriormente à vistoria não tem o condão de frear as fases seguintes do procedimento expropriatório, tendo em conta já categorizada a propriedade em produtiva ou improdutiva. Em assim não se entendendo, as áreas objeto de verdadeiro conflito agrário, mas cuja vistoria para se assegurar o direito à justa indenização já tivesse ocorrido, não seriam expropriáveis, desvirtuando o sentido constitucional dessa desapropriação-sanção;

2. O esbulho possessório (anterior à vistoria) que obsta a desapropriação é o que alcança área significativa (em termos de extensão e/ou função) da propriedade, a ponto de refletir na definição do grau de produtividade. Mera ocupação, sem efeitos interferentes, não é impedimento. Essa é outra baliza que deve ser rigorosamente observada pelo intérprete julgador, afinal, ela nada mais representa que a aplicação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. Assim não fosse, ter-se-ia, por exemplo, o descabido entendimento de que a “invasão de um hectare de terra” seria impeditiva da expropriação de propriedade de quatro mil hectares. Entender-se de modo diverso, apenas em querendo utilizar-se o singelo incidente como argumento, ou pretexto, para a não observância do art. 184 da CF/88;

3. Simples boletim de ocorrência policial não tem força probante, especialmente porque fundado em informações unilaterais apresentadas pelo declarante. Sabido é que o boletim de ocorrência enquadra-se no conceito de ato certificativo, da espécie registro. Nele se lança o que a parte declara : que teve um animal furtado, que foi ameaçado por tripulantes de um OVNI, que teve terras invadidas etc. A autoridade, no caso, apenas toma por termo o que se declara, sem fazer um juízo de valor, nem exigir provas do que se afirma;

4. Os elementos documentais produzidos, simplesmente, a partir de declaração unilateral da parte interessada, não têm resistido, muitas vezes, às providências determinadas judicialmente, de intuito confirmatório, impondo-se apreciação casuística e cautelosa (com solicitação de informações às autoridades correspondentes), na busca da certeza da ocorrência do esbulho possessório, sob pena de configuração de impedimento à realização de interesse

público com base apenas e tão-somente em afirmações daquele que será com elas beneficiado, invertendo-se a regra de prevalência;

5. Na mesma linha, deve-se ter cautela na aceitação como prova de meras iniciais de ações possessórias propostas pelo próprio interessado, sem a formação regular de contraditório e acolhidos, imprudentemente, por órgãos judiciais, inclusive em mandados de segurança para fins de caracterização do *direito líquido e certo*.

6. Os Juízes devem ter a exata consciência do poder-dever do seu atuar, não se transformando em *CANDIDOS* (de Voltaire), nem em figuras como aquelas dos *JUECES* de Neruda: “Por el alto Peru, por Nicaragua, sobre la patagônia, em lãs ciudades, no tuviste razón, no tienes nada: copa de miseria, abandonado hijo de las Américas, no hay ley, no hay juez que te proteja la tierra, la casita com maíces...”²⁴.

5. Referências bibliográficas.

- ALVES, Fábio. **Direito agrário: política fundiária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade. A busca por segurança no mundo atual**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da União**. 27 ago. 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Desapropriação para reforma agrária**. Brasília: Secretaria de Documentação; Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007, p. 16. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2213/DF. **Diário da Justiça**. 23 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?INTERFA CE=1&ARGUMENTO=ADI%202213&rdTipo=1&PROCESSO=2213&CLASSE=ADI&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO](http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?INTERFA%20CE=1&ARGUMENTO=ADI%202213&rdTipo=1&PROCESSO=2213&CLASSE=ADI&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO)>. Acesso em: 23 mar. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Precedentes jurisprudenciais, com inteiro teor, disponíveis em <www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2007.
- CARRERA, Rodolfo Ricardo. **Derecho agrario para el desarrollo**. Buenos Aires: Depalma, 1978.

24 NERUDA, Pablo. **Canto General**. Buenos Aires: Debolsillo, 2003, p.213.

- CARROZZA, Antonio e ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Teoria general e institutos de derecho agrario**. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo e Ricardo Depalma, 1990.
- CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. A política agrária na Constituição e na lei. In: **Reforma agrária e agronegócio: uma perspectiva socioeconômica do direito ao uso da terra**. Ribeirão Preto: AJUFE. Ago., 2002, p. 41-59.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra e FERNANDES, Luciana de Medeiros. Da competência do presidente de tribunal para pedidos de suspensão formulados contra decisões liminares, cautelares e antecipatórias de tutela de magistrados integrantes da Corte presidida. **Revista Dialética de Direito Processual**. Nº 42. Set., 2006, p. 31-55.
- COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. Disponível em: <www.dhnet.org.br>. Acesso em: 17 jul. 2003.
- CORREDOR, Roman J. Duque. **Empresa agrária, concepção econômica e estruturação jurídica**. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983. (Leituras Escolhidas em Direito Agrário, 9).
- DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. 2. ed.rev.atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2005, v. 4.
- FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário: de acordo com a Lei nº 8.629/93**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GANCEDO, José Alvarez *et al.* **El derecho agrario: modernización y desarrollo rural**. Valencia: Universidad de Cantabria; Parlamento de Catanbria; Tirant lo Blanch, 2001.
- GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. 3. ed. Milano: Dott A Giuffrè Editore, 1993. v. 2.
- GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. **Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária**. São Paulo: Saraiva, 1988.
- NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: Os deveres e os custos dos direitos. Disponível em: <www.agu.gov.br/ce/cenovo/revista>. Acesso em: 15 jul. 2003.
- NOBRE Júnior, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2002.
- _____. Desapropriação para fins de reforma agrária. **Revista da ESMAFE**. Nº 04. Dez., 2002, p. 73-88.
- SANTOS Neto, Arthur Pio dos. **Leituras escolhidas em direito agrário: a função social da terra**. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983, p. 08 (Leituras Escolhidas em Direito Agrário, 19).
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed.rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

TOURINHO Neto, Fernando. Indenização do processo expropriatório. **Revista dos Tribunais**. V. 838. Ago., 2005, p. 75-86.

VAZ, Isabel. **Direito econômico das propriedades**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

