EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR

OCUPAÇÃO COLETIVA DE IMÓVEL RURAL E DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

GOIÂNIA

2010

EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR

OCUPAÇÃO COLETIVA DE IMÓVEL RURAL E DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Agrário, junto ao Programa de Mestrado em Direito, área de concentração em Direito Agrário, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – PRPPG da Universidade Federal de Goiás – UFG, sob a orientação do Professor Doutor Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.

GOIÂNIA

2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
GPT/BC/UFG

S729o

Souza Júnior, Edson José de.
Ocupação coletiva de imóvel rural e desapropriação agrária [manuscrito] / Edson José de Souza Júnior. - 2010.
172 f.

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2010.
Bibliografia.
Inclui lista de siglas.
Apêndices.

1. Ocupação coletiva. 2. Reforma agrária – desapropriação. 3. Imóvel rural – função social. I. Título.

CDU: 349.42

EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR

OCUPAÇÃO COLETIVA DE IMÓVEL RURAL E DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Dissertação defendida no Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do grau de Mestre, aprovada em 28 de outubro de 2010, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

_____ Avaliação:_____
Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin (UFG)

_____ Avaliação:_____
Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva (PUC-GO)

_____ Avaliação:_____
Prof. Dr. Nivaldo dos Santos (UFG)

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

(*Galeano*)

Dedico esta dissertação aos trabalhadores rurais integrantes dos movimentos sociais que lutam pelo justo direito ao acesso à terra como direito social, meio de produção e forma de alcançar sua tão sonhada dignidade, com meu profundo respeito, solidariedade e a minha irrestrita homenagem.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus, pela dádiva da vida, da saúde e do livre arbítrio, que meu conduziu até aqui, permitindo que, entre erros e acertos, tenha condições de me aperfeiçoar a cada dia.

Devo um agradecimento especial a toda a minha família. Aos meus pais, Edson José de Souza e Marlene Silva de Souza. Aos meus irmãos Claussius Silva de Souza e Valéria Silva de Souza Prado. E à minha querida esposa, Simone Augusta Lemes de Souza. Aos meus amados filhos, Átila Lemes de Souza e Marina Lemes de Souza. *In memoriam*, ao meu saudoso cunhado e eterno amigo Sérgio Lemes do Prado.

De forma especialíssima, agradeço a todos os professores do Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e, de forma especial, ao meu orientador, Professor Doutor Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, pela paciência, dedicação e seriedade acadêmica com que, de forma segura e firme, conduziu a produção desta dissertação.

Agradeço ainda aos professores doutores que participaram da banca de qualificação, Luiz Carlos Falconi, Nivaldo Santos e Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, bem como aos que constituíram a banca de defesa, quais sejam, os professores doutores Nivaldo dos Santos, Eriberto Francisco Bevilaqua Marin e José Antônio Tietzmann e Silva (PUC-GO).

Agradeço, também, a todos aqueles que participaram direta e indiretamente da coleta de dados, em especial à Procuradora-Geral do INCRA (PFE/INCRA), à Procuradora Federal Gilda Diniz dos Santos, ao ex-procurador-geral do INCRA, ao Procurador Federal Valdez Adriani Farias, ao ex-titular da Coordenadoria-Geral Agrário (CGA), ao Procurador Federal Bruno Rodrigues Arruda e Silva e ao Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializado do INCRA em Goiás (PFE-R/INCRA-GO), Procurador Federal Noemir Brito Oliveira.

Agradeço, ainda, ao Desembargador Gercino José da Silva Filho, Ouvidor Nacional Agrário, que abriu as portas da Ouvidoria Nacional Agrária (ONA), notadamente de seus arquivos pessoais, para incrementar esta dissertação com a menção de julgados relacionados diretamente com seu cotidiano.

Agradeço, também, a todos os servidores da secretaria do Programa de Mestrado em Direito Agrário, da Universidade Federal de Goiás (UFG), em especial à servidora Lucélia de Fátima Araújo Pedroso, pela simpatia com que imprimiu maior leveza às sérias e sisudas obrigações durante a integralização dos créditos do Programa.

Igualmente, merecem uma menção especial de agradecimento todos os meus colegas Procuradores Federais lotados na PFE-R/INCRA (GO), que torceram pelo meu sucesso pessoal, acadêmico e profissional, permitindo com isso que eu tivesse a paz de espírito necessária para realizar a pesquisa. Agradeço de todo o coração a torcida dos colegas da Coordenação Regional da Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU).

Por fim, reconheço a grande oportunidade que tive ao gozar do convívio acadêmico com os professores e colegas do mestrado, afiançando que foi um convívio particularmente engrandecedor e proveitoso. Fica, portanto, meu agradecimento por ter participado da turma de 2008 do Programa de Mestrado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG).

RESUMO

O presente trabalho propõe um estudo sobre a interpretação dos dispositivos legais que constituem o novo marco normativo de um dos principais institutos jurídicos de atuação oficial alusivo à reforma agrária, que é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Esta também é conhecida por desapropriação agrária, notadamente sob o prisma das consequências da ocupação coletiva do imóvel rural em vias de vistoria ou avaliação administrativa, ou que está por ajuizar a respectiva ação de desapropriação agrária. Uma preocupação que norteou o presente trabalho foi indicar o rol de iniciativas governamentais na tentativa de conter os conflitos no campo, bem como verificar os mais diversos entendimentos jurisdicionais que estas incursões ocasionaram. Como suporte teórico do trabalho, analisaram-se a normatividade, a relevância do princípio da dignidade da pessoa humana e da proteção à natureza e a centralidade que o princípio da função social ostenta no atual estágio de "evolução" do direito pátrio. Isso sem desprezar que houve uma ampliação do conteúdo, inserido num contexto de luta de classe, num processo de fluxos e influxos, avanços e retrocessos. Buscou-se realizar uma interpretação mais consentânea com a normatividade das disposições constitucionais, numa perspectiva da força vinculante e normativa dos princípios constitucionais, notadamente da função social da propriedade. A intenção foi solucionar a aparente colisão entre direitos fundamentais, a partir da ponderação entre os respectivos valores constitucionais, visando concretizar o direito ao acesso à terra como direito social, portanto, o direito fundamental.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Ocupação coletiva. 2. Desapropriação agrária. 3. Acesso à terra. 4. Princípio da dignidade da pessoa humana. 5. Princípio da função social do imóvel rural. 6. Interpretação constitucional. 7. Inconstitucionalidade do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

ABSTRACT

This paper proposes a study about the interpretation of legal provisions that establish the new regulatory framework of one of the mean legal institutions of official performance allusive to agrarian reform, that is the expropriation by social interest to the agrarian reform. This reform is also known as agrarian expropriation, especially under the perspective of the consequences of collective occupation of rural property in the process of inspection or administrative assessment, or that is about to judge the respective action of agrarian expropriation. One concern that guided this study was to indicate the list of government initiatives to try to contain conflicts in the field, as well as to check to the most diverse jurisdictional understandings these incursions resulted. As theoretical support of this work, the normativity, the relevance of the principle of human dignity and of the nature protection and the centrality that the principle of social function bears in the current stage of "evolution" of parental rights were analyzed. This occurred without forgetting that there was an expansion of the content, inserted in a context of class struggle, a process of flows and inflows, advances and setbacks. We sought to accomplish an interpretation more in line with the normativity of the constitutional provisions, in view of the binding and normative force of the constitutional principles, especially of the social function of property. The intention was to resolve the apparent conflict between fundamental rights, since the balance between the respective constitutional values, aiming to achieve the right to access to land as social right, therefore, fundamental right.

KEYWORDS: 1. Collective occupation. 2. Agrarian expropriation. 3. Access to land. 4. Principle of human dignity. 5.Principle of social function of rural property. 6. Constitutional interpretation. 7. Unconstitutionality of § 6 of art. 2, Law n. 8.629, 1993.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C. Antes de Cristo

ACP Ação Civil Pública

AGU Advocacia-Geral da União

APF Advocacia Pública Federal

art. Artigo

arts. Artigos

c/c Combinado com

Cf. Conforme

CGA Coordenação-Geral Agrária

CONAMA Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONJUR/MDA Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário

CONTAG Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPC Código de Processo Civil

CPT Comissão Pastoral da Terra

CRFB Constituição da República Federativa do Brasil

d.C. Depois de Cristo

DJe Diário de Justiça Eletrônico

DJU Diário de Justiça da União

EAGU Escola da Advocacia-Geral da União

EC Emenda à Constituição

ER Emenda Revisional

ET Estatuto da Terra

FETAEG Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Goiás

FHC Fernando Henrique Cardoso

GEE Grau de Eficiência na Exploração

GPI Grande Propriedade Improdutiva

GPP Grande Propriedade Produtiva

GUT Grau de Utilidade da Terra

HC *Habeas Corpus*

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano

LACP Lei da Ação Civil Pública

LC Lei Complementar

MC Medida Cautelar

MC da ADI Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade

MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário

Min. Ministro

MP Ministério Público

MPF Ministério Público Federal

MPI Média Propriedade Improdutiva

MPP Média Propriedade Produtiva

MS Mandado de Segurança

MST Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

NCC Novo Código Civil

ONA Ouvidoria Nacional Agrária

PC Polícia Civil

PFE/INCRA Procuradoria Federal Especializada do INCRA

PFE-R/INCRA-GO Procuradoria Federal Especializada Regional do INCRA em Goiás

PGF Procuradoria Geral Federal

PNRA Programa Nacional de Reforma Agrária

PPI Pequena Propriedade Improdutiva

PPP Pequena Propriedade Produtiva

PT Partido dos Trabalhadores

RE Recurso Extraordinário

Rel. Relator

REsp Recurso Especial

Séc. Século

SISNAMA Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

TDA Título da Dívida Agrária

TDAs Títulos da Dívida Agrária

TDP Títulos da Dívida Pública

TIDH Tratado Internacional de Direitos Humanos

TRF Tribunal Regional Federal

TRFs Tribunais Regionais Federais
UFG Universidade Federal de Goiás
URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VTN Valor da Terra Nua

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 16
1 HISTÓRICO E FUNDAMENTOS DA PROPRIEDADE RURAL: A COLOCAÇÃO DO PROBLEMA 22
1.1 PROPRIEDADE RURAL NA ANTIGUIDADE 24
1.2 PROPRIEDADE RURAL NA IDADE MÉDIA 26
1.3 PROPRIEDADE RURAL NA IDADE MODERNA 28
1.4 PROPRIEDADE RURAL NA IDADE CONTEMPORÂNEA 29
1.5 PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO 33
1.6 OCUPAÇÃO COLETIVA DECORRENTE DOS CONFLITOS SOCIAIS NO CAMPO E DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA 40
2. A RELEVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO À NATUREZA E DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A CENTRALIDADE DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NO IMÓVEL RURAL E OS ASPECTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS .. 47
2.1 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS 50
2.2 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA 53
2.3 OS PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO À NATUREZA 57
2.4 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SEUS FUNDAMENTOS 60
2.5 A CENTRALIDADE DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL 64
2.6 O DIREITO DE PROPRIEDADE EM NOVA PERSPECTIVA 66
3 PROTEÇÃO JURÍDICA AO DIREITO À PROPRIEDADE RURAL E O NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL 70
3.1 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL RURAL COMO ANTECEDENTE LÓGICO DA PROTEÇÃO AO DIREITO À PROPRIEDADE 70
3.2 HIPÓTESES LEGAIS DE PROTEÇÃO AO DIREITO À PROPRIEDADE E CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL 75
3.2.1 A tríplice dimensão da função social: dimensões econômica, social e ambiental 76
3.2.2 Hipóteses de insusceptibilidade desapropriação agrária 82

3.2.2.1 Propriedade produtiva 83
3.2.2.2 Pequena e média propriedade rural 86
3.3 HIPÓTESES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL 87
3.3.1 Caso fortuito e força maior 88
3.3.2 Existência de projeto técnico 90
3.4 HISTÓRICO RECENTE DAS MEDIDAS VISANDO ELIDIR OS CONFLITOS NO CAMPO EM VISTA DAS OCUPAÇÕES COLETIVAS 92
3.5 TOLHIMENTO DA ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DE ACESSO À TERRA: JURIDICIDADE DA ATUAÇÃO OU ILEGÍTIMO ESTRATAGEMA DO AGRONEGÓCIO? 99
3.6 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DA OCUPAÇÃO COLETIVA NA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA 104
4 A REPERCUSSÃO DAS DIVERSAS INTERPRETAÇÕES JUDICIAIS DAS CONSEQUÊNCIAS DA OCUPAÇÃO COLETIVA: DA CONSTATAÇÃO À PROPOSIÇÃO 114
4.1 DA NECESSIDADE DE ATIVIDADE INTERPRETATIVA DA NORMA JURÍDICA IMBRICADA COM O REFERENCIAL TEÓRICO ADOTADO 114
4.2 INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DAS DISPOSIÇÕES DO DECRETO PRESIDENCIAL N. 2.250, DE 1997 118
4.3 INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DO § 6º, DO ART. 2º, DA LEI N. 8.629, DE 1993, SOB SEUS DIVERSOS ASPECTOS 119
4.3.1 Caso fortuito e força maior 120
4.3.2 Precedência da ocupação 123
4.3.3 Necessidade de prova inequívoca 125
4.3.4 Consequências: suspensão, paralisação ou exclusão do imóvel do processo de desapropriação agrária 126
4.4 APRECIAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA INFRACONSTITUCIONAL AO ESTABELECER NOVAS HIPÓTESES DE INSUSCEPTIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA 130

4.4.1 Primeira objeção: necessidade de interpretação sistemática e harmônica 135
4.4.2 Segunda objeção: necessidade de haver nexo de causalidade entre a ocupação coletiva e a improdutividade (extensão e duração) 138
4.4.3 Terceira objeção: possibilidade de sancionar terceiros, porquanto a interpretação literal redunda na punição não somente dos ocupantes do imóvel, mas de toda uma classe de excluídos, constituindo-se numa punição difusa, vedada pelo ordenamento ..140
4.4.4 Quarta objeção: inconciabilidade com outras normas já existentes no sistema de maior alcance social 141
4.5 COGÊNCIA OU DISPOSITIVIDADE DAS PRERROGATIVAS QUE GUARNECEM O DIREITO DE PROPRIEDADE? 145
4.6 DEFINIÇÃO DA INTERPRETAÇÃO ADEQUADA E A ORDEM JURÍDICA JUSTA: INCONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO E POSSIBILIDADE DE VISTORIAR, AVALIAR E DESAPROPRIAR O IMÓVEL RURAL QUE NÃO CUMPRE A FUNÇÃO SOCIAL A DESPEITO DA OCUPAÇÃO COLETIVA 148
CONCLUSÃO 152
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 156
ANEXOS 168
ANEXO A – Ementa da MC na Adi 2213/DF 168
ANEXO B – Ementa da Adi 1633 171

INTRODUÇÃO

O problema da distribuição de terras no Brasil é ainda uma questão a ser resolvida. A sociedade brasileira clama por uma inadiável e profunda reforma agrária que seja capaz de redistribuir os meios de produção, renda e crédito, enfim, que reduza a clivagem abissal entre os cidadãos brasileiros, garantindo a dignidade da pessoa humana – fim último e justificador da própria existência do Estado.

Nada obstante, sabe-se que o Estado nesta seara deveria ser eficiente para, mediante a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, atuar sobre as áreas socialmente nocivas por desrespeitar as determinações legais atinentes aos aspectos econômicos, sociais e ambientais. Estas seriam destinadas à produção para combater a fome e o alavanque do desenvolvimento nacional. Isso tudo sobre a nova moldura contemporânea que se encarta a posse e a propriedade, decorrente da centralidade do princípio da função social, notadamente em vista da constituição, do desenvolvimento e da consolidação do direito social ao acesso à terra.

Assim, num contexto maior, verifica-se a ausência de uma política fundiária[1] consistente para conduzir uma modificação efetiva da estrutura fundiária do país, que reflita o anseio da maioria da população e dos analistas dos problemas sociais.

Nesse contexto, o tema sob análise abarca parte desta temática, vez que o problema proposto, a partir do recorte, pretende descortinar justamente a interpretação desse novo marco regulatório, pertinente à ocupação coletiva do imóvel rural e à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a partir de agora tratada apenas de desapropriação agrária.

---

[1] Chamamos a atenção para a distinção entre política agrícola e política fundiária, sendo esta parte integrante daquela (conceituada no § 2º da Lei 4.504, de 1964, regulamentada pela Lei n. 8.171, de 1991). A política fundiária é apenas um capítulo da política agrícola, uma parte especial que disciplina a posse da terra e seu uso adequado.

A questão foi posta a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, que concedeu novo fôlego ao debate relativo aos limites da atuação estatal, ligado à desapropriação agrária. O debate foi ampliado consideravelmente após a edição do Decreto n. 2.250, de 1997, e da Medida Provisória n. 1.577, de 1997, e suas posteriores reedições e reenumerações. Por fim, introduziram o § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, hoje em vigência por força da Emenda à Constituição n. 32, de 2001.

Assim, para uma apreciação pormenorizada do sistema jurídico, sob o prisma da força vinculante e normativa dos princípios constitucionais, é conveniente realizar um resgate histórico do instituto da propriedade para: a) se ter uma verdadeira perspectiva da aparente colisão entre direitos fundamentais; b) compreender o problema em profundidade e propor a solução a partir da ponderação entre os valores agasalhados pelo ordenamento jurídico vigente.

Dessa forma, para constituir aporte teórico da presente pesquisa, que se utiliza do método dedutivo, busca-se apoio nas lições de Konrad Hesse e Robert Alexy. O substrato teórico para compreender o problema proposto é a teoria da força normativa da constituição,[2] bem como o sistema de ponderações de valores quando da colisão entre princípios fundamentais. Considera-se, para tanto, o princípio da unidade da constituição, posto que as normas constitucionais devem ser analisadas de forma integrada e, não isoladamente, de forma a evitar contradições aparentes.

Com efeito, o direito social ao acesso à terra, corolário do direito fundamental à propriedade, será cotejado com o princípio da função social da propriedade. Isso será a partir de uma visão crítica e contemporânea sobre a legitimidade do uso judicioso da desobediência civil quando das ocupações coletivas dos imóveis rurais, sendo expressão máxima do exercício da cidadania, considerada o ápice do direito à liberdade.

---

[2] *Die normative Kraft der Verfassung,* segundo a conhecida expressão de Konrad Hesse.

Portanto, a presente dissertação tem como objetivo revelar efetivamente as relações subjacentes aos conflitos de interesses surgidos quando das ocupações coletivas de imóveis rurais e seus possíveis reflexos no processo de desapropriação agrária. Pretende-se contribuir para a sistematização de argumentos condizentes com os valores constitucionais, como também para a indicação das objeções às atuais interpretações ao disposto no § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

Assim, analisaremos os principais entendimentos jurisprudenciais a respeito do tema, partindo-se de uma análise que conceda máxima força normativa aos preceitos constitucionais.

Demonstraremos as contingências e comprovaremos a suposição inicial de que a interpretação condizente do sistema jurídico não está encontrando ressonância nos tribunais, o que por si só enaltece a relevância da pesquisa e realça os limites intrínsecos e extrínsecos da atividade judicante.

Nesse estudo, analisaremos o atual estágio da interpretação constitucional sobre a ocupação coletiva do imóvel rural e a desapropriação agrária, especialmente quanto à viabilidade jurídica de desapropriação de terras, objeto de ocupação coletiva (esbulho e turbação), apontando as dificuldades, objeções, seus pressupostos e condições. Esse recorte foi realizado com o propósito de delimitar o tema para enfocá-lo sob um único prisma e em profundidade.

Procuramos indagar, também, quais são as principais correntes de pensamento sobre o tema para constatar como ocorrem os julgamentos das ações judiciais que são manejados para obstar as desapropriações agrárias em vista da ocupação coletiva do imóvel rural. Acreditamos confirmar a hipótese inicialmente construída de que a interpretação corrente dos dispositivos legais não é compatível com a vigente Constituição da República Federativa do Brasil.

Na análise e reflexão crítica das fontes de pesquisa, aplicamos os processos lógicos de dedução, tanto no levantamento dos problemas como na busca de soluções e respostas às indagações.

Trabalhamos com consulta ao vasto material constante do endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e do primeiro grau da Justiça Federal brasileira, como também do acervo do arquivo da Procuradoria Federal Especializada do INCRA (PFE-INCRA) e Procuradoria Federal Especializada do INCRA em Goiás (PFE-R/INCRA-GO) e da Ouvidoria Nacional Agrária (ONA).

Também foram apreciadas diversas publicações, dentre elas livros, ensaios e artigos que tratam diretamente ou indiretamente com o objeto de estudo. Além disso, analisaram-se documentos obtidos em sítios eletrônicos de instituições relacionadas às questões agrárias.

Assim, trata-se de um trabalho situado no contexto normativo, aplicando-se a dogmática jurídica quando se contemplou o campo teórico do direito constitucional, agrário e administrativo, constituído como conjunto de normas vigentes, coativas e presumivelmente válidas. Contudo, tal análise não se esgotou apenas sob os aspectos dogmáticos, posto que igualmente nos dedicamos a um olhar valorativo (axiológico), desvelando-se em um procedimento de caráter dialético que pode e deve ser imprimido à ciência jurídica.

Por derradeiro, registra-se que a relevância desta pesquisa é evidenciada na medida em que poderá se transformar em uma espécie de instrumento direcional de atuação da Advocacia Pública Federal (APF), das assessorias jurídicas dos movimentos sociais, do Ministério Público Federal (MPF), bem como da própria Magistratura, viabilizando a indicação das possibilidades de superação dos obstáculos, suas dificuldades e objeções.

Para melhor organizarmos nossas ideias, essa dissertação foi dividida em 4 (quatro) capítulos.

O primeiro capítulo trata dos fundamentos históricos da propriedade agrária, que apresenta a base jurídico-positiva do ordenamento jurídico vigente relativo ao imóvel rural, além de realizar um pequeno panorama do cenário recente das ocupações coletivas decorrentes dos conflitos sociais no campo em nosso país.

O segundo capítulo ocupa-se do princípio da função social da propriedade, do princípio da dignidade da pessoa humana e dos princípios da proteção à natureza. Destacamos a importância e precedência interpretativa que os referidos princípios ostentam no ordenamento jurídico nacional, para descortinar a nova perspectiva do direito de propriedade em razão do princípio da função social e, em consonância, com o princípio da dignidade da pessoa humana e dos princípios da proteção à natureza.

O terceiro capítulo foi dedicado à análise das hipóteses constitucionais e legais de exclusão do imóvel rural frente a desapropriação agrária, a partir da análise do cumprimento da função social em seus aspectos econômicos, sociais e ambientais, como antecedente lógico do referido direito assecuratório.

Assim, delineamos as hipóteses protetivas previstas no texto Magno e no ordenamento infraconstitucional, e retratamos a ampliação de medidas seguras a partir do histórico das recentes medidas governamentais. O objetivo destas é elidir os conflitos no campo, numa visível tentativa de neutralizar as ações dos movimentos sociais e as liberdades individuais, no que verificamos também a atuação do Ministério Público frente a desapropriação agrária e a ocupação coletiva do imóvel rural.

Já o quarto capítulo dedicou-se à delimitação das diversas interpretações judiciais quanto à ocupação coletiva e à desapropriação agrária. Concluímos pela inconstitucionalidade da atual redação do §6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, a despeito do indeferimento da MC na ADI 2.213-DF, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Nesse ponto, realçamos as correntes jurisprudenciais existentes sobre o assunto e as severas limitações de ordem histórica e cultural existentes, especialmente em vista da interpretação tradicional do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993. A redação deste parágrafo foi consolidada especificamente pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como Medida Provisória n. 2.183-56/2001, hoje em vigor em decorrência do art. 2º da Emenda à Constituição n. 32, de 2001. Indicam-se as objeções ao entendimento hoje dominante e outros argumentos que conduzem a uma interpretação adequada para se alcançar uma ordem jurídica justa.

CAPÍTULO 1

HISTÓRICO E FUNDAMENTOS DA PROPRIEDADE RURAL: A COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

> A mentalidade agrarista. Como é que um juiz com formação civilista poderá resolver bem um conflito em torno, por exemplo, de um contrato agrário? O civilista trata as partes como iguais e leva em altíssima consideração sua manifestação de vontade. O agrarista recorre a estes subsídios, mas terá em vista que o débil econômico merece tratamento especial, e terá em conta, igualmente, que a terra é objeto nobre, a ser tratado com carinho, a fim de ficarem preservados os recursos naturais renováveis, para proveito contínuo da geração presente, e, indefinidamente, das gerações futuras (BORGES, 1998, p. 161.)

Para uma abordagem histórica sobre o instituto jurídico em apreço, torna-se necessário afirmar que as transformações sociais não são verificadas de forma linear no tempo e nem no espaço. A expressão “evolução histórica” deve ser apreciada com temperamentos, porquanto tal expressão dá falsa ideia de um caminhar contínuo e numa só direção, sendo que temos plena consciência que a realidade é bem diferente.

Ora, os fatos ocorrem na tessitura social em meio a fluxos e refluxos, avanços e retrocessos, e a alteração legislativa sob análise (inclusão do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993) representa muito nitidamente um refluxo perceptível e incondizente com a cláusula jurídica que veda o retrocesso social.

Com efeito, Neves (1967, p. 906) adverte que:

> O direito é essencialmente histórico. E isto porque é ele mesmo historicidade e faz história. Ele é histórico, não porque seu tempo é o passado, mas porque o seu tempo é o futuro a precipitar-se e a moldar o presente.

Assim, sem receio de realizar alguns recortes históricos ou alguns reducionismos, será imprescindível considerarmos algumas

características históricas, sem olvidar que as mudanças paradigmáticas não ocorreram em datas precisas — com datas fixadas de início ou de fim, mas possuem referência relativamente segura. Assim, tomaremos como recorte os marcos temporais reconhecidos e aceitos universalmente, tais como as idades antiga, média, moderna e contemporânea.

Contudo, é bom frisarmos que o objeto principal do presente trabalho não é o resgate histórico da propriedade agrária. As referências que utilizamos não primaram pela exaustividade ao traçarem as minúcias alusivas à historicidade do instituto, daí nossa advertência.

Por derradeiro, o presente estudo embasar-se-á justamente no princípio da função social aplicável à propriedade rural, a despeito das intersecções alusivas à ocupação coletiva, portanto sua referenciabilidade oblíqua também com o instituto da posse.

Contudo, refutamos a singela assertiva de que posse é a mera exteriorização da propriedade, posto que tal confinamento é inadmissível em vista da própria precedência da posse sobre a propriedade. Exsurge, daí, a necessidade de perquirição dos antecedentes históricos do instituto da propriedade, mais especificamente dos fundamentos da propriedade agrária.[3]

---

[3] Preferimos o uso da expressão "propriedade agrária" a "propriedade rural" (e em decorrência "imóvel agrário" a "imóvel rural"). A primeira expressão dá ideia de algo dinâmico, diversamente desta última que concede a ideia força de algo estático, o que não é o caso. Todavia, para evitar confusão, utilizaremos a expressão "imóvel rural", tendo em vista a dicção da letra fria da lei, especialmente o art. 4º, da Lei n. 8.629, de 1993, bem como do art. 4º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964), tudo consoante às lições de Marques (2007, p. 3) quando expõe as razões da preferência do nome da disciplina (direito agrário a direito rural): "Explica-se que a preferência pela denominação 'Direito Agrário' está no substantivo *ager*, *agri*, de que decorre o *agrarius*, significando campo. O Direito Rural, proveniente do substantivo, *rus*, *ruris*, de que decorreu o *ruralis*, também quer significar campo. Mas estes termos não têm, a rigor, o mesmo sentido. O rural é concebido como o terreno que se situa distante da *urbs*, pouco importando a sua destinação. Já o agrário é considerado o campo suscetível de produção ou destinado à exploração. O rural tem a conotação estática, enquanto o agrário tem caráter dinâmico".

1.1 PROPRIEDADE RURAL NA ANTIGUIDADE

O conjunto de condições sócio-econômicas, culturais e políticas determinaram a origem e o desenvolvimento da propriedade como um dos institutos jurídicos centrais do Direito, o que é verificável a partir da recuperação histórica do instituto.

Na antiguidade, se constituíram e desenvolveram as sociedades reconhecidas como o berço da civilização. Neste período, se destacaram as contribuições das sociedades orientais, tais como dos povos mesopotâmios,[4] hebreus,[5] egípcios,[6] hindus,[7] bem como das sociedades ocidentais, especialmente das sociedades gregas e romanas.

Por certo que as contribuições das sociedades orientais encontraram menor ressonância no pensamento ocidental, mas não pode ser olvida ou minimizada a sua importância histórica. As várias informações que antecedem o Direito clássico são desencontradas, imprecisas e, por isso mesmo, são questionáveis, podendo se admitir que a propriedade comum consistiu na primeira forma de propriedade e posse.[8]

Todavia, as sociedades grega e romana foram as que mais contribuíram com a sistematização dos postulados de nossa sociedade ocidental.

---

[4] Na Mesopotâmia (sig. *Terra entre rios*), destacaram-se os sumérios, acadianos e assírios. Sob o comando de Hamurabi, da dinastia amorrita (2.067 a 2.025 a.C.), foi editado o famoso Código de Hamurabi, que já possuía vários preceitos sobre o mundo rural (art. 42; art. 43; art. 47).

[5] O velho testamento da Bíblia Sagrada conta com várias passagens que regulamentavam a vida dos hebreus (Números 26: 24-25; Deuteronômio 19:24; dentre outras).

[6] Há relatos de que a unificação das tribos do Egito se deu primacialmente em razão da agricultura crescente praticada nos vales do Rio Nilo e, segundo Neves (1967, p. 113): “Na fase do antigo e médio império, da monarquia centralizada, a terra pertencia ao faraó; uma parte estava a cargo dos templos e outra arrendada. Os camponeses e animais ficavam ligados a terra e transmitidos com a mesma”.

[7] O Código de Manu, cerca de 1300 a 800 a.C, também já regulava as questões afetas à ruralidade.

[8] Assim, Fachin (1988, p. 14) afirma que: “contra esse entendimento, autores [como Washington de Barros Monteiro] afirmam que esse estágio consistia numa situação de promiscuidade, o que levaria à impossibilidade em visualizar qualquer forma de organização ou desorganização social”.

Os gregos tiveram várias concepções sobre propriedade quanto aos modelos ideais de Estados. Para Platão (República), havia duas castas bem distintas na sociedade romana: os “plebeus” e os “guardiões”. Os primeiros haveriam de suprir as necessidades materiais dos segundos, por isso lhes era permitido ter família própria e propriedade privada, posto que os segundos viviam de maneira comunal (PIPES, 2001).

Aristóteles (Política) defendeu a ideia motriz de que a propriedade comunal seria impraticável, porque ninguém cuida de maneira adequada dos objetos que não lhe pertençam. Desta maneira, justificou-se a necessidade da existência da propriedade privada (PIPES, 2001).

Por sua vez, os romanos se ocuparam mais com os elementos da propriedade do que com sua própria conceituação. Assim, propriedade seria a prerrogativa de usar, fruir e gozar da propriedade de maneira absoluta e perpétua (*dominium est ius utendi et abutendei, quatemus iuris ratio partitur*[9]), onde o proprietário poderia fazer o que bem entendesse (*usque at ínferos et usque at coelum*[10]).

Segundo Pipes (2001, p. 31-33),

> Os juristas romanos foram os primeiros a formular o conceito de propriedade privada absoluta, que eles chamaram de *dominium*, e a aplicaram aos imóveis e aos escravos... Para ser qualificado como *dominium*, um objeto tinha que satisfazer a quatro critérios: deveria ter sido obtido legalmente, ser exclusivo, absoluto e permanente. Os direitos implícitos no *dominium* eram tão absolutos que a Roma antiga não conhecia nada sobre domínio eminente. [...] Inicialmente, os filósofos e juristas romanos tratavam a propriedade privada não como parte da Lei da Natureza, mas da Lei das Nações. Na época, entretanto, à medida que se fundiam, os dois conceitos passaram a ser vistos como fundamentos na lei natural [...], entretanto, esta não se tornou completa até os séculos XVI e XVII, [...]. Mas que a ideia aconteceu aos romanos é evidente a partir do argumento de Cícero de que o governo não deveria interferir na propriedade privada, porque havia sido criado com a finalidade de protegê-la.

---

[9] “[A propriedade] é o direito de usar, gozar e dispor de coisa própria até onde a razão do direito permite.”, numa tradução livre.
[10] “Das profundezas do inferno até o céu”, numa tradução livre.

Consoante, já nos alertou Guedes (2005, p. 41):

> Destarte, em vista do que foi exposto, pode-se concluir que na idade Antiga, embora não haja acordo sobre a existência da idade do Ouro, é possível verificar três modelos de proprietários distintos. O primeiro deles corresponde à propriedade comunal, em que não existiam os pronomes 'meu' e 'seu'. Todas as coisas pertenciam a todas as pessoas indistintamente. O segundo corresponde a um modelo de transição, em que a propriedade é comunal, mas admite-se, também, a existência da propriedade privada, como fora idealizado por Platão. Por fim, o terceiro modelo é caracterizado pela inexistência da propriedade comunal, inconcebível segundo Aristóteles, sendo certo que apenas poderia existir a propriedade privada. A concepção romana sobre a mesma exige a sua legalidade, apresentando-se com caráter absoluto, exclusivamente e permanente, sendo função do governo, na opinião de Cícero, cuidar da sua proteção.

Na antiguidade, a propriedade rural era assegurada pelo Estado, mas a utilização do meio de produção não era equânime, o que por si só nos faz inferir que as iniquidades são históricas, padecendo a sociedade de um processo secular de exclusão.

1.2 PROPRIEDADE RURAL NA IDADE MÉDIA

Há um consenso de que a era medieval se iniciou com a queda do império romano, em 476 (d.C.), sendo que os historiadores indicam a existência de duas fases bem distintas, quais sejam a alta idade média (séc. VI a X) e a baixa idade média (séc. XI a XV). Este foi um período de grande profusão cultural, que inclusive influenciou a formação dos modelos de Estado conhecidos. (LISITA, 2004, p. 45-52)

Nesse período, a figura da propriedade feudal era caracterizada pela existência de vários sistemas jurídicos pulverizados, "como se cada feudo fosse uma jurisdição, com direitos particularizados" (LISITA, 2004, p. 46).

No sistema feudal, os senhores feudais concediam aos vassalos porções de terras para produção destinadas exclusivamente aos

primeiros, inclusive com vinculação a obrigações de natureza militar. Concediam, assim, outras porções para produção destinadas ao próprio camponês.

Nessa conjuntura de relações de dependência pessoal ou de vassalagem, Accioli (1980, p. 22-23) afirma o seguinte:

> Os vassalos eram, às vezes, proprietários de terras livres, mas preferiam se recomendar a um senhor mais poderoso para obtenção de segurança contra as invasões estrangeiras ou bandidos nacionais. Os senhores mais fortes possuíam habitações fortificadas, os castelos, junto aos quais os vassalos encontravam abrigo e proteção. Ao se recomendar, o vassalo entregava ao suserano suas terras e as recebia novamente com benefícios. Esse benefício não instituía propriedade completa e sim ligada a certas obrigações – era o feudo.

Lisita (2004, p. 49), por sua vez, vaticina que:

> O feudalismo era constituído por relações de interdependência entre senhores e vassalos, numa escala hierárquica até o rei. Da terra se tirava o sustento por meio da agricultura. A propriedade imobiliária agrária se fundamentou numa estrutura de proteção e, depois, nos dogmas da Igreja, para a qual a terra era uma concessão de Deus ao povo cristão, que deveria obedecer sem questionar sua ortodoxia sob pena de heresia e até de morte.

Observa-se uma mudança no modelo de propriedade romana e a propriedade feudal, porquanto aquela se demonstrava um direito absoluto e exclusivo, dando lugar a uma propriedade fragmentada.

Não obstante ser este modelo preponderante, Loz Mozos (1993, p. 23) enaltece que havia outras formas de apropriação dos bens no período feudal, tais como as propriedades eclesiásticas, municipais e de universidades.

Contudo, a baixa idade média (1150 - 1474) viu florescer o surgimento das cidades e, com ela, o crescimento do comércio e o próprio declínio do sistema feudal, inclusive com um golpe na influência da igreja católica, tendo em vista a Reforma Protestante.

Nessa segunda etapa da idade média, constatou-se uma grande concentração de renda, o que de certo modo deu origem ao mercantilismo, possibilitando a expansão marítima e comercial.

Por fim, pode-se afirmar que a idade média foi um período de coexistência de vários regimes da propriedade rural, que culminou com o crescente poder real, dando ensejo ao absolutismo característico da idade moderna.

1.3 PROPRIEDADE RURAL NA IDADE MODERNA

Este período histórico foi delimitado pelos estudiosos entre a tomada de Constantinopla (séc. XV) à Revolução Francesa (séc. XVIII). Economicamente, caracterizou por ser um período de transição entre o regime feudal e o capitalismo.

A idade moderna foi um período de grandes embates ideológicos, com reflexos na concepção da propriedade rural. A burguesia — como classe ascendente em decorrência da expansão comercial — passou a gozar de prestígio, mas a legitimação de seu poder, pelos preceitos então vigentes, indicava a imprescindibilidade de acumulação de terras, motivo pelo qual houve uma aproximação dos pensadores iluministas para justificar esse poder.

Essa aproximação rendeu o desenvolvimento de várias concepções sobre a propriedade. Pode-se destacar a visão de Locke (1989, p. 41):

> Todos os homens se acham naturalmente num estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da própria natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem.

Rousseau (1983, p. 269-270) afirmava:

> Tal foi ou deveu ser a origem da sociedade e das leis, que deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico;

> destruíram imediatamente a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, fizeram de uma usurpação sagaz um direito irrevogável e, para lucro de alguns ambiciosos, daí por diante sujeitaram todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria.

Pode-se observar que tanto Rousseau quanto Locke defendiam a ideia de que não haveria guerras e nem discórdias se não houvesse a propriedade, no que defendiam a razão em detrimento dos preceitos religiosos e sociais, preconizado pelo Estado de então (LISITA, 2004, p. 62-63).

1.4 PROPRIEDADE RURAL NA IDADE CONTEMPORÂNEA

A idade contemporânea tem por marco a Revolução Francesa do final do século XVIII. Foi justamente neste período que ocorreram grandes mudanças paradigmáticas quanto ao direito de propriedade, notadamente em vista dos acontecimentos relevantes. Houve repercussão direta no modo de viver e pensar do ser humano, tais como as revoluções liberais, a revolução industrial e a expansão do capitalismo, o surgimento do imperialismo e a I e II Grandes Guerras, revolução socialista dentre outros (GUEDES, 2005, p. 45).

A partir da Revolução Francesa, a burguesia, classe ascendente ao poder, transformou a sociedade aristocrática e feudal em sociedade burguesa e capitalista.

Sieyés defendia uma constituição democrática como forma única de terminar com as diferenças que existiam. Rocha (1998, p. 141) destaca as contradições do pensamento do abade quando:

> [...] embora aceitando as ideias de Rousseau, Sieyés entende que o direito de propriedade é sagrado. Ele não percebe, conseqüentemente, que a maioria dos membros do terceiro estado é constituída de não-proprietários. Além do que afirma que a representação política do terceiro (e não do Estado) deve ser feita pelos proprietários, pois estes representam todos os outros.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi assinada em 1789, também no dia 5 de outubro, posto que, sob os ideais iluministas, indicava que:

> Art. 1º Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais não podem fundar-se em nada mais do que na utilidade comum.
>
> [...]
>
> Art. 17. Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, salvo quando o exigir evidentemente a necessidade pública, legalmente comprovada, e sob a condição de uma indenização justa e anterior.

Tais postulados fizeram com que Châtelet (1973, p. 38) ressaltasse o seguinte: “A Revolução Francesa fez cair as quatro muralhas que protegiam o homem: a religião, a tradição, a classe, a propriedade”.

É interessante notarmos que, mais tarde, o próprio Código Civil Napoleônico (1804), taxado de individualista, apropriou-se da ideia da viabilidade de restrição em caso de interesse da coletividade.

Com efeito, em meio a tantos acontecimentos históricos de monta, resta a necessidade de perquirir, ainda que de maneira sintética, as propostas mais importantes dos modelos de Estado, deste período, que tiveram a conotação de modelar o direito de propriedade a partir de suas nuances ideológicas. Assim, tem-se como obrigatória a consideração do modelo liberal, socialista e democrático de direito.

Em breves palavras, pode-se considerar que a propriedade no Estado liberal caracterizava-se como algo livre de peias, onde o individuo poderia gozar de suas prerrogativas de forma absoluta, posto que o Estado, para respeitar o direito de propriedade, deveria se abster de atuar sobre a propriedade. Assim, a expressão francesa *laisser faire, laissez passer,*[11] expressava bem a ideia da passividade do Estado diante dos fenômenos econômicos e sociais.

---

[11] Que significa literalmente "deixai fazer, deixai ir, deixai passar";

Todavia, o liberalismo econômico agigantou enormemente as diferenças e o abismo entre as classes sociais. Eclodiram-se diversos movimentos sociais denunciando o inconformismo com a brutal desigualdade na distribuição dos meios materiais.

Esses movimentos buscavam demonstrar a impropriedade da postura passiva do Estado, vez que a excessiva liberdade, principalmente no âmbito econômico, trouxe muitas iniquidades e injustiças.

Nesse ambiente é que surgiu o Estado Social de Direito, que teve inicialmente suas bases calcadas nas ideias de filósofos como Hegel e Karl Marx. Assim, a partir da Revolução Russa e das movimentações sociais é que foram proclamados os direitos de segunda geração/integração,[12] inicialmente nas constituições mexicana e alemã de Weimar, em 1917 e 1919, respectivamente.

Nesse diapasão, houve o reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e culturais, instalando-se a ideia da relativização da propriedade por meio do princípio da função social, que passou a integrar gradativamente os mais diversos textos constitucionais.

A despeito da força motriz do Estado Social de Direito não se cingir à planificação da economia, a partir da desintegração da URSS e

---

[12] A utilização somente do critério cronológico para a divisão do direito em gerações, segundo o seu surgimento e sua garantia no mundo jurídico, está ultrapassada, motivo pelo qual preferimos utilizar a expressão "geração/integração", tudo consoante às lições de Trindade (1997, p. 390): "A visão compartimentalizada dos direitos humanos pertence ao passado e, como reflexo dos confrontos ideológicos de outrora, já se encontra há muito superada. O agravamento das disparidades sócio-econômicas entre os países, e entre as camadas sociais dentro de cada país, provocou uma profunda reavaliação das premissas das categorizações de direitos. A fantasia nefasta das chamadas "gerações de direitos", histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos, já se encontra devidamente desmistificada. O fenômeno que hoje testemunhamos não é o de uma sucessão, mas antes de uma *expansão, cumulação e fortalecimento* dos direitos humanos consagrados consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos". Guerra Filho (2005, p. 46-47) destaca que "ao invés de 'gerações' é melhor se falar em 'dimensões' de direitos fundamentais. [...] as gerações anteriores não desaparecem com o surgimento das mais novas", e prossegue citando como exemplo "o direito individual de propriedade, num contexto em que se reconhece a segunda dimensão dos direitos fundamentais, só pode ser exercido observando-se sua função social, e com o aparecimento da terceira dimensão, observando-se igualmente sua função ambiental".

da reunificação da Alemanha, e mesmo considerando a fragilidade do regime econômico de Cuba, a comunidade internacional começou a vivenciar em alguns rincões o Estado Democrático de Direito (para alguns, Estado Democrático Social de Direito). Nesta, o Estado deveria garantir melhores condições de vida aos mais necessitados, corrigindo distorções da má distribuição de renda e dos meios de produção, regulando o funcionamento cego e abusivo das forças do mercado.

Nesse contexto de ampliação dos direitos, verificamos que, além de um Estado Democrático Social de Direito, temos em nosso país um Estado Democrático de Direito Social Ambiental[13], onde "[...] novas formas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada" (CANOTILHO,1992, p. 3).

Daí a lição de Canotilho (1992, p. 9) quando afirma que:

> [...] o direito de propriedade individual é um direito de expressão constitucional, um direito, pois, fundamental, um dos que a comunidade política elegeu como indesligável da pessoa, como instrumento natural do seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Assim, da leitura dos artigos 170 e 225 da Constituição Federal, chega-se facilmente à conclusão de que adotamos as características apontadas pelo mestre constitucionalista lusitano, guardando coerência e conformação entre os princípios adotados pelo texto Magno vigente[14].

Aqui a atuação legítima do Estado deve estar jungida ao princípio básico da constitucionalidade. Neste, as leis devem ser proporcionais,

---

[13] Nota-se que Canotilho (1992, p. 3) arrola algumas características que devem nortear o Estado para que venha a ser um Estado Democrático Ambiental: a concepção integrada, que se refere à proteção global e sistêmica do meio ambiente; institucionalização dos deveres fundamentais ecológicos; agir integrado da administração; tensões e conflitos do Estado Constitucional e princípio da responsabilidade etc.

[14] BARROSO (2005, p. 18), reportando ao Canotilho, indica que: "O Estado, com o seu dever de defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento territorial como uma das tarefas básicas que lhe estão cometidas, enquadradas nos princípios fundamentais da Constituição política, transformou-se em um Estado de direito democrático-ambiental, haja vista admitir-se o direito ao ambiente concebido com fim do Estado".

vedando o retrocesso e propiciando o alcance dos objetos do Estado por meio da observância de seus princípios fundamentais.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, os objetivos fundamentais estão previstos no art. 3º, sendo que os princípios fundamentais estão enumerados no art. 1º, havendo uma confluência de ambos nos princípios fundamentais da ordem econômica prevista no art. 170.

É interessante notar o protagonismo que o princípio da dignidade da pessoa humana alcança no ordenamento jurídico atual, vez que o Estado, inclusive na ordem econômica, deve efetivamente garantir a dignidade da pessoa humana (inciso III, do art. 170, da CRFB). No âmbito do direito agrário, isso fica muito evidente a partir da observância do princípio da função social, consoante teremos a oportunidade de defender mais adiante.

1.5 PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

O direito de propriedade é um dos principais direitos assegurados pelo ordenamento jurídico positivo brasileiro hodierno, tanto que está elevado à categoria de direito fundamental, portando dotado de cláusula pétrea. Está albergado no texto constitucional em diversos dispositivos, especialmente no *caput,* do art. 5º e em seu inciso XXII, bem como no inciso II, do art. 170, dentre outros.

Por outro lado, e não menos importante, são vários os dispositivos constitucionais que condicionam o respectivo direito ao cumprimento da função social (inciso XXIII, do art. 5º; inciso III, do art. 170, art. 182, § 2º, art. 186). Isso estabelece sanções quando da não observância destes preceitos, estando o pagamento da indenização por Títulos da Dívida pública (TDP) e Título da Dívida Agrária (TDA) na principal consequência.

Assim, na desapropriação por interesse social urbano, após o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo pelo prazo de no mínimo 5 (cinco) anos, abre-se a possibilidade de desapropriação com pagamento em Títulos da Dívida Pública (TDP), nos termos do art. 182 e seguintes e do Estatuto da Cidade. Na desapropriação agrária, o pagamento da terra nua é realizado em Título da Divida Agrária (TDA), indenizando as benfeitorias em espécie.

Por outro lado, no plano infraconstitucional, convivemos como o fenômeno da recepção quando utilizamos as disposições do antigo *Codex* Civil (Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916) para regulamentar as disposições fundamentais. O art. 524 previa que "A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua", tudo isso para demonstrar o quanto o direito de propriedade era considerado individualista e centrado na visão absoluta e egocêntrica.

Entrementes, o atual Código Civil (Lei n. 10.406, de 2002) no *caput* do art. 1228 repete praticamente as disposições do código anterior, mas nos seus parágrafos limita o direito de propriedade ao cumprimento de determinados condicionamentos em benefício da coletividade, demonstrando que tais disposições estão mais consentâneas com a nova ordem constitucional quando estabelece o seguinte:

> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
>
> § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
>
> § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.
>
> § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública

> ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.
>
> § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.
>
> § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

"A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário", consoante o art. 1.231 do Código Civil, admitindo-se a *contrario sensu* que a propriedade poderá conter vários condicionamentos, a depender do próprio ordenamento jurídico.

Todavia, esses condicionamentos devem conformar-se com as disposições constitucionais, posto que somente "ao fazer-se o percurso da verticalidade fundamentadora das normas, abica-se na Constituição". Dessa maneira, extrair-se-á a validade das limitações impostas pelo ordenamento infraconstitucional, já que "Este [Constituição] é o fundamento de validade de todo o sistema normativo infraconstitucional" (TEMER, 2001, p. 20).

A propriedade de imóvel urbano é limitada pelas regras ambientais decorrentes do direito de vizinhança, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001), como também pelas leis municipais (zoneamento, código de posturas, dentre outras). A verificação do cumprimento da função social é determinada pelo respectivo Plano Diretor, consoante § 2º, do art. 182, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Quanto à propriedade rural, verificamos ainda as disposições específicas decorrentes inclusive das disposições constantes do Título VII (Da ordem econômica e financeira), Capítulo III (Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária – arts. 184 a 191).

Observamos ainda a recepção do Decreto-Lei n. 3.365, de 1941, da Lei n. 4.132, de 1964, e do Estatuto da Terra (ET), com complementação posterior pelo ordenamento jurídico vigente após as edições da Lei n. 8.629 e Lei Complementar n. 76, ambas de 1993, e respectivas modificações.

É necessário destacarmos que a existência do instituto da desapropriação, antes de negar o direito à propriedade, reafirma-o, consoante as insuperáveis lições de Borges (1998, p. 61):

> Pode parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade. Mas não é. Ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas. No fundo o instituto da desapropriação não atinge o direito de propriedade em sua característica mais avultada, que é o seu valor econômico. Há apenas uma permuta de valores: substitui-se um bem – o objeto do direito de propriedade – por outro bem – o seu preço em dinheiro ou equivalente. Não é a coisa em si que se garante: é a sua expressão econômica, de modo a permanecer íntegro o patrimônio da pessoa, apesar da desapropriação.

Observando-se o devido processo legal, o imóvel rural poderá ser legitimamente expropriado, mormente se verificada a presença dos pressupostos constitucionais estabelecidos no inciso XXIV, do art. 5º, da CRFB.

Das normas acima citadas, destacam-se algumas disposições do Estatuto da Terra (ET), que serão objeto de nossas atenções, ainda que reflexamente:

> Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.
>
> § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

> § 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.
>
> [...]
>
> Art. 15. A implantação da Reforma Agrária em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social.

Observa-se que o art. 1º do Estatuto da Terra (ET) conceitua os pilares do próprio diploma legal, entendido como a “Reforma Agrária” e a “Política Agrícola”. Ambos os conceitos legais são imprescindíveis para a compreensão da problemática que se visa estudar, porquanto as duas noções são interdependentes e permeiam todas as ações governamentais no meio rural.

Advirta-se que a temática em estudo é nitidamente relacionada ao tema reforma agrária e estreitamente vinculada à política fundiária, como parte integrante da política agrícola, conforme já mencionado em linhas pretéritas.

Tanto o campesino que não tem acesso ao meio de produção da terra ou aquele que o possui em fração inferior ao necessário para o sustento e o progresso social-econômico deverão ser beneficiários de um conjunto de medidas que modificam as relações de posse e uso da terra. Assim, é igualmente imprescindível os ditames da política agrícola para todos aqueles que labutam na terra, independentemente de terem sido ou não beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou de quaisquer iniciativas públicas ou privadas que fomentaram o acesso à terra.

Nesse contexto, vale mencionarmos o Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985, que aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária, o qual muitas de suas metas não foram alcançadas, além das promessas irrealizadas constantes do II Plano Nacional de Reforma Agrária, editadas para efetividade a partir de 2003.

Percebemos, portanto, que uma das alternativas para diminuição da concentração das terras no Brasil é a realização de um planejamento que compatibilize a reforma agrária com a rota das políticas fundiárias, no qual sejam destinadas as terras públicas e as devolutas para o Programa Nacional de Reforma Agrária, com o intuito de reduzir as tensões sociais e os conflitos no campo.

Já em termos da legislação recente, devemos citar os arts. 4º e 9º da Lei n. 8.629, de 1993. O art. 4º, dentre outras conceituações, esclarece o que vem a ser imóvel rural para os fins da lei legislação agrária, definindo inclusive a dimensão de pequena e média propriedade rural. O art. 9º informa quando a propriedade agrária cumpre com a função social, descortinando-se assim a viabilidade da incidência do instituto da desapropriação agrária.

Assim, será passível desta modalidade de desapropriação a pequena e média propriedade que não cumpra a função social, desde que o proprietário possua outra, ou a grande propriedade que não observa este preceito.[15]

Pela importância dos dispositivos mencionados, transcrevemo-nos:

> Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:
>
> I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

---

[15] Não devemos olvidar que a interpretação conservadora do inciso II, do art. 185 da Constituição Federal, dita que somente o imóvel improdutivo poderia ser desapropriado, posto que reduz a análise apenas aos aspectos econômicos, desprezando-se os aspectos sociais e ambientais. Todavia, existem precedentes que permitem entrever que realmente vivenciamos um momento de guinada de posicionamento, citando como exemplo o caso do posicionamento do TRF da 1º Região que, de forma histórica e digna de nota, proveu recurso favorável à desapropriação do imóvel rural denominado Fazenda Nova Alegria, em Felisburgo (MG), por descumprimento das funções ambiental e de bem-estar social, consoante depoimento da procuradora-geral do Incra, que destacou: “Foram posicionamentos históricos do Judiciário sobre questões sociais tão importantes, como a reforma agrária e o acesso a educação para os excluídos”. Disponível em: < http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14190:representantes-do-incra-se-reunem-com-presidente-do-trf-1o-regiao&catid=1:ultimas& Itemid=278,> Acesso em: 25.07.2010, 11:00:53.

> II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:
>
> a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;
>
> III - Média Propriedade - o imóvel rural:
>
> a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;
>
> Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.
>
> [...]
>
> Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:
>
> I - aproveitamento racional e adequado;
>
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
>
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
>
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O art. 15 do Estatuto da Terra (ET) prioriza a realização da Reforma Agrária em terras particulares, notadamente nas zonas críticas ou de tensão social, sendo que o §5º, do art. 9º, da Lei n. 8.629, deixa claro que o cumprimento da função social, sob o aspecto social, é um norte, sendo aquele que justamente “não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel”.

As prescrições do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, inseridos pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000 — reeditada, pela última vez, como Medida Provisória n. 2.183-56/2001 — hoje em vigor em decorrência do art. 2º da Emenda à Constituição n. 32, de 2001, representa uma guinada casuística na orientação original.

Essa mudança paradigmática desrespeita o princípio da razoabilidade, porquanto acirra a luta de classes, sem ter nenhum escopo para induzir ao cumprimento da função social do imóvel rural. Muito pelo contrário, esse novo marco legal traduz-se numa “imunidade” temporal desarrazoada, por ser incompatível com o texto

constitucional, como também por ter convivência comprometida em vista de outros dispositivos legais ainda vigentes, consoante será demonstrado no decorrer do presente ensaio.

1.6 OCUPAÇÃO COLETIVA DECORRENTE DOS CONFLITOS SOCIAIS NO CAMPO E DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

> As classes dominantes recusam-se a compatibilizar o ritmo da reforma agrária com a urgência das medidas necessárias para deter o processo de empobrecimento que está levando as populações rurais ao desespero. O Judiciário, que poderia contribuir para minorar o problema, só faz agravá-lo.
>
> Em um país que se pretende democrático, não cabe uma justiça de classe: atenta e prestativa às camadas ricas da população; míope para ver o direito dos pobres; e surda para os seus clamores. Muitas cartas indignadas chegam às redações dos jornais reclamando da selvageria dos sem-terra quando eles ocupam edifícios do Incra, fecham estradas, depredam postos de pedágio, ocupam terras. Os que assim reclamam -se não são interessados ou hipócritas- deviam atentar para o óbvio: todos esses atos não passam de gestos destinados a chamar a atenção da sociedade para o drama dos sem-terra (SAMPAIO, Plínio de Arruda. COMPARATO, Fábio Konder; SILVA, José Afonso da. Uma justiça de classe. Disponível em:<http://www.reformaagraria.org/node/85> Acesso em: 24/06/2010, às 10:00.

Antes, havia no ordenamento jurídico brasileiro um balizamento prévio para se identificar, como as áreas prioritárias para a implementação das políticas públicas de desapropriação agrária, as áreas inseridas em zonas críticas ou de tensão social (art. 15, do ET).

As áreas de conflito social eram priorizadas para expropriação agrária, o que inclusive levou o setor ruralista a cunhar a equívoca expressão “indústria das invasões”. Pensava-se que fosse imprescindível a ocupação do imóvel rural (real ou forjada) para se ter êxito na alienação de imóveis agrários do particular para o Poder Público.

Atualmente, não mais se exige que os imóveis rurais, para serem desapropriados, estejam situados em zonas declaradas prioritárias para a realização da reforma agrária. Isso ocorria anteriormente por Decreto Presidencial, consoante o § 2º, do art. 161, da Constituição Federal de 1967, com redação estabelecida pela Emenda à Constituição n. 1, de 1969, tirante à possibilidade de delegação da competência para indicação da área prioritária a outras autoridades de escalões inferiores.

Lembre-se que, na época, tratava-se de requisito inafastável, causando, inclusive, nulidade de todo o procedimento expropriatório, caso o imóvel rural não estivesse incrustado na área declarada prioritária.

O art. 15 do Estatuto da Terra (ET) já estabelecia que a Reforma Agrária em terras seria "feita em caráter prioritário quando se tratasse de zonas críticas ou de tensão social."

Assim, inclusive o art. 34 do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) indicava que todas as normas eram direcionadas para se intervir na estrutura fundiária onde houvesse clamor social. Este era evidenciado por ocupações coletivas, que se revelavam tratar-se de uma zona crítica com flagrante tensão social.

Por sua vez, o próprio Decreto-lei n. 554, de 25 de abril de 1969, que dispunha sobre desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária, já estabelecia que a União poderia:

> promover a desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais situados nas áreas declaradas prioritárias para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 157 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pelo Ato Institucional n. 9, de 25 de abril de 1969.

O certo é que a ocupação coletiva é o reflexo dos conflitos no campo, reveladores da luta de classes sociais,[16] que inclusive é

[16] Neste ensaio, a categoria "luta de classes sociais" é a extraída do conjunto da obra de Karl Marx, que indica um constante tensionamento entre as forças dos atores sociais (poderosos e proletariado), permeadas pelas influências de cunho econômico, porquanto a base da sociedade seria a produção econômica.

considerada pelos movimentos sociais um ato fundador e legitimador de sua luta pelo acesso à terra por meio da conquista de seus direitos.

Consoante Sigaud (2010, p. 251):

> As ocupações de terras com montagem de acampamentos constituem uma linguagem simbólica, um modo de fazer afirmações por meio de atos e um ato fundador de pretensões à legitimidade. Ao promover uma ocupação e um acampamento, o movimento diz ao INCRA que deseja a desapropriação e desencadeia o processo, o proprietário percebe que pode vir a ficar sem suas terras e age na defesa de seus interesses solicitando a reintegração de posse, e os movimentos respeitam a bandeira do concorrente que hasteou e não ocupam aquela terra.

Num país com uma imensa demanda para realização da reforma agrária, o ato de ocupação legitima a pretensão de um determinado grupo. Após a ocupação, este ato torna-se identificável perante o próprio Poder Público, sob pena de nunca alcançar seu desiderato de ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Isso se deve ao fato de que o número de interessados em serem beneficiários do programa é maior do que a capacidade instalada para se atender à demanda.

Percebe-se que os movimentos sociais encaram a ocupação como uma forma de legitimar sua atuação no cenário social e, ainda, de chamar a atenção para a opressão em que vivem. São, portanto, a máxima expressão pela “luta por terra” e representativos da liberdade da opressão a que estão submetidos.

Os integrantes dos movimentos sociais têm legitimidade de participar da formulação, implementação e ampliação das políticas públicas fundiárias que lhe digam respeito, em especial de utilizarem os instrumentos de pressão social que estão ao seu dispor.

Não é por outra razão que o atual paradigma de Estado Social e Democrático de Direito Ambiental pressupõe uma interlocução permanente entre o Poder Público e os diversos setores da sociedade, sendo legítima a interpretação do texto Magno pelos integrantes dos movimentos sociais.

Essa interpretação realizada pelos integrantes da “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”, idealizada por Häberle (1997), nada mais é do que a reação da sociedade civil organizada para conceder consequências aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social, quando da manifestação do poder constituinte originário.

Para Sigaud (2010, p. 251), a dinâmica das ocupações é explicada por uma teia de relações — até mesmo de cooperação dos movimentos sociais — e pelo Poder Público, ao indicar as diretrizes para a política do Estado brasileiro em relação à questão fundiária — especialmente a concretização da reforma agrária ainda por realizar-se — como também a forma de firmar posição aos demais beneficiários em potencial.

Já houve diversas tentativas em conceder contornos diversos ao instituto jurídico da desapropriação agrária, em especial no que diz respeito à tentativa de afastar a vocação de priorizar a incidência desta para a solução de conflitos sociais.

Tais tentativas se consubstanciam na negação ao direito da liberdade, da livre manifestação e da própria dignidade da pessoa humana, vez que o ser humano deveria estar no centro do sistema de proteção aos bens jurídicos, e não à propriedade.

Essas investidas representam um retrocesso vedado pelo sistema jurídico, já que encartado numa situação que dificulta a realização do direito social ao acesso à terra inato ao cidadão.

Por outro lado, como no país há poucos recursos frente a enormes necessidades sociais, há de se priorizar a aplicação dos recursos públicos, numa conjugação do mínimo existencial com a reserva do possível. É pouco provável que o direito (e a legislação como expressão máxima dos ordenamentos de origem romanística) simplesmente não reconheça a realidade social, dispondo diametralmente em oposição com a lógica e a tendência natural dos fatos.

Nesse contexto, na tentativa de “neutralizar o esbulho possessório”,[17] cria-se uma teratológica abstração de que o imóvel objeto do conflito social por si só tem uma proteção mais abrangente do que o imóvel que realmente cumpre a função social.

À luz do direito, especialmente do conteúdo material do princípio da razoabilidade, essa situação não consoa com a Constituição. A exclusão temporária dos imóveis rurais, objetos de conflitos sociais do processo de desapropriação agrária, subverte totalmente os valores do sistema jurídico vigente.

A “imunização” desse imóvel pelo período de 2 (dois) anos — eventualmente prorrogável por igual período no caso de reincidência — representa uma absurda ficção legal. Acreditamos que este imóvel não mereça proteção maior do que aquele explorado de forma a cumprir integralmente com todos os aspectos de sua função social.

Cita-se, por exemplo, o Decreto n. 91.766, de 1985,[18] e o Decreto-Lei n. 2.363, de 1987, sendo que este último, segundo Tanajura (2000, p. 57),

> [...] tornou intocáveis as ‘áreas em produção’, sem se importar com as condições de trabalho existentes no imóvel e a forma com que ele está sendo explorado. No imóvel que, por acaso, for desapropriado, o dono ainda tem direito de ficar com 25% da área, à sua livre escolha. Isso quer dizer que, para os trabalhadores rurais, sobrarão as terras piores, imprestáveis e de difícil acesso, ou seja, as terras improdutivas (*sic*). ‘Restarão para a Reforma

---

[17] Expressão utilizada na ementa da MC na ADI 2.213/DF.

[18] O Decreto n. 91.766, de 10 de outubro de 1985, que aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, estabeleceu, por exemplo, em seu art. 2º, o seguinte, chamando a atenção especificamente para os § § 2º e 3º: Art. 2º - O Plano Nacional de Reforma Agrária a que se refere o artigo anterior será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, autarquia especial, vinculada ao MIRAD, em Áreas Regionais Prioritárias, mediante Planos Regionais de Reforma Agrária e respectivos Projetos de execução, nos termos do que estabelecem os arts. 35 e 36 do Estatuto da Terra. § 1º - Os Planos Regionais de Reforma Agrária somente serão executados após aprovação pelo Presidente da República. § 2º O Poder Público evitará, sempre que conveniente, a desapropriação dos imóveis rurais que observem os requisitos estabelecidos no § 1º, do art. 2º do Estatuto da Terra, mesmo quando classificados de acordo com o inciso V, do art. 4º do referido diploma legal. § 3º - O Poder Público evitará a desapropriação de imóveis rurais que, embora incluídos em zonas prioritárias, apresentem elevada incidência de arrendatários e ou parceiros agrícolas e cujos proprietários observem rigorosamente as disposições legais que regulam as relações de trabalho entre os proprietários e os cultivadores diretos.

> Agrária, apenas os carrascais, charcos, areiões, piçaras e pirambeiras' (*sic*).

Mais recentemente, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), como autarquia gestora do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), até a edição do Decreto n. 2.250, de 1997, aplicava as normas existentes ao priorizar a desapropriação agrária de imóveis rurais incrustados em zonas críticas ou imóveis que tinham tensão social.

Contudo, o referido diploma infralegal, que "Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado à reforma agrária e dá outras providências", buscou excluir do processo de desapropriação agrária os imóveis objetos de tensão social e conflitos agrários. Contudo, foi totalmente inócuo e ineficaz e, inclusive, desmoralizou o Governo de então.

Ocorre que o art. 4º do referido decreto determinava hilariamente que:

> O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º da Lei n° 8.629 , de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em Portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (DECRETO n. 2.250, de 1997)

Assim, os integrantes dos movimentos sociais aguardavam a equipe técnica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na porteira do imóvel rural, saindo imediatamente à chegada dos técnicos e adentrando novamente para o imóvel após a realização dos levantamentos técnicos.

Após a desmoralização do Governo, em vista da experiência mal sucedida, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), editou a Medida Provisória n. 2.027-38, em 4 de maio de 2000, buscando reverter o número crescente de ocupações de terra no país.

O número de ocupações coletivas subiu mais de 300% nos quatro primeiros anos de seu mandato, chegando a 599 ocupações em 1998, segundo levantamentos da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2002), consoante gráfico abaixo.

A partir da alteração do marco legal, observamos que houve o recrudescimento do posicionamento do Estado e uma tentativa de desmobilização dos movimentos sociais, o que impõe o estudo das consequências jurídicas dos conflitos sociais no campo na desapropriação agrária, tendo em vista essas ocupações coletivas.

Destarte, objetivamos perquirir se a nova redação do § 6º, do art. 2º da Lei n. 8.629, de 1993 (redação dada pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000, reeditada pela última vez como Medida Provisória n. 2.183-56, de 24.08.2001) é valida ou não, se consoa ou não com as disposições constitucionais que regem a matéria.

CAPÍTULO 2

A RELEVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO À NATUREZA E DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A CENTRALIDADE DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NO IMÓVEL RURAL E OS ASPECTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS

Indubitavelmente, o princípio da função social da propriedade com a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988 ganhou novos ares, alcançando maior visibilidade e, consequentemente, centralidade e destaque.

Não obstante, percebemos um nítido protagonismo do princípio da dignidade da pessoa humana, conformador, e que reflete na importância que o princípio da função social do imóvel rural alcança para o direito agrário brasileiro. É a ideia motriz de toda construção jusagrarista que permeia o estudo dos institutos, as regras e os demais princípios agrários.

Anteriormente, os princípios jurídicos, inclusive os de estatura constitucional, eram tratados como meros aconselhamentos do legislador e evoluíram para apresentar uma função de integração do ordenamento jurídico até alcançar o *status* normativo.

Da função normatizadora dos princípios surge a necessidade de extração de seu conteúdo material e sua extensão para plena operação do direito. Essa atividade (delimitação do conteúdo normativo) tornou-se missão impostergável do jurista para conceder a exata efetividade às normas constitucionais.

Os princípios constitucionais agrários também se incluíram nesta trajetória, tanto que, hodiernamente, se faz necessário realizar uma leitura baseada em princípios dos diversos ramos das ciências jurídicas, em que pese haver discussão sobre ser o “direito uno, indivisível e decomponível” (LENZA, 2008, p. 01). Assim, concede-se especial atenção aos princípios jurídicos que fundam cada um destes

ramos do direito para realizar uma interpretação consentânea com o atual estágio da sociedade.

Enalteça-se, por oportuno, a necessidade de se verificar a precedência interpretativa dos princípios jurídicos, porquanto os princípios constitucionais ostentam uma saliência, já que são valorizados pelo legislador constituinte e espairam sua normatividade em todo o sistema jurídico.

Registra-se que, em nota de rodapé (n. 10), Baracho (*apud* Temer 2001, p. 23) destaca:

> ensina que os problemas da interpretação constitucional são mais amplos do que aqueles da lei comum, pois repercutem em todo o ordenamento jurídico. E invocando Hector Fix Zamudio, lembra que a interpretação dos dispositivos constitucionais requer, por parte do intérprete ou aplicador, particular sensibilidade que permite captar a essência, penetrar na profundidade e compreender a orientação das disposições fundamentais, tendo em conta as condições sociais, econômicas e políticas existentes no momento em que se pretende chegar ao sentido dos preceitos supremos [...]. Os diversos conceitos de Constituição, a natureza específica das disposições fundamentais que estabelecem regras de conduta de caráter supremo e que servem de fundamento e base para as outras normas do ordenamento jurídico, contribuem para as diferenças entre a interpretação jurídica ordinária e a constitucional. (Teoria da Constituição, p.54)

Assim, verifica-se que o protagonismo do princípio da dignidade da pessoa humana utiliza-se do princípio da função social da propriedade rural para servir de parametrização interpretativa, espargindo sua força frente aos demais princípios do direito agrário pátrio. Infere-se, a partir daí, as consequências e as devidas intersecções em relação à propriedade rural, notadamente quanto às garantias concedidas ao direito de propriedade, bem como, por exemplo, os instrumentos jurídicos de proteção da posse.

A despeito do surgimento de novos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o alcance do princípio da função social,

percebemos que decisões judiciais ainda continuam demasiadamente conservadoras[19], principalmente em relação à efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse ensaio, evidenciamos o avanço das concepções a respeito do referido princípio e sua efetividade, notadamente em vista da apresentação de situações específicas que podem elucidar sua aplicação para, num esforço interpretativo, verificar quais as verdadeiras facetas para observância deste princípio constitucional agrário, a partir do "novo" marco constitucional inaugurado pela Constituição vigente.

Com efeito, a análise partirá da premissa de que é relevante ter a completa compreensão dos princípios para o ordenamento jurídico, especialmente do princípio da função social da propriedade rural para o direito agrário pátrio. Este está num momento de inflexão, ou seja, de ser instrumento de desenvolvimento do país como um todo.

O certo é que as nações enfrentam diversos problemas econômicos, sociais e ambientais, inclusive diretamente ligados à segurança alimentar da sociedade presente e futura. O Brasil, como um país de grandes dimensões e terras agricultáveis, deve se posicionar diante das questões atinentes ao campo.

É imperativo que o Estado brasileiro fique atento ao modelo de produção e busque formas sustentáveis de desenvolvimento por meio do incremento da agricultura familiar, uma vez que a monocultura de exportação não atende aos interesses imediatos e mediatos da nação brasileira.

---

[19] Enalteça-se que há necessidade de formação de juízes com uma formação mais sólida para resolver questões agrárias e ambientais, mormente com a criação da Justiça Agrária, nos termos do art. 126 do texto constitucional.

2.1 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Num esforço para delimitação e construção de um conceito de princípios jurídicos, surge a necessidade de transcrição das lapidares lições de Mello (2008, p. 942-943):

> Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, 1. mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo; 2.Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico corrosão de sua estrutura mestra.

Na mesma esteira de pensamento, mas externando uma classificação dos princípios quanto à abrangência, temos as lições de Cretella Júnior (2000, p. 6):

> Denomina-se princípio toda proposição, pressuposto de um sistema, que lhe garante a validade, legitimando-o. O princípio é ponto de referência de uma série de proposições, corolários da premissa primeira do sistema. Toda ciência implica a existência de princípios, uns universais ou onivalentes; outros regionais ou plurivalentes; outros monovalentes; outros, enfim, setoriais

Por fim, ainda no âmbito do escólio de eminentes estudiosos, tem-se a brilhante lição de Ávila (2008, p. 129), ao afirmar que:

> Princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Como se vê, os princípios jurídicos são proposições fundamentais do ordenamento jurídico, mandamento nuclear desse sistema, com força normativa, função fundamentadora, interpretativa e supletiva, concedendo-lhe coerência, lógica e racionalidade.

Mas, os princípios jurídicos nem sempre tiveram este conteúdo, pois, conforme assevera Bonavides (*apud* Pereira, 2001, p. 128-129), eles passaram por três concepções distintas quanto à sua natureza:

> *a) Jusnaturalismo*: é a primeira e mais antiga teoria acerca da natureza dos princípios. A presença marcante das idéias filosóficas e políticas que firmaram o Estado Liberal fez com que os princípios fossem considerados a expressão desses novos valores, possuindo, pois, um peso fortemente ético e não jurídico. Os princípios estavam, então, impregnados de um ideal próprio de Justiça, sendo verdadeiros axiomas jurídicos, normas que tinham valores deduzidos pela "reta razão" e, por isso, pairavam em um nível abstrato, valorativo, meramente informador e carente por completo de juridicidade – mero extrato de valor informador da ordem jurídica.
>
> *b) Positivismo*: representa uma etapa intermediária na afirmação da juridicidade dos princípios ao lado das demais normas e, por isso, não podem ser considerados, como antes, instância supra-legal. Decorrem, outrossim, do próprio Direito Positivo na medida em que são considerados generalizações das regras jurídicas e não de um fictício Direito Natural descoberto pela razão. Entretanto, são denominados *princípios gerais do direito* e integram o ordenamento jurídico no mais baixo grau de hierarquia, eis que sua função se reserva a impedir o vazio normativo na ausência de regra estrita: são fontes normativas secundárias, verdadeiras "válvulas de segurança" do sistema, com funcionalidade meramente supletiva.
>
> *c) Pós-positivismo:* princípios passam a ter força normativa plena, ou seja, são considerados normas dotadas de juridicidade idêntica à das regras jurídicas. Não são mais tratados como valores abstratos, nem como fonte supletiva, e sim como Direito, em toda a latitude do termo, na medida em que integram cada vez mais as Constituições criadas após as grandes guerras mundiais. Reconfigurando todo o sistema jurídico, alçam foro de norma constitucional em duas fases distintas: a) fase programática: em que possuem aplicabilidade diferida e, portanto, normatividade mínima, eis que são vistos como programas normativos a serem concretizados aos poucos pelos operadores jurídicos, e b) fase não programática: em

> que há a reversão do conceito, pelo que os princípios passam a ser considerados em sua dimensão objetiva e concretizadora, tendo, pois, aplicação direta e imediata.

É o aspecto normativo alcançado pelo atual estágio de “evolução” da ciência do direito que se destaca. Ora, utilizando-se da classificação proposta por Dworkin (*apud* Canotilho, 1998, p. 1086), constata-se que os princípios jurídicos, juntamente com as regras, normatizam comportamentos, no que o desvelar dos conteúdos materiais dos princípios é de importância transcendental. Tanto as regras quanto os princípios são espécies normativas.

Segundo Bonfim (2008, p. 66-67), os princípios cumprem o papel de orientar as soluções jurídicas a serem definidas em face aos casos submetidos à apreciação do intérprete.

A partir da harmonização das diversas normas existentes no sistema (regras e princípios), haverá a ordenação das ideias do sistema em razão de sua função “interpretativa”.

A função “supletiva” decorre da integração do sistema jurídico, suplementando os eventuais vazios normativos da ordem jurídica ou a ausência de sentido regulador, constatáveis em regras ou em princípios de maior grau de densidade normativa para evidenciar a completude do sistema jurídico.

Já pela função “fundamentadora”, os princípios ostentam uma eficácia derrogatória e diretiva, transcendendo a obviedade do conteúdo dos demais princípios ao suplantar a literalidade de disposições escritas das regras, com força suficiente para afastar a incidência de outras normas com ele divergentes.

Por fim, destacamos que alguns princípios, como os ora estudados, recebem atenção especial do legislador, motivo pelo qual seus contornos recebem concretização a partir do direito positivo. Exemplo disto são os aspectos sociais, econômicos e ambientais indicados como elementos do cumprimento da função social da propriedade rural, previstos no art. 186 e regulamentado

minudentemente pela Lei n. 8.629, de 1993 (especificamente no art. 9º).

2.2 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Com a promulgação da atual Constituição Federal, houve uma consagração do princípio da dignidade da pessoa humana. E os princípios jurídicos representam o compromisso a que o Estado e a sociedade estão adstritos em face da realidade jurídica que se impôs, a partir da elevação destes princípios à categoria de fonte primária do direito interno.

É justamente por isso que Perlingieri (1999, p. 19) afirma que:

> A Constituição Brasileira de 1988 [...] ao eleger a dignidade da pessoa humana e o pleno exercício da cidadania como fundamentos do ordenamento e ao consagrar a justiça distributiva, provocou uma profunda alteração no tecido normativo. Essa transformação não pode passar despercebida, nem ser relegada a um plano secundário com a desculpa de a Constituição significar tão-somente uma carta de princípios; exigindo, ao contrário, uma mudança de mentalidade no operador do Direito em todos os sentidos.

Com efeito, o princípio superior da dignidade da pessoa humana acaba norteando a capacidade de refletir a harmonização das exigências da vida em sociedade com os valores superiores de justiça, considerando especialmente a necessidade de se conduzir a atuação individual em proveito do individuo e da própria coletividade. Assim, afirma Sarlet (2004, p. 584-585):

> A dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos). Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á lhe negando a própria dignidade.

A dignidade da pessoa humana, na dicção constitucional, valorada através do filtro axiológico, determina que o homem seja colocado no centro do sistema em todas as circunstâncias. Isso porque concede a unidade dos direitos e garantias fundamentais, juntamente com os demais princípios expostos no artigo 1º da Constituição. Daí Moraes (1998, p. 66) afirmar que a dignidade da pessoa humana:

> [...] concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas do Estado e Nação em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral, inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merece todas as pessoas enquanto seres humanos.

Mais do que isso, o princípio da dignidade da pessoa humana passa a servir de identificador de outros direitos fundamentais, consoante afirma Sarlet (2010b, p. 117):

> O que se pretende demonstrar, neste contexto, é que o princípio da dignidade da pessoa humana assume posição de destaque, servindo como diretriz material para a identificação de direitos implícitos (tanto de cunho defensivo como prestacional) e, de modo especial, sediados em outras partes da Constituição. [...] Assim, o fato é que – e isto temos por certo – sempre que se puder detectar, mesmo para além de outros critérios que possam incidir na espécie, estamos diante de uma posição jurídica diretamente embasada e relacionada (no sentido de essencial à sua proteção) à dignidade da pessoa, inequivocamente estaremos diante de uma norma de direito fundamental, sem desconsiderar a evidência de que tal tarefa não prescinde do acurado exame de cada caso.

Assim, os parâmetros para o cumprimento do conteúdo material da dignidade da pessoa humana passam pela observância dos direitos sociais estabelecidos pelo sistema jurídico constitucional, representando um piso vital mínimo (FIORILLO, 2000). Dentre eles, há

o direito social ao acesso à terra, alcançado na desapropriação agrária, a partir da análise do princípio da função social do imóvel rural.

É importante destacarmos que o princípio da dignidade da pessoa humana impõe limites à atuação estatal, tanto no aspecto de que o Estado não pode violar a dignidade pessoal, mas também implica que os entes estatais deverão ter como meta permanente proteção e realização de uma vida com dignidade para todos (SARLET, 2010, p. 126). Aliás, a consequência primeira da consideração do referido princípio se traduz na repulsa constitucional às práticas do poder público e de particulares em expor o ser humano à condição de coisa,[20] ou, ainda, de privá-lo de meios imprescindíveis à sua manutenção.

O princípio da dignidade da pessoa humana tem como fio condutor não apenas a garantia negativa, que consiste na determinação de que a pessoa não será objeto de ofensas ou humilhações, mas tem implicações positivas, determinando o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo alcançável pela disponibilização de meios materiais e imateriais.

Destarte, a partir da consagração constitucional do princípio da dignidade da pessoa humana, deveria ocorrer um deslocamento no qual o ser humano deveria ostentar uma posição privilegiada e de fato principal, importância refletida ao se realizar a interpretação de quaisquer normas jurídicas.

Barroso (1999, p. 147) afirma que “o ponto de partida do intérprete há que ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins”.

Por isso, pela posição de destaque que o princípio da dignidade da pessoa humana ostentou no texto magno como princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, da

[20] Daí Soares (2010, p. 211) ter concluído, dentre outras, que no “sentido ético-jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana se traduz pela preservação da igualdade, pelo impedimento à degradação e coisificação da pessoa e pela garantia de um patamar material satisfatório para a subsistência do ser humana”.

Constituição Federal) e como princípio da ordem econômica (caput, do art. 170 e inciso III, do mesmo dispositivo da Constituição Federal), podemos afirmar sua precedência em termos interpretativos. Dele decorrem outros subprincípios, tais como o da razoabilidade, já que não será constitucional qualquer interpretação constitucional que limite a dignidade da pessoa humana em detrimento de outros valores, considerados de menor grandeza diante das nuances do caso concreto.

É bom indicar que não há de se cogitar do princípio da reserva do possível para limitar judiciosamente a eficácia dos direitos fundamentais, muitas vezes já limitados no ordenamento pátrio pela noção do mínimo existencial. Nesta seara, Sarlet (2010a, p. 393-94) diz que:

> remete-se à noção de que a dignidade da pessoa humana somente estará assegurada – em termos de condições básicas a serem garantidas pelo Estado e pela sociedade – em que a todos e a qualquer um estiver assegurada nem mais nem menos do que uma vida saudável.

Daí Cocurutto (2008, p. 24) afirmar que:

> É possível afirmar que a inclusão de todas as pessoas a uma vida social digna é dever do Estado, e para a sua concretização, deverão ser observadas, entre outras garantias constitucionais, as fundamentais concernentes à educação e ao trabalho, e uma política pública administrativo-tributária justa em seus montantes e correta em sua aplicação em benefício social de nosso país.
>
> A falta de efetivação e concretização das garantias fundamentais é circunstância de fato que gera a exclusão social. Na essência existe um direito difuso à inserção social, posto que a exclusão seja a ausência de um mínimo de condições para a participação na vida social digna.

Dessa forma, torna-se inegável a contribuição do princípio da dignidade da pessoa humana para interpretação das normas jurídicas e a necessidade do ordenamento jurídico conduzir a sua promoção, propiciando a inclusão social a partir do asseguramento das condições mínimas de dignidade ao ser humano.

2.3 OS PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO À NATUREZA

Os princípios da proteção encartam o conteúdo da função ambiental da propriedade. Neste conteúdo estão abarcadas as ideias de preservação e conservação, ressoando, assim, a noção esboçada no inciso II do art. 186 do atual texto constitucional, consoante abaixo transcrito:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
>
> [...]
>
> II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

A atividade agrária é desenvolvida em plena e irrestrita relação com o meio ambiente natural, sendo límpidas as relações de causalidade entre o uso inadequado e o dano à natureza. Ressalta-se que o art. 225 do texto Constitucional dispõe que:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Daí Leite (2003, p. 188) acrescentar que:

> Dado que o homem só desenvolve sua atividade em sociedade, em íntima relação com o meio ambiente, é lógico que sua ação pode ser fonte de perturbações. A questão que se coloca é saber estabelecer em que momento o homem deixa, com sua atividade, de usar o meio ambiente para abusar dele. Enfim, qual o limite de tolerabilidade que significa o reconhecimento efetivo do dano ambiental, pois não é toda agressão que causa prejuízo.

Assim, deve ocorrer uma conjugação entre os aspectos econômicos e ambientais para que haja uma compatibilidade da exploração com respeito ao meio ambiente, não sendo equivocado o entendimento de Castilho (2007, p.21), que especifica que: “Resulta daí que o Meio Ambiente, como valor constitucional, precisa receber tratamento de instituto de primeira grandeza”.

Por isso que Hironaka (1997, p. 88) não prescinde do aspecto ambiental para conceituar a atividade agrária

> [...] uma série de atos dirigidos à produção econômica da terra, que são executados pelo homem do campo, com fito de lucro, num processo agrobiológico no qual sua participação se faz de maneira ativa, em estreita colaboração com a própria natureza.

De igual forma, e não sem razão, Oliveira (2008, p. 166-222) indica entre os princípios de Direito Agrário vigentes na constituição os princípios da função social da propriedade rural, que ostentam uma dimensão ambiental, princípio da preservação[21] do meio ambiente, dentre outros.

Nesse entendimento, Costa (2010, p. 118) indica que:

> Quando se considera a importância de todos os princípios de proteção à natureza, temos que o princípio da precaução e tido como princípio norteador das políticas relacionadas ao meio ambiente, por se basear na prevenção dos riscos e da ocorrência dos danos ambientais.

É óbvio que neste item pretendemos apenas indicar que a análise dos princípios de proteção à natureza efetivamente é algo complexo e multifacetário, e que deverá ser apreciado diante das disposições da Lei n. 8.629, de 1993, que trata da desapropriação agrária em confluência com a vasta legislação ambiental. Em relação à legislação

[21] Melhor seria o princípio da proteção, que abarcaria tanto a preservação quanto a conservação;

agrária, observa-se o disposto especialmente nos §§ 2º e 3º da Lei n. 8.629, de 1993, que dispõem o seguinte:

> § 2º. Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.
>
> § 3º. Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Assim, a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente guardam inteira relação com o uso adequado e racional. Estes, direta ou indiretamente, se referem à preservação do meio ambiente, já que a conservação deste não representa, a priori, nenhum óbice à utilização da terra.

Frisamos ainda que o princípio da função social foi previsto tanto como direito fundamental como princípio da ordem econômica no atual texto Constitucional, destacando que a defesa do meio ambiente também foi prevista como princípio da ordem econômica, tal a sua relevância para as presentes e futuras gerações. Assim, Anjos Filho (2010, p. 12) especificou que:

> A preservação ambiental, ressalte-se, é tema que refoge aos limites do interesse do Homem atual, encontrando-se no campo do interesse humano geral, presente e futuro. Isto porque as decisões tomadas pelas pessoas hoje terão influência nas condições de vida das futuras gerações. Daí deriva o moderno conceito de “equidade intergeracional”, que engendra uma relação obrigacional *sui generis*, a qual possui no pólo passivo, como devedora, a geração presente, e no pólo ativo, como credoras, as gerações humanas vindouras, que serão formadas por nossos descendentes.
>
> Nesse contexto, acertada a inclusão de normas protetivas do meio ambiente na função social da propriedade, pois a violação ambiental atinge não só os direitos das pessoas que atualmente vivem, mas também os dos nossos descendentes, que virão perpetuar a espécie humana.

Observamos que a dimensão ambiental foi extremamente valorizada pelo legislador, e que a técnica de utilização dos princípios jurídicos de proteção à natureza não é tarefa tranquila para a doutrina e a jurisprudência. É justamente este cabedal principiológico que permite, caso a caso, ponderar valores diante do caso concreto, utilizando princípios como mandamentos de otimização.

Por outro lado, a designação e o conteúdo jurídico dos princípios não são aceitos universalmente, mas alguns são reiteradamente citados e estudados de maneira sistematizada pela doutrina. Antunes (2005, p. 12-72)indica como princípios do direito ambiental: o princípio do direito humano fundamental; do desenvolvimento; democrático; da precaução (prudência ou cautela); da prevenção; do equilíbrio; do limite; da responsabilidade; do poluidor pagador[22].

2.4 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SEUS FUNDAMENTOS

O princípio da função social da propriedade, dentre outros artigos, foi citado expressamente no inciso XXIII, do art. 5.º e III, 170 da Constituição da República Federativa do Brasil[23].

Em ambos os casos a previsão está precedida de dispositivo que garante genericamente o direito de propriedade de bens móveis e imóveis.

Assim, a construção recente sobre o princípio da função social da propriedade tem como fundamento constitucional próximo estes dois dispositivos, que correspondem à síntese de todos os fluxos e refluxos

[22] Outros autores como SILVA (2006, p. 24-30) indicam os seguintes princípios do direito à sadia qualidade de vida; do acesso equitativo aos recursos ambientais; usuário-pagador; poluidor-pagador; da precaução; da prevenção; da reparação; da informação; e da participação. Por sua vez, Machado (2003, p. 47-92) acrescenta os princípios da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público.

[23] No texto constitucional o princípio da função social também é citado expressamente nos seguintes dispositivos: inc. I, § 1º, do art. 173; § 2º, do art. 182; art. 184 e seu parágrafo único; e art. 186, além do revogado § 1º, do art. 156.

históricos. Estes indicam, em parte, o atual conteúdo material desse princípio, que impõe, genericamente, a utilização da propriedade e da posse, de modo que favoreça o próprio titular do direito, como também a sociedade.

Nesse momento, é bom que se mencionem os arts. 2.º e 13 do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 1964), que demonstram haver um movimento de continuidade e expansão do conteúdo e da imposição ao próprio Estado em promover a extinção das formas de ocupação e exploração da terra que contrariem a função social do imóvel, ou seja, o uso nocivo do imóvel rural.

O atual Código Civil (Lei n. 10.406, de 2002), no artigo 1.228, §1º, reafirma a função social da propriedade acolhida na Constituição nos dispositivos mencionados. Todavia, no texto Magno, constam outras indicações quanto à especificação do que vem a ser de fato esta utilização socialmente responsável.

Para os imóveis rurais, foram delineados três conjuntos de aspectos a serem observados, quais sejam os aspectos econômicos, sociais e ambientais, consoante disposição do art. 186.

Quanto ao imóvel urbano, o plano diretor de cada município indicará os aspectos a serem observados para se cumprir a função social, tudo de acordo com o §2.º do art. 182 (regulamentado pela Lei n. 10.257, de 2001).

Especificamente quanto aos imóveis rurais, o art. 186 da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe o seguinte:

> Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
>
> I - aproveitamento racional e adequado;
>
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
>
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Por sua vez, o art. 9.º da Lei n. 8.629, de 1993, está assim disposto:

> Art. 9.º - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
>
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
>
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
>
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Tanto o legislador constituinte quanto o legislador ordinário indicaram os contornos “básicos” da tríplice função do imóvel rural, onde o conteúdo material do referido princípio é muito mais amplo do que o indicado na literalidade dos dispositivos legais acima mencionados.

O princípio da função social da propriedade, como princípio fundamental que é, tem por fim último a realização do bem comum, e deve se atrelar especificamente à observância do princípio da dignidade da pessoa humana em sua acepção mais ampla. A concretização deste é o fundamento de existência do próprio Estado.

Ressalvamos a importância da previsão constitucional do princípio da função social de forma genérica (inciso XXIII, do art. 5.º e do inciso III, do artigo 170) e de forma específica (Art. 186), no que toda construção jurídica deverá levar em conta a máxima efetividade das normas constitucionais.

Dessa forma, concebe-se um novo parâmetro jurídico para a construção de soluções, em vista dos fatos concretos sob análise. Não se olvida que o princípio em questão também possui uma noção mais fluída e em constante construção.

Isso permitiu ao novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 2002), no §1º, do art. 1.228, ir além, prevendo que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais. Dessa maneira, devem ser preservados, em conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais e o equilíbrio ecológico, protegidos pela diversidade ecológica e pelo patrimônio cultural e artístico.

Além de se evitar a poluição do ar e das águas, não se pode esquecer do disposto no art. 225 da Constituição e da legislação infraconstitucional, editado após a Constituição, e da legislação decorrente da recepção das outras leis esparsas com ela compatíveis.[24]

Assevera-se que o conceito de propriedade se transformou, o que não passou despercebido por Borges (1998, p. 9)

> Também no direito brasileiro, como vimos acima, houve uma nítida evolução do conceito de propriedade; evolução porque a formula jurídica original cristianizou-se, humanizando-se e pondo-se, simultaneamente, a serviço do homem e da comunidade.
>
> Direito de propriedade é a faculdade que uma pessoa tem de dispor de uma coisa como própria, com o dever correlato de utilizá-la conforme o exigir o bem-estar da comunidade.

Nessa esteira de raciocínio, leciona Amaral (*apud* Barroso, 2007, p. 124-125):

> Emprestar ao direito uma função social significa considerar que os interesses da sociedade se sobrepõem aos do indivíduo, sem que isso implique, necessariamente, a anulação da pessoa humana, justificando-se a ação do Estado pela necessidade de acabar com as injustiças sociais. Função social significa não-individual, sendo critério de valorização de situações jurídicas conexas ao desenvolvimento das atividades da ordem econômica. Seu objetivo é o bem comum, o bem-estar econômico coletivo. A idéia de função social deve entender-se, portanto, em relação ao quadro ideológico e sistemático em que se desenvolve, abrindo a discussão em torno da possibilidade de se realizarem os interesses sociais, sem desconsiderar

[24] Citamos, por exemplo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 1981); Código Florestal (Lei n. 4.771, de 1965); Código de Caça (Lei n. 5.197, de 1967); dentre outras.

ou eliminar os do indivíduo.

A função social da propriedade, em decorrência do princípio da solidariedade social, deverá impor uma releitura de todos os institutos clássicos, não escapando a posse e a propriedade dos imóveis rurais. Não se admitirá, portanto, um distanciamento da realidade social,[25] sob pena de se incidir em iniquidades e resultados impróprios e inadequados.

Constatamos que o princípio da função social da propriedade rural será o fio condutor de toda a interpretação alusiva às ocupações coletivas dos imóveis rurais diante do processo de desapropriação agrária. Igualmente pode-se afirmar que o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da função social da propriedade rural são princípios que caminham juntos e se completam como verdades universais.

2.5 A CENTRALIDADE DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL

Muitos autores pátrios e estrangeiros têm-se dedicado à catalogação dos princípios constitucionais agrários.

Na doutrina nacional, destaca-se o trabalho de Oliveira (2008, p. 166-222), que indicou, dentre os princípios de Direito Agrário na Constituição vigente, os seguintes princípios: princípio da função social da propriedade rural; princípio da preservação[26] do meio ambiente; princípio da desapropriação para fins de reforma agrária como aspecto positivo da intervenção do Estado; princípio da vedação da

---

[25] Rios (Paulsen, 1998, p. 48) adverte que o distanciamento dessa realidade é um verdadeiro risco para a própria função do Direito na vida em sociedade. Afinal, como afirmou Franz Wieachker, ao concluir sua célebre *História do Direito Privado* (1980, p. 716 e segs.), a solidariedade social, valor fundamental no Estado de Direito Contemporâneo, é fator que redimensiona todos os direitos clássicos privados, exigindo de juízes e juristas uma nova consciência geral do direito, uma percepção do conjunto da realidade social e uma metodologia segura que acerte o passo com o pensamento de sua época.

[26] Melhor seria o princípio da proteção, que abarcaria tanto a preservação quanto a conservação;

desapropriação do imóvel produtivo e da pequena e da média propriedade rural; princípios da impenhorabilidade da pequena propriedade rural; princípio da privatização das terras públicas; princípio da segurança da atividade agrária; princípio do aumento da produtividade; princípio do estímulo ao cooperativismo; princípio da melhoria da qualidade de vida no campo e princípio da primazia da atividade agrária frente ao direito de propriedade.

A despeito de alguns princípios acima indicados serem *data máxima vênia* mais bem identificados como regras do que propriamente princípios,[27] nota-se a ausência de outros não indicados, v.g., o princípio da proteção do hipossuficiente.[28]

E, como obtempera os constitucionalistas, o princípio da dignidade da pessoa humana ostenta relevância neste contexto. Junto com os princípios ambientais e o princípio da função social da propriedade rural, tem enorme centralidade em relação aos demais princípios e regras de direito agrário, motivo pelo qual deverão ser tidos como balizas interpretativas.

A conformação e interpretação do conteúdo dos demais princípios constitucionais agrários passam pelo crivo e pela compatibilização com a ideia motriz da função social da propriedade rural.

Não se está indicando que tal princípio seja o mais importante, até mesmo porque tal indicação sofreria severas críticas em vista da relevância dos princípios ser extraída diante do caso concreto por juízos de ponderação de valores, segundo as nuances do caso sob exame. Mas, há de se reconhecer a precedência deste princípio, ainda que de forma abstrata, mormente em termos interpretativos.

---

[27] Apenas para exemplificar, referimos aos princípios da vedação da desapropriação das pequenas e das médias propriedades rurais; princípios da impenhorabilidade da pequena propriedade rural; princípio da privatização das terras públicas, por exemplo.

[28] Este princípio com aplicabilidade imensa também no âmbito do Direito Agrário impõe inclusive uma releitura das diversas regras positivas que priorizam a proteção do arrendatário em detrimento do arrendante. Hoje, com os diversos contratos de arrendamento decorrentes do plantio de cana-de-açúcar, o hipossuficiente é o arrendante (o proprietário rural), e não o arrendatário (a empresa - Usina).

A discussão da relevância desse princípio e a localização deste como elemento ínsito ou externo ao direito de propriedade e de posse, por exemplo, ainda não é pacífica na doutrina e na jurisprudência pátria. Contudo, há um indicativo para situá-lo de forma a conformar a própria existência do direito de propriedade, mormente diante das garantias concedidas ao referido direito.

Nas próximas linhas, constatamos a nova perspectiva do direito de propriedade frente ao princípio da função social, o que será suficiente para permitir inferências sobre as consequências para além do próprio instituto da propriedade (como a posse agrária, por exemplo), alcançando a verificação quanto à constitucionalidade da redação atual do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

2.6 O DIREITO DE PROPRIEDADE EM NOVA PERSPECTIVA

Até pouco tempo, a ideia de propriedade estava ligada ao direito de usar ou utilizar (*jus utendi)*, ao direito de gozar ou usufruir (*jus fruendi*), ao direito de dispor ou alienar (*jus abutendi* ou *jus disponendi*) e ao direito de reivindicar ou reaver (*rei vindicatio*), pesando calorosos debates quanto à forma e limitação deste direito.

Normalmente, defende-se que o Código Napoleônico marcava o caráter absoluto do direito de propriedade. A despeito das vozes uníssonas a indicar o caráter absoluto extremado, o próprio art. 544 do então Código Civil Francês já indicava a existência de limitações que condicionavam o direito de propriedade ao uso não nocivo ou proibido pelas leis e regulamentos, em que pese a indicação de que a propriedade seria o direito de gozar e dispor das coisas de maneira mais absoluta.

O próprio Supremo Tribunal Federal[29] decidiu no seguinte sentido:

[29] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Plenário, ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso Mello, julgamento em 4-4-02, DJ de 23-4-04 (Cf. Anexo).

> 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. 5.º, 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 desapropriação, neste contexto – **enquanto sanção constitucional imponível ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar conseqüências 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 [...] - (Grifo nosso).

A despeito da controvérsia já mencionada, sabe-se que a limitação indicativa da função social não é um elemento extrínseco ao direito de propriedade ou mesmo da posse juridicamente protegida, mas sim um elemento intrínseco, interno e ínsito ao próprio direito de propriedade ou de posse.

As garantias são concedidas pelo ordenamento jurídico, já que é inconcebível que o Estado proteja a propriedade ou a posse nociva, ou seja, aquela que não faça cumprir sua função social, especialmente com a utilização do objeto de direito de forma perniciosa à própria sociedade.

É bom destacar que o direito de propriedade é inclusive conformado a partir do conteúdo material do princípio da função social, sendo a função social algo interno, e não externo ao contorno do direito de propriedade. Paulsen (1998, p. 131-133) indica que:

> O despertar de certos valores, as novas realidades sociais e a necessidade de proteção do meio ambiente, principalmente, deram origem a princípios e impuseram o surgimento de normas que, contrastando e regulando o exercício do direito de propriedade, acabaram por lhe dar novos contornos, influindo no seu próprio conteúdo.
>
> De fato, o direito de propriedade, que é direito de primeira geração, teve de ser compatibilizado com outros direitos fundamentais e sociais que vieram a ser reconhecidos e

> com interesses maiores que extrapolam a esfera individual. Isso tudo na crença de que a propriedade não se justifica pela simples satisfação da vontade e das necessidades do seu titular, mas pelo seu exercício edificante e útil para a sociedade como um todo.

Rios (*apud* Paulsen, 1997, p. 19-20) faz o seguinte comentário:

> Advirta-se, nesse momento, que o dever intrínseco, consubstanciado na função social da propriedade, não se confunde, de modo algum, com técnicas jurídicas limitativas do exercício dos direitos. Estamos diante, isto sim, de elemento essencial definidor do próprio direito subjetivo. As limitações implicam mera abstenção do titular do direito: os deveres, diversamente, caracterizam-se como encargos ínsitos ao próprio direito, orientando e determinando seu exercício, de modo positivo.
>
> Realidade conjugada que é, por ser direito subjetivo, a propriedade só se compreende de forma adequada na presença de sua função social. Configura-se, nesse passo, como poder-dever (no caso, poder-função), sendo seu titular verdadeiro devedor para com a sociedade de comportamentos positivos, sintonizados com os ditames da ordem jurídica como um todo. Suas obrigações, sublinhe-se derradeiramente, não se confundem com limitações ao direito (hipótese, *verbi gratia*, dos direitos de vizinhança).
>
> Enquanto essas são circunstâncias externas limitadoras do exercício do direito, a função social é elemento estrutural do conteúdo do instituto da propriedade.

Defendemos que a função social é elemento constitutivo do próprio direito de propriedade e as consequências mínimas da inobservância da função social é a retirada da proteção jurídica das faculdades que recaem sob a propriedade.

Contudo, tal entendimento deve ser estendido a outros institutos, tal como a posse, visto que somente a propriedade e a posse, por exemplo, que atendem a função social, merecerão a proteção jurídica concedida pelo ordenamento jurídico.

É por isso que Silveira (1998, p. 13) indica que tal circunstância implica:

> [...] dizer que a função social não é um elemento externo, um adereço do direito de propriedade, mas elemento

> interno sem o qual não se perfectibiliza o suporte fático do direito de propriedade.
>
> Em obra clássica, afirma Stefano Rodotá que a função social não pode se identificar com a banda externa da propriedade, mas que se identifica com o próprio conteúdo da propriedade.

A constitucionalização da função social da propriedade não fragiliza ou reduz a importância do instituto, posto que, ao revés, fortalece a propriedade privada à medida que reconhece seu caráter de solidariedade.

CAPÍTULO 3

PROTEÇÃO JURÍDICA AO DIREITO À PROPRIEDADE RURAL E O NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

Infere-se que observância da função social da propriedade é justamente o único aspecto inafastável para assegurar a proteção jurídica concedida pelo ordenamento ao seu titular.

A proteção jurídica, como veremos a seguir, é, portanto, condicionada ao cumprimento de todos os balizamento legais e constitucionais da propriedade, em especial os aspectos econômicos, sociais e ambientais da função social da propriedade rural.

3.1 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL RURAL COMO ANTECEDENTE LÓGICO DA PROTEÇÃO AO DIREITO À PROPRIEDADE

A função social é o elemento interno do próprio direito de propriedade e atua como seu fundamento de legitimidade. Essa interpretação decorre justamente do texto constitucional, que resguardou o direito de propriedade privada (inciso XXII, do art. 5º), mas condicionou este direito apenas se este atender a sua função social (inciso XXIII, art. 5º).

A função social foi alçada ao nível de direito fundamental de todo cidadão e pelo princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, que deve ser observado de forma imperativa.

O descumprimento da função social abre apenas a consequente possibilidade de desapropriações agrárias. No mais, foi inserido, no âmbito interno do perfil constitucional do direito de propriedade, o condicionamento ao cumprimento da função social. Esta somente será tutelada, inclusive pela legislação processual, se a propriedade atender a esse condicionamento.

O descumprimento da função social, por representar tamanha ofensa à sociedade e à ordem constitucional, retira do proprietário algumas faculdades jurídicas, decorrentes das garantias e proteções concedidas pelo ordenamento.

Advogamos a ideia de que o titular da posse ou da propriedade de um imóvel rural que descumpra com sua função social não poderá, exitosamente, receber a tutela possessória, além de não poder utilizar da faculdade de obstar a vistoria, a avaliação e a desapropriação agrária dos imóveis rurais − objetos de esbulho coletivo. Isso ocorreria principalmente se considerássemos constitucional a atual disposição do §6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

Então, para se conceder a tutela possessória, não basta demonstrarmos os requisitos do art. 927, do Código de Processo Civil, mas é necessária a comprovação do cumprimento de sua funcionalidade.

Diga-se, ainda, que tal situação não está fulcrada na distinção da posse agrária da posse civilista, como sustentam alguns, já que em ambas há a condicionante da observância do princípio da função social.

Oliveira (2008, p. 177), na obra que estuda os princípios agrários, indica que:

> Muitos conceituados autores vêm defendendo ultimamente que o Poder Judiciário não deve conceder proteção possessória ao proprietário de um imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.
>
> Fachin, ao palestrar sobre a ‘Justiça dos Conflitos no Brasil’, sustentou que o descumprimento da função social da propriedade não permite que lhe outorgue outras garantias que a Constituição não lhe defere. Infere do art. 184 da Constituição Federal que somente a propriedade rural que cumpra todos os requisitos da função social é que seria protegida pela perda indenizada, o que não ocorreria em relação àquela que não cumpra ao menos um dos incisos do art. 186. Em decorrência disso, seria sustentável a conclusão de que ‘é incongruente com a norma constitucional e a *mens legis* deferir a proteção possessória ao titular de domínio cuja propriedade não cumpre integralmente sua função social, inclusive (e especialmente) no tocante ao requisito da exploração racional’.

Nesse sentido, é o entendimento de importantes juristas brasileiros, como demonstra Grau (2000, p. 195-201) em louvável construção intelectual, que indica que “a propriedade que não cumpra sua função social não goza da proteção possessória assegurada pelo Código Civil, visto ter ela como pressuposto o cumprimento da função social da propriedade”.

Por sua vez, Comparato (2000, p. 145-146) afirma que:

> Com relação aos demais sujeitos privados, o descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional. Nessa hipótese as garantias ligadas normalmente à propriedade, **notadamente a de exclusão de pretensões possessórias de outrem, devem ser afastadas.** [...] **Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato e as ações possessórias.** A aplicação das normas do Código Civil, nunca é demais repetir, há de ser feita à luz dos mandamentos constitucionais, e não de modo cego e mecânico, sem atenção às circunstâncias de cada caso [...].

Reiteramos que a função social da propriedade é o fundamento justificador da própria existência do direito de propriedade. Portanto, a propriedade deve impositivamente atender à sua função social, sendo que o seu descumprimento motiva a inexistência de meios jurídicos seguros do direito. Neste sentido, Souza Filho (2000, p.116) afirma que:

> É tão insistente a Constituição que se pode dizer, fazendo eco ao Professor colombiano Guillermo Benavides Melo, que no Brasil, pós 1988 a propriedade que não cumpre sua função social não está protegida, ou, simplesmente, propriedade não é. Na realidade quem cumpre uma função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue. Por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito. A

> desfunção ou violação se dá quando há um uso humano, seja pelo proprietário legitimado pelo sistema, seja por ocupante não legitimado. Embora esta concepção esteja clara por todo texto constitucional, a leitura que tem feito a oligarquia omite o conjunto para reafirmar o antigo e ultrapassado conceito de propriedade privada absoluta. A interpretação, assim, tem sido contra lei.

O direito de propriedade imobiliária rural, como também a posse, somente podem ser protegidos e tutelados pelo Estado se houver como antecedente a demonstração do cumprimento da função social. É o que pensa um dos maiores constitucionalistas do Brasil, Silva (2002, p. 269), que enaltece:

> O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição Federal. Esta garante o direito de propriedade, desde que este atenda a sua função social. Se diz*:* é garantido o direito de propriedade (art. 5º, XXII), *e* a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII), não há como escapar ao sentido de que só garante o direito de propriedade que atenda sua função social.

Em recente trabalho, Carvalho (2008, p. 953) aduz:

> De fato, a função social é um elemento constitutivo do direito de propriedade. Na medida em que o ordenamento só protege o bem cuja função social é concretizada e, ainda, impõe a perda coercitiva da propriedade quando tal princípio é descumprido, conclui-se que a função social da propriedade deixou de ser condição para o exercício e passou a se constituir elemento integrante do direito. Em outras palavras, só existe direito de propriedade (ou seja, só existe propriedade juridicamente protegida) na hipótese de a função social ser cumprida pelo titular do bem, o que se evidencia até mesmo pelas sanções dispostas na ordem jurídica para os casos em que for inobservada. A função social é, assim, parte da estrutura do direito, compatibilizando interesses individuais e coletivos, bem como a função repressiva e promocional do direito.

Por fim, Reis (2008, p. 26) concluiu que:

> Assim, importa reiterar à exaustão que as terras que não cumprem a sua função social como acima tratado, não são titulares da proteção constitucional ou mesmo infraconstitucional, devendo, sim, ser desapropriada para fins de reforma agrária. O direito de propriedade privada,

> em terra que frustra, de qualquer modo, a sua função social, não deve prevalecer sobre o direito de milhares de família sem terra, sem eira nem beira, sem qualidade de vida, sem ter onde viver e como plantar e, portanto, sobreviver. A Constituição Federal, assim, como o Novo Código Civil de 2002, possuem uma visão de sociabilidade, deixando de lado o caráter individualista da propriedade, sendo necessário buscar-se o equilíbrio entre os interesses individuais e os da coletividade, garantindo primazia à dignidade da pessoa humana e todas as conseqüências e aportes que seu respeito impõe.

Importantíssima ementa do acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no Agravo de Instrumento n. 598.360.402,[30] denegou a tutela possessória ao possuidor que, a despeito de fazê-lo produzir, atentando-se para a função social sob o aspecto econômico, deixa de cumprir a função social genericamente, no que ficou assim consignado:

> EMENTA: [...] Recurso conhecido, mesmo que descumprindo o disposto no artigo 526 CPC, face dissídio jurisprudencial a respeito e porque a demanda versa sobre direitos fundamentais. Garantia a bens fundamentais como mínimo social. Prevalência dos direitos fundamentais das 600 famílias acampadas em detrimento do direito puramente patrimonial de uma empresa. Propriedade: garantia de agasalho, casa e refúgio do cidadão.
>
> Inobstante ser produtiva a área, não cumpre ela sua função social, circunstância esta demonstrada pelos débitos fiscais que a empresa proprietária tem perante a União. Imóvel penhorado ao INSS.
>
> Considerações sobre os conflitos sociais e o Judiciário. Doutrina local e estrangeira.
>
> Conhecido, por maioria; rejeitada a preliminar de incompetência, à unanimidade; proveram o agravo, por maioria.

De fato, uma interpretação literal das disposições da Constituição Federal leva à conclusão lógico-sistemática de que só pode ser objeto da defesa possessória o titular da uma propriedade ou uma posse que atenda a sua função social.

---

[30] TJRS – 19ª Câmara Cível. Agravo de Instrumento n. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga. Rel. Des. Elba Aparecida Nicolli Bastos. Redator para acórdão: Desembargador Guinther Spode. Julgado em 6.10.1998.

Assim, chegamos à conclusão de que, em razão das normas constitucionais e das leis que regulamentam a matéria, só merece proteção jurídica aquela propriedade ou posse que, nos termos das normas vigentes, cumpra a função social, visando conceder máxima efetividade às normas constitucionais.

A utilização dos institutos da legítima defesa da posse e do desforço imediato, sob este prisma, é inconstitucional e ilegal quando se tratar de preservação de terras que não cumpram com sua destinação constitucional. Isso acontece consoante às conclusões extraídas da Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária em defesa ao meio ambiente, aprovadas pelos membros do Ministério Público Estadual e Federal no Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária.[31]

Essa decisão judicial, ao conceder efetividade ao princípio da função social, reconhece sua força normativa e o lugar de destaque que o princípio da função social ostenta no ordenamento jurídico.

3.2 HIPÓTESES LEGAIS DE PROTEÇÃO AO DIREITO À PROPRIEDADE E O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

O sistema constitucional vigente prevê, taxativamente, no art. 186 da Constituição da República Federativa do Brasil, os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade. Há, assim, a possibilidade de se incidir eventualmente desapropriação agrária, também catalogada como desapropriação-sanção, justamente pelo descumprimento da função social.

Observa-se que o caráter sancionador decorre da forma de pagamento da indenização correspondente, posto que as benfeitorias são pagas em dinheiro. No entanto, o Valor da Terra Nua (VTN) é pago em Títulos da Dívida Agrária (TDA), apurado na forma da nova

[31] Seminário realizado em 13 de dezembro de 1999, na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimi/gelitimi4.html> Acesso em 19.08.2005>. Acesso em 30.05.2010, 10:35:56.

metodologia inserida no art. 12, da Lei n. 8.629, de 1993, consoante Almeida (1990, p. 72-74):

> O descumprimento da função social do imóvel rural foi tido pelo constituinte como tão grave, que sua ocorrência enseja uma sanção severa.
>
> De fato, é característica da reforma agrária que seu instrumento, a desapropriação por interesse social, assuma caráter punitivo para o expropriado, com a agravante representada pela forma de se pagar a indenização correspondente.

Conforme Ferreira Filho (1983, p. 671), “uma sanção por uma exploração não adequada ao interesse social”, uma vez que existem hipóteses constitucionais e legais de assegurarem uma posição de vantagem ao titular da propriedade ou da posse de imóvel rural frente ao ordenamento jurídico. Considera-se especialmente o cumprimento ou não da função social.

Cabe advertir, contudo, que hodiernamente o então posicionamento tradicional de apenas verificar os aspectos atinentes à produtividade, em função do inciso II, do art. 185 da Constituição Federal, vem cedendo lugar para uma análise integral das demais dimensões do princípio da função social, quais sejam as dimensões sociais e ambientais.

3.2.1 A tríplice dimensão da função social: dimensões econômica, social e ambiental

O conteúdo material do princípio da função social para imóveis agrário foi delineado num conjunto de três aspectos interdependentes e totalmente imbricados a serem observados: econômicos, ambientais e sociais.

Destaca-se que tanto os valores atinentes à produtividade (dimensão econômica) e à proteção do meio ambiente (dimensão ambiental) quanto os valores relativos às relações sociais (dimensão

social) são valores agasalhados pela atual Constituição da República Federativa do Brasil.

Os aspectos sociais (dimensão social) são relevantes, por isso entendemos que deveriam ficar no centro do sistema. Isso se deve ao fato de que o ser humano é que deveria ostentar posição de primazia e centralidade no centro do sistema jurídico, mormente em vista do que dispõe o princípio da dignidade da pessoa humana.

A orientação então existente de priorizar as áreas com tensão social ou de conflitos coletivos para o processo de incidência de política fundiária era mais adequada e condizente, representando a edição de normas em sentido contrário e em retrocesso proibido pela atual ordem constitucional.

A produtividade, representativa que é do aspecto econômico, foi albergada em pelo menos dois dispositivos bem distintos, quais sejam o inciso II, do art. 185 (insusceptibilidade de desapropriação da propriedade produtiva), e o inciso I, do art. 186 (aproveitamento racional e adequado).

Não se está defendendo que o imóvel produtivo, por si só, seria imune à desapropriação agrária, porquanto seria inadequada a aferição apenas da produtividade. Veja o seguinte trecho:

> Como se nessa dimensão se confundissem os conceitos de exploração econômica e de exploração racional, quando em nosso entendimento – conforme demonstraremos adiante – além de serem entre si distintos e até eventualmente antagônicos, o último (exploração racional) estaria contido na própria definição de propriedade produtiva, prevista no art. 6º, da Lei n. 8.629/93, e diria respeito inclusive aos aspectos ambientais e trabalhistas, enquanto indicadores da racionalidade da exploração, e, pois, da produtividade efetivamente tutelada pela lei, qual seja, a que resulta ser obtida mediante – simultâneo – equacionamento harmônico de todas as variantes da função social (FARIAS, 2004, p.18).

O parecer acima mencionado decorreu da recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), constante do acórdão n. 577/2004-Plenário, relativamente ao Processo de Tomada de Contas n.

005.888/2003-0, que, dentre outras recomendações, determinou que "9.4.4 elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei 8.629/93".

O meio ambiente foi alçado à condição de proteção, tanto nos artigos 225 e seguintes quanto na Reforma Agrária, especificamente no inciso II, do art. 186 (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente).

Importantes disposições são as atinentes à ordem econômica, notadamente dos princípios que regem a atividade econômica de que delineiam nossa vinculação ao sistema capitalista de produção. Contudo, as de índole liberal não são, porquanto haverá necessariamente a intervenção do Estado na conformação da livre iniciativa e dos valores sociais do trabalho humano, conforme os ditames da justiça social e da dignidade da pessoa humana, condicionando especialmente: a) reconhecimento da propriedade privada; b) atendimento da função social da propriedade; c) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços, e de seus processos de elaboração e prestação.

O inciso VI do art. 23 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de "[...] proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as flora, a fauna e a flora" (art. 23, VII, CF). Assim é a competência concorrente (art. 24, VI, CF) da União, dos Estados e do Distrito Federal, de legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, e legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF).

Castilho (2007, 30) afirma:

> A peculiaridade (§§ 1º, 2º, 3º e 4º) é que a competência da União é para normas gerais, que não exclui a competência suplementar dos Estados, e em cuja falta os Estados ficam investidos de competência legislativa plena que perderá a eficácia apenas quando da edição da lei federal. Observe-se que o legislador constituinte, num e noutro dispositivo, fez expressa distinção na referência aos temas aos quais endereçou a competência legislativa concorrente, deixando entrever, quem sabe, que o regime de proteção da fauna, da flora e da pesca, por exemplo, sendo diverso do de proteção do meio ambiente, pudesse submeter-se a valores distintos e, então, haveria aí um possível critério legal de identificação do conteúdo da cláusula constitucional do meio ambiente para isolá-lo dos demais itens. Só aparentemente. É que a norma geral do artigo 225 da CF torna evidente que o meio ambiente, embora uma categoria constitucional com identidade própria, verte da interação de vários fatores cuja proteção se impõe ao Estado e ao particular. Nesse sentido, do ponto de vista constitucional, poderá ser incorreto referir-se à fauna, à flora e à pesca como diretamente não relativos ao meio ambiente ou assentar que a disciplina jurídico-constitucional do meio ambiente não se estende indiscriminadamente à fauna, à flora e à pesca, ou, mais grave ainda, que, ofendendo-se a fauna, a flora e a pesca, não se atenta ipso facto contra o meio ambiente. V. ainda, sobre o tema, interessante observação de Antônio Herman V. Benjamin, Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental, Rev. Dir. Ambiental 9/25, dando conta de que a competência legislativa exclusiva da União para legislar sobre direito civil pode ficar excepcionada pela competência concorrente dos Estados para legislar sobre responsabilidade (civil) por dano ao meio ambiente.

Percebe-se que, mesmo na ordenação econômica, o Estado brasileiro pondera entre os valores preservacionistas e a produção nacional. Ao ser transferido para o meio rural, se revela a partir da ideia de produtividade do imóvel rural.

A matéria é regulada em nível constitucional, desde a década de 1930, tendo sido regulamentada por diversas normas infraconstitucionais e infralegais, tais como o Código de Águas, os Códigos Florestais de 1934 e de 1965, o Estatuto da Terra, dentre outras normas legais. Contudo, foi no início da década de 1980 que a maioria da legislação ambiental floresceu.

A Lei n. 6.938, de 1981, representa um verdadeiro marco na autonomia do direito ambiental brasileiro, pois traçou uma disciplina

clara a respeito dos objetivos da política nacional do meio ambiente, propôs algumas definições, indicou instrumentos da política do meio ambiente e fixou penalidades administrativas, além de criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

A legislação por desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária foi inaugurada pelo Estatuto da Terra, mas hoje se encontra regulamentada pela Lei n. 8.629 e pela Lei Complementar n. 76, ambas de 1993.

Castilho (2007, p. 3) afirma que:

> revisão comparativa dos textos legais, que, de parte à parte, disciplinam a desapropriação para reforma agrária e o meio ambiente no conjunto constitucional, denuncia desde logo uma óbvia tensão entre valores aparentemente contrapostos e vertentes de diferentes origens sócio-político-econômicas, mas identicamente importantes.

Esse aparente antagonismo revela-se na necessária possibilidade de estar a produção de alimentos atrelada e coesa à preservação e à conservação do meio ambiente (HIRONAKA, 1997, p.6[32]).

É interessante notar, por outro lado, que muitas são normas atinentes à proteção ambiental, mas há uma maior incidência das normas apontadas no Código Florestal, bem como na Lei n. 8.629, de 1993, e regulamentações posteriores, especialmente no que se refere à área de preservação permanente e reserva legal[33].

---

[32] Ainda conforme a autora: “O antagonismo insuportável advindo de tal premissa levou sempre o legislador a contemplar, nas leis agrárias, o duplo comando condensado na atividade agrária e na função social da propriedade imobiliária rural, isto é, aquele que envolve a produção de alimentos e que envolve a sustentação ambiental”.

[33] Verifica-se que a legislação é muito ampla, destacando-se: o Código Florestal de 1934, Código de Águas e, mais recentemente, a Lei n. 9.985, de 2000 (Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências); o Plano Nacional de Recursos Hídricos; o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açucar; Lei n. 8.171, de 17.01.1991 (inciso IV, do art. 3º; inciso IV e XII, do art. 4º; e inciso I, II e VII do art. 19 e seu parágrafo único); PNMA, ditado pela Lei 6.938, de 1981 (artigo 9º); Decreto n. 4.297, de 2002, que regulamentou o zoneamento econômico-ecológico, dentre outras legislações pertinentes. Mas, por uma opção, destacam-se as normas atinentes aos aspectos da área de preservação permanente e reserva legal por serem as nuances que mais encontram destaque nos processos judiciais de desapropriação agrária;

No âmbito do direito ambiental, para melhor delimitação das questões ambientais que têm influência direta na produtividade do imóvel, será citado o art.1º ao art. 3º e 16 do Código Florestal (Lei n. 4.771, de 1965).

Cabe realçarmos também que existem várias outras regulamentações sobre o assunto, tais como o Código Florestal Estadual (Lei Ordinária do Estado de Goiás n. 12.596, de 14/03/2005), a Resolução/CONAMA/N. 302 e Resolução/CONAMA/N. 303, ambas de 2002, dentre outras (Lei n. 9.433, de 1997; Lei n. 5.197, de 1967 etc.), que podem reflexamente incidir para regulamentar a matéria.

Destacamos, ainda, as situações alusivas aos aspectos sociais para evidenciar que não é qualquer inobservância da legislação trabalhista ou dos contratos agrários que dará ensejo à desapropriação agrária sob os aspectos trabalhistas, mas apenas aquelas que dão ensejo a cometimentos de crimes, tais como o trabalho, a condição análoga ao de escravo rural, assunto muito bem tratado por Silva (2010, p. 240) quando concluiu que:

> Conclui-se, portanto, que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária deve ser utilizada como instrumento de combate ao trabalho análogo ao de escravo, inclusive na hipótese de imóvel rural economicamente produtivo. Primeiro, por se revestir no principal instrumento de implementação da reforma agrária, servindo, assim, como meio de realização da justiça social e de fixação dos trabalhadores rurais, inclusive das vítimas do trabalho análogo ao de escravo, no campo. Segundo, por constituir a desapropriação agrária uma pena ao titular do imóvel rural que, descumprindo a função social, explora o trabalho análogo ao de escravo, que perderia sua terra em favor da União, mediante indenização em Títulos da Dívida Agrária resgatáveis no prazo de 2 a 20 anos (art. 5º da Lei nº 8.629/1993), salvo no que tange às benfeitorias úteis e necessárias, que seriam indenizadas em dinheiro (art. 5º, § 1º, da Lei nº 8.629/1993).

Daí entendermos que Farias (2005, p. 48) acertou ao ampliar a interpretação concedida à Constituição, admitindo que “no conceito

função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar". Isso demonstra a incidência dos três aspectos simultaneamente, sem exclusão de quaisquer deles em detrimento apenas do aspecto econômico, em vista do disposto no inciso II, do art. 185 do texto constitucional.

3.2.2 Hipóteses de insusceptibilidade de desapropriação agrária

As hipóteses de insusceptibilidade de desapropriação agrária estão previstas no art. 185 da CRFB:

> Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
>
> I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
>
> II - a propriedade produtiva.
>
> Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

É bom que se diga que a doutrina e a jurisprudência tradicional entendem que as hipóteses indicadas no texto constitucional corresponderiam a uma espécie de "imunidade", uma intangibilidade de caráter absoluto e inquestionável[34] – o que não parece ser um postulado verdadeiro, visto que há de se realizar uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico para não olvidar das demais normas, notadamente o art. 186 da Constituição Federal.

---

[34] Advertimos que neste ensaio será apropriada uma analogia aos institutos do direito tributário, para a qual a diferença entre imunidade e isenção está justamente na situação de que a imunidade tem sede constitucional e a isenção é igualmente uma hipótese de exclusão do crédito tributário, só que prevista na legislação infraconstitucional.

3.2.2.1 Propriedade produtiva

Inicialmente, cabe destacar que a propriedade agrária produtiva é aquela que atinge os parâmetros mínimos de produção, revelados por dois índices concomitantemente: o Grau de Utilidade da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE).

Assim, a propriedade deve ser utilizada efetivamente em área igual ou superior a 80% de sua área aproveitável, que é verificada mediante a exclusão da área ocupada por benfeitorias que não prestem para qualquer exploração agrícola ou pecuária, da área de preservação permanente, dentre outras. Estas áreas são reveladas pelo índice denominado Grau de Utilidade da Terra (GUT), bem como Grau de Eficiência na Exploração (GEE), alcançando o índice de 100% para cada produto explorado no período pertinente, consoante previsto no art. 6º, da Lei n. 8.629, de 1993.

Sobre o assunto Paulsen (1997, p. 97) enaltece:

> Assim, pode-se afirmar, sem risco de erro, com base no claro texto constitucional, que basta a propriedade ser produtiva para que esteja exime da desapropriação. Não importa se não cumpre as demais condições para o cumprimento de sua função social; se houver deficiências neste particular, o proprietário estará sujeito a sanções administrativas, mas isso não tornará a propriedade passível de desapropriação para reforma agrária.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou neste sentido.[35]

A literalidade do inciso II, do art. 185 da CRFB, quando confrontada com as disposições do art. 186 da CRFB, evidencia uma aparente antinomia, como destacada pelo Parecer/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/DA/N. 011/2004, supostamente sanada pela opção

---

[35] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Plenário, MS 22.027-8, Rel. Min. Celso de Mello.

política realizada pelo constituinte no exercício do poder constituinte originário.

A reforma agrária foi um dos temas mais polêmicos na última Assembléia Nacional Constituinte, tanto que realmente foi uma manobra política que incluiu de última hora no texto constitucional a insusceptibilidade de desapropriação do imóvel produtivo.

Essa manobra política fez incluir normas constitucionais aparentemente incompatíveis entre si (art. 185, inciso II e art. 186) e, atualmente, há uma tendência em indicar, a partir de uma visão sistêmica, que a interpretação que deve prevalecer é a de que a produtividade só poderá imunizar o imóvel rural da desapropriação agrária se for acompanhada do cumprimento de todos os outros aspectos atinentes à função social, como os aspectos sociais e os ambientais.[36]

Tanto o inciso II do art. 185 quanto os incisos II, III e IV do art. 186 da Constituição vigente são normas da mesma hierarquia, de mesma data e de mesma especificidade, o que afasta os critérios tradicionais de solução de antinomias (critério hierárquico, cronológico e de especificidade). Ao interpretar os respectivos dispositivos, não se deve negar totalmente a efetividade das demais normas correlatas.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) respondeu a questão ao editar o seu Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DT/N. 52, de 25 de outubro de 2006. Constou no item 3.8, “Aspectos ambientais”, um rol extenso de especificações que o perito federal agrário (engenheiro agrônomo) deverá observar ao realizar a vistoria administrativa, além de constar no item 3.9, “Aspectos trabalhistas”, todas as especificações alusivas ao cumprimento ou não da função social sob o aspecto social.

---

[36] Evidenciados em vários dispositivos constitucionais, tais como o art. 7º e art. 225 e seguintes.

Assim, ali estão elencados todos os pontos entendidos relevantes e pertinentes à vistoria preliminar que, conjugado com outras normas, tais como a NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DT/N. 83, de 26 de maio de 2009, e INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 11, de 4 de abril de 2003, chega-se a classificar o imóvel como Grande Propriedade Improdutiva (GPI) ou Grande Propriedade Produtiva (GPP).[37]

Desse último ato normativo, destacamos os §§1º e 2º, do art. 9º, que assim dispõem:

> §1º A quantidade colhida dos produtos vegetais e dos produtos extrativos vegetais ou florestais, proveniente da utilização indevida de áreas protegidas pela legislação ambiental será desconsiderada proporcionalmente em relação à produção total das culturas exploradas no imóvel para efeito de cálculo do GEE previsto nos incisos I e II deste artigo.
>
> §2º Para o cálculo do GEE, a área de pastagem plantada ou nativa, inserida em área protegida por legislação ambiental e indevidamente utilizada pelo efetivo pecuário do imóvel, não será computada com área efetivamente utilizada e o número total de Unidades Animais – UA será reduzido em igual proporção entre a área ambiental indevidamente utilizada e a área total utilizada com pecuária.

A produção das áreas ambientalmente protegidas será desconsiderada, o que remete a uma classificação mais consentânea do imóvel rural, permitindo-nos intuir que a mesma lógica deve ser aplicada quanto ao desrespeito dos aspectos sociais. Deverá ser desconsiderada proporcionalmente a produção alusiva à exploração inadequada da mão-de-obra.

Esse critério concede efetividade às duas normas (art. 185, inciso II, e art. 186, incisos II, III e IV), concedendo máxima efetividade às normas constitucionais e à forma normativa da constituição.

Assevera-se que o titular de imóvel rural que não cumpre a função social está sujeito a outras sanções passíveis de serem

---

[37] Obviamente que se procederá à vistoria da pequena e da média propriedade rural apenas se o proprietário possuir outro imóvel rural e, se o imóvel for produtivo, haverá a conversão do procedimento de desapropriação para compra e venda.

aplicadas, ainda que o imóvel permanecesse classificado como propriedade produtiva. Muitas situações podem configurar infrações administrativas ambientais ou mesmo crime ambiental, nos termos do art. 38, da Lei n. 9.605, de 1998, ou ainda crimes contra a organização do trabalho ou apenas faltas administrativas no âmbito laboral, passíveis de autuação administrativa.

Diante da necessidade de se conceder máxima efetividade à Constituição Federal, sem a precedência interpretativa do disposto no inciso II, do art. 185, sob as disposições dos incisos II, III e IV do art. 186, verifica-se a necessidade de constatação conjunta de todos os aspectos constitutivos do cumprimento da função social (aspectos econômicos, sociais e ambientais).

3.2.2.2 Pequena e média propriedade rural

A Constituição da República Federativa do Brasil exclui a pequena e média propriedade da desapropriação agrária, desde que seu titular não possua outra propriedade, excluindo-se, portanto, do processo expropriatório, se houver a unititularidade.[38]

A dimensão da pequena e média propriedade rural é remetida para complementação da legislação infraconstitucional. Isso resultou na regulamentação pelos incisos II e III do art. 4º, da Lei n. 8.629, de 1993,[39] para se considerar pequena propriedade rural aquela de até 4

---

[38] Esclarecemos, como já advertido, que tradicionalmente os levantamentos administrativos do INCRA, na maioria das vezes, limitam-se a verificar o elemento econômico, classificando os imóveis rurais como Média Propriedade Improdutiva (MPI) ou Média Propriedade Produtiva (MPP), ou ainda em Pequena Propriedade Improdutiva (PPI) ou Pequena Propriedade Produtiva (PPP).

[39] Vejamos novamente: Art. 4º. Para os efeitos desta lei, conceituam-se: I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial; II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; III - Média Propriedade - o imóvel rural: a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais; Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

(quatro) módulos fiscais, e média propriedade com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais e inferior a 15 (quinze) módulos fiscais.

É perceptível que, além do requisito dimensão, o constituinte condicionou a inexpropriabilidade da pequena e média propriedade a outro requisito, qual seja, a unititularidade.

O proprietário da pequena e média propriedade, se for titular de outro imóvel, poderá sofrer a desapropriação agrária, caso cumulativamente sua propriedade não cumpra com a função social.

Nesse ponto, enalteçamos que a Reforma Agrária é para democratizar o acesso ao meio de produção de terra, e não haveria lógica submeter à desapropriação em áreas diminutas para, logo em seguida, distribuir a outro ou a poucos indivíduos, privando o titular de seu domínio quando não possuísse outro imóvel rural.

Garante-se também ao expropriado de pequena e média propriedade a possibilidade de ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), exercendo o direito de preferência estipulado no art. 19, da Lei n. 8.629, de 1993.

Por outro lado, pequenos proprietários rurais lindeiros de áreas expropriadas ou adquiridas podem ser agraciados com área suficiente para que sua propriedade se torne viável economicamente, a fim de que seu imóvel alcance a dimensão de uma propriedade familiar.

3.3 HIPÓTESES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

As hipóteses de insusceptibilidade de desapropriação previstas no texto constitucional redundariam numa espécie de “imunidade” para se realizar a desapropriação agrária. Já as hipóteses previstas na legislação infraconstitucional constituir-se-iam numa espécie de “isenção”, assemelhando-se aos institutos de direito tributário.

Mas é justamente em decorrência desse aspecto formal que se tem uma diferença ontológica, porquanto as hipóteses previstas no art. 185 da Constituição devem ser interpretadas em consonância com as disposições do art. 186. A partir daí, conceder-se-ia máxima efetividade à norma constitucional, tendo-se como pano de fundo o critério da unidade. Grau (1990, p. 181) adverte que “Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”.

As hipóteses previstas na legislação infraconstitucional são prescrições que apresentam estabilidade mais tênue e, por isso, estão sujeitas a uma maior volatibilidade, além de constituir em hipótese que deve respeito à verticalidade fundamentadora (TEMER, 2001).

3.3.1 Caso fortuito e força maior

A legislação prevê expressamente a prescrição legal. Se o imóvel rural não apresentar os índices de produtividade mínimos previstos em lei em decorrência da atuação ou culpa de fatores externos, que não possa ser imputado ao possuidor ou proprietário, não incidirá a atuação sancionadora do Estado.

Tal situação decorre da interpretação sistemática do direito, da incidência do princípio da razoabilidade e da própria causalidade, sendo um princípio geral do direito, que incidiria ainda que não existisse regra alguma escrita a respeito.

Todavia, a despeito disso, o § 7º, do art. 6º, da Lei n. 8.629, de 1993, regulou a situação, inclusive apontando a solução para o caso de sua ocorrência. Vejamos:

> Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. [...] § 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente

> comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

O §7º, do art. 6º, da Lei n. 8.629, de 1993, *ab initio*, trata das hipóteses de força maior e caso fortuito.

A primeira observação que se deve realizar é sobre a literalidade da norma, posto que ficou consignado de forma explícita que o imóvel não perderá sua qualificação como produtivo, no caso de força maior ou caso fortuito.

Caberá ao possuidor ou proprietário, além de provar a hipótese de caso fortuito e força maior, que o imóvel rural seria produtivo no período antecedente à ocorrência destas causas, o que por si só excluiria a via do mandado de segurança para defesa dos interesses do proprietário nestas circunstâncias por inexistir, na maioria absoluta dos casos, a prova pré-constituída neste sentido.

Demonstrar que a improdutividade seria em decorrência apenas destas duas causas (caso fortuito e força maior) não é suficiente para isentar o imóvel da desapropriação agrária.

A produtividade é algo verificável de forma sazonal, sempre considerando o período de um ano que antecede a vistoria administrativa. O período pertinente será de um ano, contado regressivamente da ocorrência da força maior e do caso fortuito.

Outra questão que se impõe é o de se realizar uma distinção das respectivas figuras jurídicas, nem sempre tranquila na doutrina nacional.

Nesse campo, não existe uma uniformidade, mas pode-se atribuir à corrente majoritária que entende que força maior seria decorrente de evento humano, enquanto caso fortuito, evento da natureza.[40] Mas

---

[40] Registramos que este é, por exemplo, o entendimento de Meirelles (2008) e Gasparini (2010). Representando um posicionamento dissidente temos Medauar (2007) e Di Pietro (2010).

existe corrente doutrinária e jurisprudencial que entende justamente o contrário.

O núcleo das hipóteses excludentes da desapropriação agrária pressupõe literalmente o cumprimento da função social antes da ocorrência das causas indicadas, ao menos sob o aspecto econômico, motivo pelo qual é criticável o entendimento jurisprudencial que exclui este aspecto ao interpretar o §6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629.

3.3.2 Existência de projeto técnico

Registra-se que a produtividade real poderá ceder espaço por uma produtividade ficta quando a propriedade agrária estiver sendo objeto de projeto de renovação de pastagens tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas pelo registro do projeto no órgão competente. Também deve comprovar estar sendo objeto de projeto técnico que atende cumulativamente aos seguintes requisitos:

(a) seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

(b) esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

(c) preveja que no mínimo 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes. Destaca-se que os prazos poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação;

(d) tenha sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei n. 8.629, de 1993.

É o que está previsto no §7º (*in fine*), do art. 6º, e no art. 7º, da Lei n. 8.629, de 1993, consoante transcrito abaixo:

> Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.
>
> [...] § 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.
>
> Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:
>
> I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;
>
> II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;
>
> III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;
>
> ~~IV - haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social~~
>
> IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56, de 2001)
>
> Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinqüenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

Essas hipóteses privilegiam o planejamento, conduzindo a uma situação que gera segurança jurídica e atrai investimentos nacionais e estrangeiros para o setor agrícola do país, porquanto o investidor não será surpreendido com a desapropriação agrária, caso cumpra com

todos os requisitos legais. Assim, alcançam-se gradualmente os índices de produtividade, bem como se adequam gradualmente aos demais requisitos do cumprimento da função social de forma planejada.

O núcleo de hipótese excludente da desapropriação agrária pressupõe o cumprimento da função social segundo um cronograma de projeto técnico de implantação, devidamente registrado e tendente ao cumprimento da função social. Novamente nossa censura à interpretação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, prescinde da noção do cumprimento da função social.

3.4 HISTÓRICO RECENTE DAS MEDIDAS VISANDO ELIDIR OS CONFLITOS NO CAMPO EM VISTA DAS OCUPAÇÕES COLETIVAS

A partir do agigantamento das demandas sociais, os movimentos de luta pela terra criaram táticas de externar suas insatisfações e de buscarem notoriedade no cenário social.

A ocupação dos imóveis rurais (e também de órgãos públicos) é utilizada como instrumento dessas táticas para demonstrar à sociedade o clima de tensão e conflito no campo, reflexos das desigualdades no seio da sociedade.

A desmoralização ocorrida em vista da experiência mal sucedida do Decreto Presidencial n. 2.250, de 1997[41], e da tentativa de reverter o número crescente de ocupações de terra no país ocasionou o recrudescimento do Governo com os movimentos sociais, a partir da

---

[41] Decreto Presidencial n. 2.250, de 11 de junho de 1997 (Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências), foi totalmente inócuo e ineficaz, e inclusive desmoralizou o Governo FHC, uma vez que os movimentos sociais aguardavam a equipe técnica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na porteira do imóvel rural, saindo imediatamente à chegada dos técnicos e adentrando novamente para o imóvel após a realização dos levantamentos técnicos, tendo disposto em seu art. 4.º o seguinte: “Art. 4º - O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.”

edição da Medida Provisória n. 2.027-38 (decorrentes da Medida Provisória n. 1.577-1 e suas posteriores numerações e reedições[42]), que inseriu disposições à Lei n. 8.629, de 1993.

A partir da Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, até a Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001 (hoje cristalizada pelos efeitos do art. 2º da Emenda à Constituição n. 32, de agosto de 2001), foram várias reedições e reenumerações com a inovação do ordenamento jurídico para fazer constar nova limitação prevista do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, resumida no seguinte quadro:

Número da medida Provisória	**Data**	**Redação introduzida**
Medida Provisória n. 2.027-38 Medida Provisória n. 2.027-38 Medida Provisória n. 2.027-39 Medida Provisória n. 2.027-40 Medida Provisória n. 2.027-41 Medida Provisória n. 2.027-42 Medida Provisória n. 2.027-43 Medida Provisória n. 2.027-44 Medida Provisória n. 2.027-45 Medida Provisória n. 2.027-46 Medida Provisória n. 2.109-47 Medida Provisória n. 2.109-48 Medida Provisória n. 2.109-49 Medida Provisória n. 2.109-50 Medida Provisória n. 2.109-51	04/05/2000	§ 6º O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel. § 7º Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior.
Medida Provisória n. 2.109-52 Medida Provisória n. 2.109-53 Medida Provisória n. 2.183-54 Medida Provisória n. 2.183-56 (congelada pelo art. 2º da Emenda à Constituição n. 32/2001)	24/05/2001	§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

[42] Cf. as Medidas Provisórias n.s 1.577-1 a 1.577-6; 1.632-7 a 1.632-11; 1.658-12 a 1.658-13; 1703-14 a 1703-19; 1.774-20 a 1.774-26; 1.901-27 a 1.901-32;1.997-33 a 1.997-37; 2.027-38 a 2.027-46; 2.109-47 a 2.109-53; 2.183-54 a 2.183-56.

O art. 4º do Decreto n. 2.250, de 11 de setembro de 1997, teve vigência até 3 de maio de 2000, data da Medida Provisória n. 2.027-38, tendo sido embaraçoso para o Poder Público por dois motivos, porquanto veda a vistoria apenas “enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA”.

A redação do dispositivo permitia a jocosa situação (no mínimo inusitada) de que bastava que os servidores públicos, integrantes da equipe técnica responsável pela realização dos levantamentos preliminares, chegassem à porteira do imóvel ocupado para que ocorresse desocupação quase que instantaneamente. Contudo, concluídos os trabalhos e na mesma velocidade, o imóvel era ocupado novamente.

O segundo ponto de constrangimento referiu-se ao fato de que o Decreto do Presidente da República, para sua eficácia, dependia da edição de uma portaria do Presidente do INCRA, que demorou muito a ser editada, causando constrangimento e embaraço do Poder Público frente à sociedade brasileira.

A Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, trouxe inovação ao introduzir os §§ 6º e 7º, ao art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, quando asseverou que “o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel”. O §7º do mesmo artigo estabeleceu que “Na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior”.

A atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, determina que:

> O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo,

> em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

A delimitação das expressões indicativas do conflito social é pertinente, vez que são indicadas as expressões “esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo”, o que, salvo melhor juízo, exclui a situação de ameaça, ensejadora do interdito proibitório.

Esbulho possessório, diferente de turbação, é a perda total do imóvel que interrompe o regular andamento da atividade produtiva. Assim, não é como ameaça que daria ensejo a uma tutela inibitória, mas como uma simples fixação de multa, caso se concretize o receio da turbação ou do esbulho com a correspondente conversão do procedimento.

O esbulho possessório também não é como a simples turbação, que não poderia inviabilizar a atividade produtiva, revelando-se como simples embaraço ou perturbação da ordem. Assim, será a dimensão do fenômeno que distinguirá a turbação do esbulho possessório,[43] sendo que este tem o poder de desmantelar por completo a atividade produtiva.

Não se configura o esbulho quando a ocupação do imóvel decorre de manifestações como expressão da liberdade, divisando pressão social para concretização de um direito, não havendo ilícito algum.

Esse foi o entendimento expedido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no bojo do histórico HC n. 5.574/SP (97.0010236-0),

---

[43] Consoante Venosa (2003, p. 141), “[...] A turbação é ofensa média à posse, socorrida pela ação de manutenção. O titular tem o exercício de sua posse prejudicado, embora não totalmente suprimido. Como vimos, a própria lei reconhece a dificuldade de estabelecer limites claros entre uma e outra ofensa da posse, permitindo que uma ação seja convertida em outra. [...] Esbulho existe quando o possuidor fica injustamente privado da posse. Não é necessário que o desapossamento decorra de violência. Nesse caso, o possuidor está totalmente despojado do poder de exercício de fato sobre a coisa.”

ministro relator Luiz Vicente Chernicchiaro, em 08/04/97, DJU 18/08/97, que concluiu parcialmente que:

> Movimento Popular visando implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando implementar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático.

Outro não é o entendimento de Rocha (2005, p. 512):

> [...] Considerando a caracterização do estado de necessidade, pode-se concluir que a ocupação de terras que não cumpre sua função social por trabalhadores e suas famílias que não possuem meios de prover a própria subsistência é ato lícito. Nesse sentido Amilton Bueno de Carvalho indaga: 'Como é possível exigir que a fome aguarde indefinidamente a solução política? Já se admite o furto famélico, por que não a invasão famélica?' [...] A questão das ocupações promovidas pelos trabalhadores sem-terra é complexa e não pode ser entendida unicamente pela consideração de seus efeitos sobre o direito de propriedade. Inicialmente, cabe ao Poder Judiciário fazer valer a garantia constitucional da dignidade da pessoa humana, bem como preservar o valor social do trabalho, que, conforme o art. 1º, incisos III e IV, da Constituição Federal, são considerados fundamentos da República Federativa do Brasil. Na aplicação da lei, conforme art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige. Assim, a decisão que manda reintegrar a posse de terras que não cumpre a função social, ocupadas por várias famílias de desassistidos, rompe as premissas do codicismo, desrespeitando os princípios condicionais da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho e, ainda, desconsiderando o instituto legal do estado de necessidade.

A outra expressão indicativa da situação de singularidade que ensejaria a aplicação da norma é a "invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo". Percebemos que o mesmo fenômeno tem designação distinta para os movimentos sociais e para a

doutrina tradicional, conquanto os integrantes dos movimentos sociais designam de “ocupação” e o agronegócio[44] qualifica-o como “invasão”.

Ocorre que os dois termos detêm carga semântica bem distinta, sendo que os movimentos sociais dos mais variados matizes identificam a “ocupação” como instrumento legítimo de atuação enquanto “invasão”, por certo, representa algo urdido em torno da ilegalidade.

Devemos verificar que a imposição criada pela Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, referia-se apenas à vistoria, ou seja, aos levantamentos preliminares da Autarquia Fundiária para levantamento dos dados alusivos ao cumprimento da função social. Concluídos os levantamentos de campo, ainda que o relatório técnico não tivesse sido ainda confeccionado, a Medida Provisória não obstaria os atos subsequentes do processo administrativo de desapropriação, nem do respectivo processo judicial.

Com a edição da Medida Provisória n. 2.109-52, de 24 de maio de 2001, as limitações foram mais severas, pois

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

Evidenciamos que se acrescentou a vedação para vistoriar, avaliar e desapropriar, ou seja, caso ocorresse o esbulho ou invasão, nos termos ali propostos, o imóvel rural não poderia ser vistoriado para se perquirir sobre o cumprimento da função social (vistoriar).

Caso já realizada a vistoria e mesmo que constatado que o imóvel rural não cumpria a função social e fosse classificado como

[44] O termo “agronegócio” não esta sendo utilizado como sinônimo da expressão “setor produtivo”, vez que a agricultura familiar é responsável por grande parte da produção nacional, consoantes dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006).

propriedade improdutiva, ainda assim, caso ocorresse o esbulho ou invasão consoante as disposições mencionadas, não poderia, no interstício de dois anos, contados da desocupação (ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência), prosseguir na fase administrativa e realizar a diligência para se obter o valor do imóvel rural (avaliar).

Após finalizar a fase administrativa, se ocorresse o propalado ato de esbulho ou invasão, ainda assim penderia proibição para o ajuizamento e processamento da ação judicial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Assim, somente com a imissão na posse, deferida por ato judicial, que deveria ocorrer de plano num prazo de 48 (quarenta e oito) horas para o despacho judicial (segundo art. 6º, da Lei Complementar n. 76, de 1993), é que os integrantes dos movimentos sociais poderiam adentrar legitimamente para o interior do imóvel objeto da desapropriação.

Apesar de não ser objeto de nosso estudo, constata-se que houve maior desestímulo às ocupações coletivas, também sob os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, efetivos e em potencial, consoante a ameaça de ser

> Excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações (§7º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993).

A partir da Medida Provisória n. 2.106-47, de 24/05/2001, foram ampliadas as restrições, já que a partir dali não se poderia mais

vistoriar, avaliar ou desapropriar o imóvel que tivesse sido objeto de esbulho. Assim, mesmo antes de instaurado o processo administrativo, bem como no decurso dele, pela letra fria da lei, haverá de incidir vedação imposta pelo prazo estipulado.

Destarte, é a partir desse histórico recente é que se pretende perquirir sobre a juridicidade das disposições constantes no §6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, como nova hipótese de "insusceptibilidade" de desapropriação agrária, notadamente sobre as técnicas de interpretação da norma introduzida pela Medida Provisória frente às disposições do texto constitucional. Destacam-se as múltiplas interpretações incongruentes e demasiadamente conservadoras dos tribunais sobre o assunto, vislumbrando os verdadeiros contornos aos instrumentos de proteção da propriedade agrária em vista das ocupações coletivas.

3.5 TOLHIMENTO DA ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL DE ACESSO À TERRA: JURIDICIDADE DA ATUAÇÃO OU ILEGÍTIMO ESTRATAGEMA DO AGRONEGÓCIO?

Os movimentos sociais ganharam centralidade na luta pela terra a partir da segunda metade da década de 1990 (BEM, 2007). Em decorrência disso, várias foram as ações governamentais realizadas com o intuito de evitar que se instalasse um verdadeiro caos na zona rural, especialmente com a criação de obstáculos procedimentais para prosseguimento de processos de desapropriação agrária.

Por certo, nas esteira das explicações de Castilho (2007, p. 30):

> As ocupações de terras como instrumento de pressão social em favor de iniciativas de desapropriação se desenvolveram, sobretudo nos últimos vinte anos, principalmente no sul do país como resposta à minifundiarização da propriedade e a falta de opção das gerações que se sucediam sem perspectiva real de acesso à propriedade rural.

Os movimentos sociais entendem que as condições de impedimento à desapropriação agrária são apenas as previstas na Constituição Federal, vez que o legislador ordinário não poderia inovar e estabelecer novas hipóteses de insusceptibilidade de desapropriação. Denunciam que há um forte componente político na análise da questão agrária que resulta em interpretações demasiadamente conservadoras.

Nesse contexto, basta verificar a ementa da MC na ADI 2.213-DF, que reconhece a "importância do processo de reforma agrária", mas logo adiante evidencia a "necessidade de neutralizar o esbulho possessório praticado contra bens públicos e contra a propriedade privada", numa indicação irrazoável da suposta "primazia das leis e da constituição da república no estado democrático de direito".

Percebemos uma clara adoção de um modelo econômico para o setor rural, que não se compraz com um plano de distribuição de terras e incentivo à agricultura familiar, colocando-se o homem no centro das atenções. Ao contrário, e com uma claridade solar, constatamos que o modelo atual privilegia o "agronegócio" com todas as suas mazelas (manutenção da estrutura fundiária com tendência à concentração de terras; monocultura de exportação com grave displicência com a segurança alimentar; esgotamento dos recursos fundiários com foco no aumento da margem de lucratividade; remessa de lucros para a sede das multinacionais exploradoras; dentre outros fatores perniciosos, precarização das condições de trabalho; trabalho escravo; mecanização excessiva etc.).

A ementa da MC na ADI 2.213-DF constata que a Corte Suprema indicou que "o esbulho possessório mesmo tratando-se de propriedade alegadamente improdutiva constitui ato revestido de ilicitude jurídica". Concluindo, de acordo com Montoro (2000),[45] o debate do tema recebe forte conotação política, apresentando-se como distanciamento entre a positivação e o formalismo jurídico, numa verdadeira guinada dos

[45] Reflexão segundo a qual o direito pode ser encarado sob duas perspectivas distintas, quais sejam, a de elemento de conservação das estruturas sociais ou como instrumento de promoção das transformações da sociedade.

valores constitucionais. Isso sim não representa “dar consequência aos compromissos assumidos pelo estado na ordem econômica e social”.[46]

Em verdade, as ocupações continuam a acontecer Brasil afora, numa patente demonstração de que a tentativa de neutralizar a mobilização dos movimentos sociais não passou de um estratagema do agronegócio. Este é representado pela atuação da maior autoridade pública de nosso sistema (Presidente da República), que editou a Medida Provisória em debate.

Aliás, sobre essa questão pesa enorme estranhamento. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) assumiu o governo com a promessa de dar vazão aos anseios da esquerda, na condição de figura que quase se confunde com o maior partido de esquerda brasileiro, o Partido dos Trabalhadores (PT). As coisas continuaram como antes, sem a edição de Medida Provisória em sentido contrário ou outra manobra parlamentar possível que eventualmente rejeitasse, alterasse ou aperfeiçoasse a redação concedida pela Medida Provisória em questão. A ADI 2.213-DF tem como requerente o Partido dos Trabalhadores (PT) em litisconsorte com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Assim, fica evidente a inércia dos poderes constituídos: o Poder Judiciário, com a demora no julgamento de mérito de questão tão relevante à sociedade brasileira, vez que a MC na ADI 2.213-DF foi julgada em 4.4.2002; o Poder Legislativo, leniente por não promover as discussões em plenário e enfrentando a questão apreciando o conteúdo da respectiva medida provisória, nos termos do art. 2º da Emenda à Constituição n. 32/2001; o Poder Executivo, por dispor de instrumentos para solucionar a matéria a partir da provocação dos demais poderes, ou solucionar a questão a partir da edição de outra Medida Provisória extirpar as disposições contrárias ao texto constitucional.

Acreditamos que os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), excluindo-se os que ressalvaram posicionamento (os ministros

---

[46] Trecho da ementa da MC na ADI 2.213-DF.

Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão e Marco Aurélio Mello), que participaram do julgamento da MC na ADI 2.213-DF,[47] e os demais profissionais que professam os postulados ali delineados (advogados, membros do Ministério Público, doutrinadores, membros da magistratura, dentre outros) aproximam-se com a categoria criada por Antonio Gramsci. Ele indicava a existência dos "intelectuais orgânicos", indivíduos que representam os detentores do capital como "funcionários da superestrutura", que terminam moldando o mundo à imagem e semelhança da classe dominante, justamente por negar máxima efetividade às normas constitucionais. (GRAMSCI, 1978)

A despeito dessa postura, deve-se considerar que o julgamento da MC da ADI 2.213 ocorreu em 4 de abril de 2002. A composição da Corte Suprema alterou-se sensivelmente[48] após esta data, tanto que existem alguns posicionamentos expostos em julgados posteriores que, inobstante ainda não ter ocorrido o julgamento do mérito da referida ação, tendem pela inconstitucionalidade da norma prevista no § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

Existe a possibilidade da alteração do entendimento esposado no julgamento da MC da ADI 2.213-DF para que, no julgamento do mérito, possa haver uma nova orientação para fulminar o estratagema do agronegócio. Isso diante da força da "vontade de Constituição" (Hesse, 1991), ao conceder máxima efetividade aos preceitos constitucionais, a partir de uma análise axiológica.

Evidenciamos que essa reflexão só foi propiciada, em grande parte, pela atuação insistente dos movimentos sociais que não se

---

[47] Menção distinta aos ministros Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão e Marco Aurélio.

[48] A atual composição do STF conta com diversos ministros que não participaram do referido julgamento, tais como Antonio Cezar Peluso, Carlos Ayres Britto, Carmem Lúcia Antunes Rocha, Enrique Ricardo Lewandowski, Eros Roberto Grau, Joaquim Barbosa e Antônio Dias Toffoli, todos nomeados no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), lembrando que Eros Grau aposentou-se em agosto de 2010. Nomeado também ministro, Carlos Alberto Menezes Direito faleceu tendo sido nomeado para sua vaga o ministro Antônio Dias Toffoli. Registro que o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) nomeou os ministros Gilmar Mendes e Ellen Gracie Northfleet, sendo que o ex-Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) nomeou o Ministro Marco Aurélio Mello, enquanto o ex-Presidente José Sarney (1985-1990) nomeou o Ministro Celso de Mello – o ministro mais antigo da atual composição.

anularam diante da letra fria da lei, no caso do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

O direito ao acesso à terra hodiernamente deve ser estudado como direito social. E aqui realizamos a distinção entre direito e garantia, porquanto não se deve confundir o direito ao acesso à terra ou a própria propriedade e suas respectivas garantias. Moraes (1998, p. 30) afirma o seguinte:

> Diversos doutrinadores diferenciam direitos de garantias fundamentais. A distinção entre direitos e garantias fundamentais, no direito brasileiro, remonta a Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições asseguratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito.

O direito está no campo das disposições declaratórias, enquanto as garantias revelam-se no âmbito dos instrumentos adequados para assegurar o direito quando violado.[49] Assim, torna-se imprescindível considerar que este direito só será realizável a partir de ações concretas do Poder Público, conjugada com a sociedade civil organizada, caso a República Federativa do Brasil realmente pretenda efetivar a promessa de ser um verdadeiro Estado Social e Democrático de Direito.

O direito ao acesso à terra é catalogável como direito social. Silva (1995, p. 227) delimita conceitualmente os direitos sociais, propugnando:

---

[49] Silva (1995, p. 104) reforça o entendimento exposado acima quando afirma: “[...] não basta que um direito seja reconhecido e declarado, é necessário garanti-lo, porque virão ocasiões em que será discutido e violado. Ruy Barbosa já dizia que uma coisa são os direitos, outra as garantias, pois devemos separar, ‘no texto da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições asseguratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito”.

> Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que por sua vez, proporciona condições mais compatíveis com o exercício efetivo da liberdade.

A partir da noção acima, nota-se facilmente que o direito ao acesso à terra é um fenômeno plurifacetado, verdadeiramente poliédrico, dependendo do ângulo para catalogá-lo: no âmbito internacional,[50] como direitos humanos; direito fundamental quando reconhecido e positivado no âmbito da Constituição de determinado país; finalmente, direito social, como aspecto de um direito fundamental do indivíduo, contrastado com o dever do Estado em proporcionar melhores meios de vida aos mais necessitados, a partir de comportamento positivo do Estado.

Atualmente, verificamos a relevância e a complexidade do direito ao acesso à terra, especialmente em vista de sua concretização representar o deslocamento do ser humano para o centro das atenções do direito.

3.6 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DA OCUPAÇÃO COLETIVA NA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Cabe ressaltar, sob o prisma do texto constitucional vigente, que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

---

[50] Nesta órbita, pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada no dia 10 dezembro de 1948, como documento inaugural no âmbito internacional no reconhecimento deste direito: Art. 17. “Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”.

indisponíveis” (art. 127, da Constituição Federal). Assim, hodiernamente, o Ministério Público pátrio age como instituição permanente na defesa do Estado Democrático de Direito, incumbindo-lhe a tutela da ordem jurídica, atuando de forma individual ou coletiva na defesa dos interesses metaindividuais.

No atual estágio de desenvolvimento da sociedade, é perceptível a complexidade das relações sociais. Assim, os direitos dos cidadãos deixaram de ser analisados apenas de forma individual para serem considerados em seu conjunto. Todos os direitos e interesses dos cidadãos passam a ser apreciados pelos mais diversos ângulos, seja enquanto trabalhador, consumidor, destinatário final de todas as políticas sociais básicas e de assistência social, seja como titular do direito ao acesso à terra.

O Ministério Público que conhecemos é certamente fruto do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, que está em franco estágio de consolidação. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, o Ministério Público passou a ser efetivamente uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

Tal conceito está incrustado no art. 127, da Constituição Federal de 1988, que reserva ao Ministério Público uma seção específica no capítulo das Funções Essenciais à Justiça. Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. O texto constitucional atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Especificamente na área cível é que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias ético-sociais),

proporcionando relevo e evidência à instituição, que se tornou uma espécie de ouvidoria da sociedade brasileira.

A Constituição de 1988 define o *parquet* como instituição funcionalmente independente de quaisquer dos três poderes e permanente, estando na tradicional classificação dos órgãos administrativos, consoante explicita Meirelles (2008, p.72).

Segundo sua posição estatal, é considerado órgão independente, configurando-se como um dos meios pelos quais o Estado manifesta sua soberania. Tendo em vista a importância de tal instituição para a sociedade, o constituinte dotou os membros do Ministério Público de conjunto de princípios institucionais, que se revelam garantias constitucionais inafastáveis, notadamente a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, conforme se extrai do § 1º, do art. 127, da Constituição da República Federativa do Brasil.[51]

O papel do Ministério Público não é simplesmente de guardião da lei. Sua missão institucional, embora inclua o aspecto da legalidade, vai além desse campo. Abrange a guarda da promoção da cidadania, da democracia e da justiça, da moralidade, além dos interesses da sociedade de uma maneira geral, como as etnias oprimidas, o meio ambiente, o patrimônio público e os direitos humanos, entre outros temas.

Uma das maneiras mais usuais de distinguir a atuação ministerial no âmbito da jurisdição não-penal consiste em separar suas funções como parte processual e como fiscal da lei (THEODORO JÚNIOR,

---

[51] A partir do § 1º, do art. 127, do texto Constitucional, pode-se explicar os aludidos princípios institucionais, considerando as seguintes premissas: a) Unidade: capacidade dos membros do Ministério Público de constituírem um só corpo, uma vontade só, de tal forma que a manifestação de qualquer deles valerá sempre, na oportunidade, como manifestação de todo o órgão; b) Indivisibilidade: caracteriza-se na medida em que os membros da instituição podem substituir-se reciprocamente sem que haja prejuízo para o exercício do ministério comum; c) Independência funcional: os membros do Ministério Público não devem subordinação intelectual ou ideológica a quem quer que seja, nem mesmo ao chefe da instituição; sua atuação deve ser segundo os ditames da lei, do seu entendimento pessoal e da sua consciência.

2005).[52] Atua como defensor da sociedade contra possíveis abusos do Estado e, ao mesmo tempo, defende o Estado Democrático de Direito contra possíveis ataques de particulares de má-fé.

O Ministério Público (MP) pode agir por iniciativa própria, sempre que considerar que os interesses sociais estejam ameaçados (atuação *ex-officio*), ou então, pode ser acionado por qualquer cidadão que considerar que algum direito ou princípio jurídico esteja sob ameaça.

O Ministério Público (MP) poderá assumir processualmente duas posições muito distintas, como *custos legis* ou parte interessada. Por força do art. 82, III, do Código de Processo Civil (CPC), Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, terá atuação destacada nas ações que envolvam as ocupações coletivas, notadamente no que pertine sua função como fiscal da lei.

> Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:
>
> [...]
>
> III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

A regra geral destaca a atuação do Ministério Público Estadual quando, diante do inciso III, do art. 82, do Código de Processo Civil, por força das regras de distribuição de competências jurisdicionais e atribuições constitucionalmente e legalmente destinadas ao *parquet* estadual.

---

[52] Tal divisão de atribuições não é pacífica na doutrina, mas é a mais usual, consoante o entendimento de Mazzilli (2000, p. 68-69): “A maneira mais usual de distinguir a atuação do Ministério Público no processo civil consiste em separar suas funções de parte e fiscal da lei. Entretanto, essa distinção não satisfaz, primeiro porque não enfrenta em profundidade todos os aspectos da atuação ministerial; em segundo lugar porque, nem por ser parte, isso significa que o Ministério Público não esteja a zelar pelo correto cumprimento da lei; em último lugar, porque, nem por ser fiscal da lei, deixa o membro do Ministério Público de ser titular de ônus e faculdades processuais, e portanto, ser considerado parte, para todos os fins processuais. Assim, a nosso ver, o mais adequado é examinar a atuação do Ministério Público na área civil tendo em vista a forma e o objeto pelo qual se manifesta, o que significa distingui-la ora como: a) autor; b) substituto processual; c) interveniente em razão da natureza da lide; d) interveniente em razão da qualidade da parte.”

A atuação que nos interessa para análise do tema proposto não é na ação judicial decorrente da ocupação coletiva, mas sim em decorrência da desapropriação agrária, sobrelevando-se a atuação do Ministério Público Federal (MPF) em vista do art. 18, da Lei Complementar n. 76, de 1993.

Particularmente, observa-se que não há um entendimento uniforme junto ao Ministério Público Federal (MPF) e as intervenções tendiam a resultar numa interpretação equivocada da norma, como ocorreu no parecer ministerial no caso da MC na ADI 2.213-DF.[53]

Atualmente, percebemos uma tendência na flexibilização do entendimento tradicional, especialmente em função da sensibilidade dos membros da instituição em buscar concretizar os direitos sociais com maior desenvoltura ao conceder maior carga axiológica constitucional às manifestações.

O Ministério Público Federal (MPF), na maioria de suas intervenções como *custos legis*, ou na própria atuação administrativa, ainda impõe restrição desarrazoada à consecução da reforma agrária, especialmente no que pertine ao dispositivo em comento.

Foi no âmbito dessa atuação administrativa que já ocorreram expedições de recomendações de instauração de processo administrativo disciplinar, em face da atuação de servidores que concedem interpretação mais flexível e consentânea com o texto constitucional. Determinaram o prosseguimento do processo em vista do desinteresse do próprio titular do domínio em aplicar a regra comentada.[54]

---

[53] Vide trecho do parecer do então Procurador Geral da República Geraldo Brindeiro no caso da MC na ADIN 2.213-DF, que indique por exemplo que "[...] quanto às demais alegações, não merecem igualmente guarida, a nosso ver, por não vislumbrarmos nas normas impugnadas senão garantias para que a reforma agrária seja realizada dentro da legalidade e respeitados os princípios do Estado de Direito. Além disso, é evidente o prejuízo resultante de invasões para as vistorias, visando apurar a produtividade do imóvel rural para fins de desapropriação por interesse social, segundo o disposto no art. 184, *caput*, e 186, incisos I a IV, da Constituição Federal".

[54] O que remete a discussão para o capítulo IV, item 4.5 da presente dissertação, intitulado "Cogência ou dispositividade das prerrogativas que guarnecem a propriedade?".

Caso paradigmático é o do imóvel rural denominado “Fazenda São José”, situado no município de Itaberaí (GO), de titularidade do Banco do Brasil S/A, objeto do processo administrativo de desapropriação agrária n. 54150.001245/2001-59, que tramitou na Superintendência Regional do INCRA em Goiás e que resultou no ajuizamento da correspondente ação de desapropriação agrária (n. 2004.35.00.011109-2).

Em decorrência de ocupação do referido imóvel rural por integrantes de movimentos sociais, a despeito do Banco do Brasil S/A ter anuído com o prosseguimento do processo, o Ministério Público Federal (MPF), nos autos do procedimento administrativo n. 1.18.000.017813/2004-81, expediu a recomendação n. 03/2006, que determinou a instauração de processo administrativo disciplinar na modalidade de sindicância investigativa, consoante se vê no trecho abaixo transcrito:

> [...] RECOMENDA ao Superintendente Regional do INCRA em Goiás, Sr. [...], que observe a legislação que rege a matéria e proceda à apuração de responsabilidade dos servidores daquela Autarquia Federal que concorreram com a inobservância às vedações dispostas no art. 2º, § 6º, última parte, da Lei n. 8.629/93. Para a adoção das medidas recomendadas, fixa o prazo de 20 (vinte) dias, a partir do recebimento desta, ao término do qual deverá ser o Ministério Público Federal, por meio da Procuradora da República signatária, cientificado das providências tomadas, bem como de eventual prorrogação de prazo assinalado, devidamente justificada. Observa, enfim, que o descumprimento da presente Recomendação implicará na propositura das medidas judiciais cíveis e criminais cabíveis, objetivando a tutela do patrimônio público e da Probidade Administrativa.

A recomendação foi acolhida, determinando-se a instauração do respectivo procedimento[55] para apurar eventuais responsabilidades administrativas de servidores pela inobservância da vedação ínsita no dispositivo objeto de estudo. Após exaustiva atividade instrutória, foi entregue relatório final (fls. 322/347) pela Comissão Sindicante que concluiu o seguinte:

[55] Consoante Portaria/INCRA/SR-04/G/N. 60, de 14 de agosto de 2006.

> Finalizando, de tudo exposto e por todos os fundamentos apresentados, a Comissão de Sindicância conclui que não pode ser tributada aos Servidores do INCRA de Goiás a responsabilidade por ato omissivo ou comissivo alusivo às ações de vistoria, avaliação e desapropriação do imóvel rural Fazenda São José, localizado no município de Itaberaí-Goiás, pois não houve dano ao erário ou ao patrimônio de terceiros. Quanto ao dolo ou culpa também estiveram ausentes nas condutas dos Servidores [...].

Por sua vez, a autoridade julgadora entendeu que não havia inobservância de norma legal, procedendo ao arquivamento do processo nos seguintes termos:

> [...] Manifesto-me concordância com os fundamentos exarados pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA no Estado de Goiás, consoante Despacho/AGU/PGF/PFE/INCRA/SR-04/J/N. 360/2006, ínsito às fls. 349/352, razão pela qual acolho, *in totum*, o Relatório Final da Comissão de Sindicância, de cunho investigativo (fls. 322/347), nos termos do disposto nos arts. 167 e 168 da lei n. 8.112/90, conforme sugestão apontada no item "18, 19, 20 e 21" de fls. 352. Encaminhem-se cópias do Relatório Final da Comissão Sindicante e atos subseqüentes ao Ministério Público Federal de Goiás, na pessoa da Procuradora da República Dra. Rosagela Pofhal Batista, na Procuradoria Geral da República, conforme descrito no item "21" de fls. 352. Encaminhe-se a SR-04/D para o fiel cumprimento do disposto no item 20 de fls. 352; Após a SR-04/A, para as providências de sua alçada, mormente para ciência dos interessados e posterior arquivamento.

Contudo, não há uma voz uníssona dos representantes do Ministério Público Federal (MPF) neste sentido. Ao contrário, percebe-se uma nítida tendência em flexibilizar o entendimento para definição de uma interpretação adequada, visando alcançar a ordem jurídica justa, antevendo a possibilidade de vistoriar, avaliar e desapropriar o imóvel rural que não cumpre a função social a despeito da ocupação coletiva.

Sob este aspecto, é bom verificar que o Ministério Público Federal (MPF), em muitos casos, entende que não é adequado o reconhecimento de tutela sem que haja prova pré-constituída da

ocupação, especialmente quando se utiliza da ação constitucional do mandado de segurança.

É o que ocorreu, por exemplo, com o recente parecer ministerial exarado em 9 de junho de 2009 no Mandado de Segurança n. 2009.35.00.004496-3 em trâmite na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Goiás, transcrito parcialmente abaixo:

> Consta dos autos que o imóvel foi invadido pelo movimento denominado MTL-DI/Goiás em 05/12/2008 e que foi devidamente desocupado no dia 10/12/2008 (Auto de Manutenção de Posse fls. 83), após propositura de ação de reintegração e manutenção de posse (cópia fls. 24/83).
>
> Desta forma, verifica-se que a controvérsia cinge-se unicamente à questão de direito, qual seja a aplicabilidade do dispositivo legal que veda a vistoria, a avaliação ou desapropriação do imóvel que foi objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário, de caráter coletivo, nos dois anos seguintes à sua desocupação.
>
> Prevê o art. 2º, § 6º da Lei n.. 8.629/93, *verbis:*
>
> [...]
>
> Para o enquadramento nesta previsão legal é necessário que o esbulho ou a invasão seja motivada por conflitos agrários de caráter coletivo. No caso em análise, a propriedade foi invadida pelo MTL-DI, que se auto-define *como um movimento popular autônomo e independente de partidos e governos, que organizam trabalhadores do campo e da cidade, na luta por terra, moradia e vida digna* (http://www.mtl-di.blogspot.com).
>
> Ficando, portanto, evidente o caráter coletivo da invasão, ficaria vedado o ato administrativo atacado, ou seja, a vistoria do INCRA. No entanto, a autoridade impetrada defendeu a tese de que a referida invasão ocupou extensão ínfima da propriedade, e não sendo esta relevante para sua administração, não é apta a justificar a improdutividade do imóvel.
>
> Frise-se que o presente *mandamus* não prende como objetivo final o reconhecimento da improdutividade da propriedade, até mesmo porque esta não foi comprovada, sendo o objetivo da impetrante obstar a vistoria do INCRA no imóvel, já que este, segundo alega, teve sua atividade ordinária altamente prejudicada por invasão de um movimento coletivo que busca a reforma agrária.
>
> Ocorre que há entendimento dos tribunais superiores, inclusive da Suprema Corte, conforme ementas trazidas pelo INCRA, **relativizando a interpretação do proibitivo**

> **legal, de forma a considerar a real dificuldade trazida pela invasão à produtividade do imóvel ocupado.**
>
> Nos casos dos autos não houve demonstração hábil de que a área efetivamente invadida pelos trabalhadores "sem terra" foi suficientemente relevante (seja quantitativo ou qualitativo) a ponto de alterar a utilização da terra e a eficiência em sua exploração, não sendo justificado a aplicação do referido disposto legal.
>
> A propósito, sentença proferida pela MM. Juíza Ana Maria de Oliveira, nos autos do processo n.. 200805791293, e a cópia do Boletim de Ocorrências aos autos, relatam que "os funcionários da propriedade estavam sendo ameaçados pelos invasores, que cercaram o curral com barracos, roubaram galinhas, invadiram casas, tendo utilizado, para tanto, armas de fogo, efetuando tiros para o alto". Todavia, verifica-se que tal relato fundou-se, exclusivamente, em alegações da impetrante, não havendo sua comprovação.
>
> O mandado de segurança possui caráter eminentemente documental, ou seja a pretensão jurídica deduzida pela parte impetrada há de ser demonstrada mediante produções de provas documentais pré-constituídas, devendo ser aptas a evidenciar a alegada ofensa a direito líquido e certo supostamente titularizado pelo autor do *writ* mandamental.
>
> No entanto, como já indicado, a documentação trazida aos autos apenas comprova que a propriedade foi invadida por um movimento coletivo, mas não comprova que esta invasão alterou e prejudicou, de maneira considerável, a exploração de terra. Sendo certo a necessidade de comprovar a prejudicialidade trazida pela invasão, e esta não ficando provada, não há como enquadrar a presente situação à exceção trazido pelo art. 2º, § 6º da Lei 8.629/93.
>
> Considerando, portanto, que a presente impetração mandamental não se acha devidamente instruída com prova literal pré-constituída imprescindível à comprovação do direito líquido e certo da impetrante, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL opina pela **denegação** da segurança.(grifo nosso)

São casos como esses que permitem realizar uma reflexão mais apurada e constatar a importância e pertinência do tema pesquisado, vez que o alcance social da questão revela-se inquestionável, até mesmo para contribuir com a efetivação das normas constitucionais. Dessa forma, desacelera-se o sentimento de desestima constitucional que, infelizmente, assola nossa nação (HORTA, 1999).

Por fim, deve-se ressaltar a galhardia de diversos membros do Ministério Público (MP) que saem da zona de conforto e rompem com a visão tradicional que coloca a propriedade no centro do sistema, para colocar o ser humano e a concretização de seus direitos constitucionais. Assim, a função social da propriedade rural, encartada por suas dimensões, a dignidade da pessoa humana e a valorização do trabalho, aliado ao papel institucional do Ministério Público (MP), ditam a necessidade de ruptura paradigmática para que se possa consolidar verdadeiramente o Estado Democrático de Direito, deixando a Constituição da República Federativa do Brasil de ser mera folha de papel.

CAPÍTULO 4

A REPERCUSSÃO DAS DIVERSAS INTERPRETAÇÕES JUDICIAIS DAS CONSEQUÊNCIAS DA OCUPAÇÃO COLETIVA: DA CONSTATAÇÃO À PROPOSIÇÃO

Este capítulo é destinado a catalogar os principais entendimentos dos tribunais pátrios sobre as consequências decorrentes da ocupação coletiva em relação à desapropriação agrária, além de propugnar pela declaração de inconstitucionalidade da atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

Nesse contexto, será imprescindível enfrentar minimamente as seguintes questões: (a) interpretação judicial das disposições do decreto 2.250, de 1997; (b) interpretação judicial do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993; (b.1) caso fortuito e força maior; (b.2) precedência da ocupação; (b.3) necessidade de prova inequívoca; (b.4) consequências: suspensão, paralisação ou exclusão do imóvel do processo de desapropriação agrária; (c) a questão da constitucionalidade da norma infraconstitucional estabelecer novas hipóteses de insusceptibilidade de desapropriação agrária.

Passaremos a analisar a necessidade da atividade interpretativa para, logo em seguida, desenvolvermos os pontos acima e enfrentarmos outras questões igualmente importantes. Uma delas é se, sob o enfoque da garantia prevista no § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, seria uma norma cogente ou dispositiva, bem como os limites da interpretação de tal dispositivo.

4.1 DA NECESSIDADE DA ATIVIDADE INTERPRETATIVA DA NORMA JURÍDICA IMBRICADA COM O REFERENCIAL TEÓRICO ADOTADO

Já foi o tempo onde se invocava o brocardo latino *In claris cessat interpretati* (“quando a lei é clara não há necessidade de sua

interpretação”) para defender a ideia de que as disposições claras não comportam interpretação.

Por outro lado, a doutrina tradicional elenca uma série de técnicas interpretativas.[56] Indicam de forma muito explícita e uníssona que o método literal, filológico ou gramatical é o método mais limitado, porém necessário para a realização de uma interpretação adequada (DINIZ, 2001, p. 423-428).

Mas o que é interpretação? Interpretar, segundo Maximiliano (2000, p. 9),

> É explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém [...].

O autor citado entendia que, para se saber se a regra é clara, seria imprescindível empreender atividade interpretativa.

Hesse (1983, p. 291) enaltece:

> Todas as normas constitucionais devem ser interpretadas de tal maneira que se evitem contradições com outras normas constitucionais. A única solução do problema coerente com este princípio é a que se encontre em consonância com as decisões básicas da Constituição e evite sua limitação unilateral a aspectos parciais.

Dessa forma, somente a partir da ideia matriz fulcrada na teoria da força normativa da constituição, considerando para tanto o princípio da unidade da constituição, é que se permitirá realizar uma interpretação correta do sistema jurídico. As normas constitucionais e infraconstitucionais devem ser analisadas de forma integrada, e não isoladamente, de forma a evitar contradições aparentes.

---

[56] Referimo-nos à técnica gramatical, ao processo sistemático, à interpretação histórica, ao processo sociológico ou teleológico, dentre outros, onde se destaca outros métodos, destacando-se mais recentemente o método de direito comparado.

E estas noções não são afastadas quando da realização do controle de constitucionalidade das normas infralegais, tanto que Hesse (1991, p. 22) exorta:

> [...] o Direito Constitucional deve explicitar as condições sob as quais as normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível, propiciando, assim, o desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional. Portanto, compete ao Direito Constitucional realçar, despertar e preservar a vontade de Constituição, que, indubitavelmente, constitui a maior garantia de sua força normativa. Essa orientação torna imperiosa a assunção de uma visão crítica pelo Direito Constitucional, pois nada seria mais perigoso do que permitir o surgimento de ilusões sobre questões fundamentais para a vida do Estado.

Isso sobreleva notar que, na atividade de controle de constitucionalidade das normas infralegais, tais como o objeto de nosso estudo (atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993), deve-se cotejar a norma impugnada com o parâmetro de constitucionalidade decorrente da centralidade do princípio da função social e da dignidade da pessoa humana.

Só assim pode-se firmar ou não a incompatibilidade da norma com o texto Magno. Também há outros argumentos acessórios que serão alinhavados para demonstrar o desacerto da opção adotada de forma tão antidemocrática pelos dois últimos governos (refiro-me à edição e manutenção das disposições incluídas pelas Medidas Provisórias já mencionadas).

De outra ponta, somente a partir do sistema de ponderações de valores, diante da colisão entre princípios fundamentais (propriedade x função social x princípio da dignidade da pessoa humana), é que se alcançará uma análise completa da questão posta. Tanto os princípios quantos as regras em si não correspondem à norma, pois esta depende da atividade interpretativa para alcançar o comando adequado para o caso concreto.

Alexy (2008, p. 107) faz a distinção entre princípio e regra para indicar que os princípios são “mandamentos de otimização”, que podem

ser resolvidos em diversos graus. Para o autor, as aparentes antinomias entre princípios são solucionadas por juízos de ponderação, enquanto os conflitos entre as normas são resolvidos sob a forma do “tudo ou nada”, ou seja, enquanto as colisões entre princípios ocorrem na dimensão do peso, os conflitos entre as regras ocorrem na dimensão da validade.

Vislumbramos a necessidade de se reconhecer os direitos fundamentais aos indivíduos pela simples condição de ser humano. Ele deve realizar seu direito social ao acesso à terra, corolário do direito fundamental à dignidade da pessoa humana, realizável pela propriedade, cotejado com o princípio da função social da propriedade, entendendo como dissonante com a nova ordem constitucional a previsão contida na atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

Assim, a partir de uma visão crítica e contemporânea sobre a legitimidade dos direitos de liberdade e cidadania, entendemos que as ocupações coletivas dos imóveis rurais que não cumprem a função social são instrumentos legais e legítimos. Os imóveis rurais, nestas circunstâncias, não estão acobertados pelas proteções e asseguramentos concedidos pelo ordenamento jurídico.

Certamente, chega-se à conclusão de que o direito de propriedade só é assegurado caso esta cumpra sua função social. Essa é a regra do inciso XXII, do art. 5º, da Constituição Federal, uma norma de eficácia contida, face à restrição prevista por outra norma constitucional, qual seja, o cumprimento da função social, previsto especificamente no inciso XXIII, do mesmo artigo, c/c as disposições do art. 186 do texto Magno.

4.2 INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DAS DISPOSIÇÕES DO DECRETO N. 2.250, DE 1997

O Decreto Presidencial n. 2.250, de 11 de junho de 1997, destaca em seu art. 4º que:

> O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

E, conforme já foi mencionado em linhas pretéritas, o referido dispositivo teve efeitos nefastos, porquanto desmoralizou o governo da época por não ter atingido seus objetivos. Isso ocorreu primeiro por não ter sido imediatamente regulamentado pelo Presidente da Autarquia Fundiária, desmoralizando o Presidente da República[57] e, segundo, porque sua redação propiciava uma situação muito inusitada. Como era proibido realizar a vistoria do imóvel ocupado, assim que a equipe técnica chegava na porteira da fazenda o imóvel era imediatamente desocupado. Acontecia, portanto, a ocupação quando a equipe realizava os levantamentos técnicos necessários à confecção do laudo.

Não obstante estes vícios congênitos, o Poder Judiciário interpretou o dispositivo,[58] ora entendendo pela proibição do andamento de processo de imóvel em fase expropriatória (proibição apenas da vistoria), ora por entender ser nulo o procedimento que tivesse fulcrado em vistoria de imóvel ocupado. Além disso, admitia-se que a interpretação do decreto era compatível com a vedação da Medida Provisória n. 2.027-38 (proibição de vistoriar por 2 anos),

---

[57] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal pleno, MS 23054/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 15/06/2000.

[58] Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Terceira Turma AC 1999.36.00.002096-4/MT, Rel. Juiz Saulo José Casali Bahia (convocado); Decisão: 13/08/02, DJ. de 23/08/02, p. 114;

posteriormente alterada pela Medida Provisória n. 2.109-52 (proibição de vistoriar, avaliar e desapropriar por 2 anos).[59]

Tendo em vista o julgamento da MC na ADI 2.213, que tratou da análise da constitucionalidade da Medida Provisória n. 2.027-38 (posteriormente alterada Medida Provisória n. 2.109-52), o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou prejudicada a ADI 1.633[60], que tratava justamente da constitucionalidade do Decreto n. 2.250, de 1997. Assentava que a situação tratada naquela ADI referente aos dispositivos inseridos na Lei n. 8.629, de 1993, "em nada destoa do quanto fixado no Decreto n. 2.250/1997", o que sinaliza ter reconhecido a compatibilidade das disposições do Decreto com a Constituição.

A questão alusiva à constitucionalidade das disposições do Decreto n. 2.250, de 1997, foi superada em vista da suposta prejudicialidade em decorrência do julgamento da MC na ADI 2.213-DF. Trata-se de uma impropriedade, vez que suas disposições não estão ontologicamente ligadas.

Por outro lado, a redação atual do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, impõe um prazo de 2 (dois) anos de inviabilidade de processamento da desapropriação agrária (vistoriar, avaliar e desapropriar), com a possibilidade de dobra, em caso de reincidência – o que definitivamente não foi objeto do mencionado Decreto.

4.3 INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DO § 6º, DO ART. 2º, DA LEI N. 8.629, DE 1993, SOB SEUS DIVERSOS ASPECTOS

De início, há de ser ressaltado que o disposto no § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, foi objeto de controle de constitucionalidade, consoante a pré-falada MC em ADI 2.213, que teve por relator o

---

[59] Cf. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Quarta Turma, AC 2000.80.00.000403-5/AL, Rel.: Juiz Napoleão Maia Filho, Decisão: 06/08/02, DJ. de 28/10/02, p. 244.

[60] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, ADI 1633, Rel. Min. Cármen Lúcia, Julgamento em 16/05/2007, Publicação DJe-152 divulg. 29-11-2007 public. 30-11-2007 DJ 30-11-2007 pp-00025 ement. VOL-02301-01 pp-00035.

Eminente Min. Celso de Mello, e ainda hoje está pendente de julgamento de mérito.

Assim, consoante já indicado, a presunção de constitucionalidade ainda não foi firmada com eficácia contra todos e efeito vinculante, já que é objeto apenas de denegação de medida cautelar em sede de ADI. Não é dotada de tais efeitos, consoante disposições dos arts. 10 a 12 e parágrafo único do art. 28, da Lei n. 9.868, de 1999.

Nesse contexto, esse ensaio primará por uma visão propositiva, a partir dos limites do sistema jurídico brasileiro e das distintas interpretações sobre a norma em exame, para extrairmos, ao final, nossas conclusões.

Serão enfrentados os seguintes aspectos: caso fortuito e força maior, precedência da ocupação, necessidade de prova inequívoca e eventuais consequências da ocupação coletiva (suspensão, paralisação ou exclusão).

4.3.1 Caso fortuito e força maior

Força maior e caso fortuito são causas excludentes da desapropriação agrária, independentemente de previsão em lei específica, porquanto, além de constar genericamente na legislação geral, são aplicáveis em decorrência dos princípios gerais de direito. Estes são fundados no texto Constitucional, corolário do Estado Social e Democrático de Direito Ambiental.

Vale mencionar os códigos civis brasileiros (atual e pretérito), a despeito de mencionar por diversas vezes os referidos institutos, como excludente de responsabilidade, não os conceituaram, deixando a tarefa para doutrina e jurisprudência.

A doutrina se encarregou de distingui-las, capitulando as hipóteses de força maior, relacionadas com eventos humanos e caso fortuito com eventos naturais, porém não há unanimidade neste

assunto. Para efeito desse ensaio, adotaremos a corrente doutrinária e jurisprudencial majoritária, que relaciona o caso fortuito ao evento natural imprevisível e irresistível, e a força maior ao evento humano com as mesmas características.

No caso das desapropriações agrárias, há normas específicas sobre o assunto. Trata-se do § 7º, do art. 6º, da Lei n. 8.629, de 1993.

A ocupação coletiva, resultante de esbulho ou turbação, é um evento humano com as características acima indicadas e passível de ser classificada como uma hipótese de força maior. Esta poderá, conforme o caso, ter reflexos na desapropriação agrária.

Do texto específico citado pode-se extrair a seguinte ilação: O imóvel rural objeto de ocupação coletiva só estará excluído da possibilidade de ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária se ficar demonstrado que era produtivo no período imediatamente anterior, já que a norma é clara ao estabelecer que a propriedade não perderá sua qualificação como produtiva.

É equivocado o entendimento que ignora a verificação da produtividade no período anterior para se apegar a argumentos secundários de proximidade dos índices verificados pela Autarquia aos patamares legais.[61] Corretas são as interpretações que exigem a prova de produtividade no período anterior à causa enquadrável como força maior quando conduzem ao entendimento, segundo o qual "para que se possa concluir que a produtividade do ano da vistoria foi prejudicada pela seca, é necessário que se faça prova cabal de que, nos anos anteriores, o imóvel era produtivo".[62]

Não é correta a interpretação, tanto do Decreto n. 2.250, de 1997, quanto do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993 (redação dada pela Medida Provisória n. 2.027-38 e Medida Provisória n. 2.109-52, com suas posteriores reedições e reenumerações), que indicam que a

---

[61] Cf. Supremo Tribunal Federal, Decisão monocrática, MS 27.327-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20-5-08, DJE de 27-5-08.
[62] Cf. Supremo Tribunal Federal, Decisão monocrática, MS 25.016, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 27-10-05, DJ de 25-11-05.

ocupação coletiva corresponderia a uma hipótese de força maior. Já há disposição legal específica neste sentido, sendo irrazoável considerar que agora (com a edição do decreto e da Medida Provisória) tratar-se-ia da mesma hipótese regulamentada de forma distinta.

Outros julgados defendem que a simples ocupação das terras por si só justifica a não produtividade, num verdadeiro desvirtuamento do ordenamento jurídico constitucional. Demonstra-se que nem sempre os órgãos colegiados do Poder Judiciário são exímios aplicadores do direito.[63]

Por outro lado, vale lembrar as palavras do Min. Ilmar Galvão, que para a hipótese do § 6º, do art. 2º, mencionou por diversas vezes em seu voto na MC da ADI N. 2.213-DF, precedentes que destacavam que "a invasão do imóvel rural, quando tem por efeito a desorganização do sistema produtivo nele instituído pelo proprietário, constitui motivo de força maior a justificar a não-produtividade, prejudicando a vistoria". Assim, só uma ocupação coletiva suficientemente abrangente e por período relevante é que seria capaz de afastar a desapropriação agrária.

Outros julgados excluem a possibilidade de enquadramento como força maior ou caso fortuito para demonstrar que uma ocupação, por si só, não poderia também constituir um óbice insuperável para a realização da vistoria, avaliação e desapropriação, por ser da gênese do instituto da desapropriação a supremacia do interesse público sobre o individual.[64]

Observamos que o Poder Judiciário ainda deverá interpretar de forma consentânea o dispositivo, sob pena de se instalar um estado de insegurança jurídica muito pernicioso para a economia e para o próprio

---

[63] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 23.563, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 17-5-00, DJ de 27-2-04; e Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 23.241, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12-9-02, DJ de 12-9-03.

[64] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 24.442, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 25-5-05, DJ de19-8-05; Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 24.441, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 9-6-04, DJ 6-8-04; e Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 23.737, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 19-9-02, DJ de 20-6-03.

exercício dos direitos e garantias fundamentais, notadamente para a realização das promessas constitucionais ainda por se cumprir.

4.3.2 Precedência da ocupação

O Poder Judiciário já foi instado a manifestar-se em alguns casos que tem como referência a precedência da ocupação em relação à situação imposta pelo § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993. É princípio basilar do direito o princípio da irretroatividade da lei.

Sabe-se que a lei, via de regra, não retroage, até mesmo por um imperativo de segurança jurídica, um dos princípios mais comezinhos da ciência do direito, vez que está diretamente ligado ao anseio de pacificação social.

Os tribunais competentes nem sempre entendem assim, em vista de que,

> embora o dispositivo da Lei n. 8.629/93 seja posterior à ocorrência do esbulho, deve ser aplicado aos eventos passados, pois aplicá-lo somente aos esbulhos futuros (ocorridos após a sua edição) seria o mesmo que tratar desigualmente situações símiles ou, ainda pior, considerar legítima a invasão anterior.[65]

O argumento não convence, porquanto tenta igualar situações que são realmente totalmente distintas, já que num caso há a ocupação sem norma que imponha uma penalidade específica. Noutra situação, a ocupação ocorreu após a edição de norma que impõe penalidade, ainda que a norma seja de questionável constitucionalidade. Ora, são duas situações realmente distintas, posto que antes não havia legislação que impedia a vistoria (posteriormente avaliação e desapropriação) por 2 (dois) anos, após cessada a ocupação, com a possibilidade de dobra, em caso de reincidência.

---

[65] Cf. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Quarta Turma, AC 2000.80.00.000403-5/AL, Rel.: Juiz Napoleão Maia Filho, Decisão: 06/08/02, DJ. de 28/10/02, p. 244.

A despeito da ocupação coletiva ter consequências e características que se protraem no tempo, ainda que sobrevindo legislação pertinente, as imputações legais de consequência só poderão ser aplicadas a fatos para o futuro. É possível que se instale um verdadeiro estado de insegurança jurídica, notadamente com equívoco quanto à aplicação das normas no tempo.

O correto é entender que as restrições impostas ao regular prosseguimento do processo de desapropriação agrária em vista da ocupação do imóvel rural por integrantes dos movimentos sociais, ocorrida antes da edição da Medida Provisória n. 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, não são judiciosas. Via de regra, é impossível a aplicação retroativa da norma legal, o que é suficiente para indicar que inexiste óbice que possa viciar o decreto presidencial sob este aspecto.[66]

No mesmo sentido, cita-se a decisão monocrática[67] de origem do Supremo Tribunal Federal (STF), no Mandado de Segurança 27.042-MC, que teve por relator o saudoso Ministro Menezes Direito, cujo julgamento recente (julgamento em 11-12-07, DJ de 19-12-07) destacou que:

> A invasão da propriedade por integrantes do movimento dos trabalhadores rurais sem terra não tem o condão de inviabilizar o Decreto Presidencial, tendo em vista que referida invasão teria ocorrido somente após a vistoria do imóvel, conforme pode se verificar à fl. 92, item 10 da vistoria, que afirma não ter havido "ocupação do imóvel antes ou durante a vistoria, assim como não foram identificadas tensões sociais no entorno da propriedade (fl. 92)"[68].

---

[66] Cf. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS 23.818/MS, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-11-01, DJ de 22-2-02.

[67] No mesmo sentido: Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Terceira Turma, Ag 2001.01.00.044128-8/GO, Rel. Juiz Saulo José Casali Bahia (convocado), Decisão: 21/05/02, DJ. de 31/05/02, p. 95, e Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, Quarta Turma, AC 2000.36.00.009912-4/MT, Rel. Des. Federal Hilton Queiroz, Decisão: 03/02/04, DJ. de 12/02/04, p. 61.

[68] A referida decisão monocrática fez referência ao MS 25.186/DF, Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, Relator o Ministro Carlos Britto, DJde 2/3/07.

A despeito da importância da questão acima indicada ter se esvaído no tempo, é importante que se estabeleça a melhor interpretação jurídica para o caso. Isso serve até mesmo como balizamento e parâmetro para as futuras e eventuais limitações porventura incluídas no ordenamento jurídico-positivo.

4.3.3 Necessidade de prova inequívoca

Outra questão extremamente relevante é a necessidade de prova inequívoca da ocupação, especialmente pelo fato de que geralmente se utiliza da ação constitucional do mandado de segurança para questionamento da atuação da Administração Pública frente a ocupação coletiva.

Nem sempre são trazidas ou produzidas provas quanto à ocupação coletiva, sua extensão e tempo de duração, o que sugere o indeferimento de qualquer tutela judicial.

> O esbulho possessório e/ou invasão motivados por conflito agrário de índole coletiva necessitam de provas inequívocas para impedir a vistoria, avaliação ou desapropriação do imóvel rural nos dois anos seguintes a sua desocupação.[69]

A prova inequívoca deve ser alcançada não apenas com as declarações unilaterais da parte ou simplesmente por meio dos boletins de ocorrência junto à Polícia Civil (PC), porquanto são resultantes exclusivamente da manifestação unilateral de um dos interessados.

Entendemos que, para a melhor interpretação, dever-se-ia delimitar outras questões, por exemplo, a extensão e tempo de duração

---

[69] Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Terceira Turma, AMS 2003.38.00.048142-4/MG, Rel. Des. Federal Candido Ribeiro, Decisão: 27/10/04, DJ. de 10/12/04, p. 9; No mesmo sentido: Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Quarta Turma, AMS 2003.39.01.000746-9/PA, Rel. Des. Federal Hilton Queiroz, Decisão: 14/04/04, DJ. de 10/05/04, p. 42.

da ocupação coletiva, notadamente sob o aspecto da desorganização do sistema produtivo do imóvel.

Sob este aspecto, é bom verificar que o Ministério Público Federal (MPF), em muitos casos, entende que não é adequado o reconhecimento de tutela sem que haja prova cabal, mormente em sede de mandado de segurança.[70]

Entenda-se que cabe ao magistrado delimitar a situação fática de maneira exaustiva, até mesmo para conceder a necessária segurança jurídica de sua atuação. Assim, ainda que não entenda que seja totalmente pertinente, deverá exigir a prova inequívoca sob os aspectos da extensão e do tempo de duração da ocupação coletiva, notadamente sob o aspecto da desorganização do sistema produtivo do imóvel. O juiz de primeiro grau é responsável pela produção da prova, inclusive para as instâncias superiores, em vista do sistema recursal.

4.3.4 **Consequências: suspensão, paralisação ou exclusão do imóvel do processo de desapropriação agrária**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é firme em considerar que as invasões hábeis a ensejar a aplicação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, são aquelas ocorridas durante ou antes da vistoria. As ocupações corridas vários meses depois da medida administrativa não deveriam ser consideradas óbice.

Nesse tópico, verificar-se-ão os diversos julgados que por vezes indicam apenas a suspensão do processo. Estes ora são indicados pelo termo “paralisação”, ora indicam que o imóvel rural estaria “excluído” da desapropriação ou apenas a “aplicação” da sanção disposta no § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.

Vamos nos ater à redação introduzida pela Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, que vigorou até a alteração pela

---

[70] Consoante já tivemos oportunidade de transcrever o parecer ministerial exarado nos autos do processo judicial n. 2009.35.00.0004496-3.

Medida Provisória n. 2.109-52, de 24 de maio de 2001, que até hoje é determinante da redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993 (última edição Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 da agosto de 2001).

A Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000, estabelecia que "o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel" (redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993). Previa-se que "na hipótese de reincidência da invasão, computar-se-á em dobro o prazo" (redação do §7º do mesmo dispositivo).

A ocupação coletiva proibiria apenas a vistoria preliminar e, se esta já tivesse ocorrido, mesmo que o imóvel ainda não tivesse sido declarado de interesse social para fins de reforma agrária, o processo teria prosseguimento normal.

Assim, a ocupação coletiva nessas circunstâncias seria irrelevante para o curso normal da fatigante fase administrativa do processo de desapropriação agrária. Registra-se, por outro lado, as principais fases do processo judicial, consoante enumerada por Guedes (2005, p. 88-90)[71]:

> Sem a pretensão de esgotar-se o assunto e sem perder de vista o objetivo central deste trabalho, pode-se resumir o procedimento judicial da ação de desapropriação nas seguintes etapas:

---

[71] Porém, esquematicamente tem-se que o iter procedimental do processo de desapropriação agrária segue o seguinte fluxo: FASE DECLARATÓRIA (Lei n. 8.629, de 1993); SUB-FASE ADMINISTRATIVA:1º) Pré-seleção de área (grande parte por indicações dos movimentos sociais); 2º) Comunicação Prévia (art. 2º, §2º, da Lei n. 8.629, de 1993); 3º) Levantamento preliminar (vistoria); 4º) Confecção da Relatório Técnico;5º) Comunicação do resultado ao proprietário, para eventual impugnação no prazo de 15 (quinze) dias (efeito suspensivo); 6º) Parecer Jurídico 7º) Decreto Presidencial; FASE EXECUTÓRIA SUB-FASE ADMINISTRATIVA 8º) Avaliação; 9º) Emissão dos TDA's e descentralização de recursos para pagamento das benfeitorias e sobras de TDA's.SUB-FASE JUDICIAL (Lei Complementar n. 76, de 1993) 10º) Ajuizamento da inicial com o depósito prévio (requisitos da inicial art. 5º da Lei Complementar n. 76, de 1993);11º) Despacho inicial em 48 horas, preferencialmente com o deferimento da imissão provisória na posse, citação, intimações etc.;12º) Contestação em 15 (quinze) dias; 13º) Designação de Audiência conciliatória;14º) Deferimento de prova pericial e audiência de instrução e julgamento;15º) Sentença; 16º) Recurso.

> Petição inicial – deverá conter os requisitos do artigo 282 do CPC, bem como deverá ser instruída com os seguintes documentos: o texto da declaração de interesse social; as certidões imobiliárias; o documento cadastral do imóvel; o laudo de vistoria e avaliação do imóvel expropriando; o comprovante de lançamento dos TDA's correspondente ao preço oferecido para pagamento da terra nua e o comprovante de depósito do valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias;
>
> Despacho inaugural – ao despachar a petição inicial, o juiz, de plano ou no prazo máximo de 48 horas, mandará imitir o autor na posse do imóvel, determinará a citação do expropriado para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser, e expedirá o mandado de averbação da ação no Registro de Imóveis competente (artigo 6º, I, II e III, da LC 76/93).
>
> Levantamento da oferta – inexistindo dúvida sobre o domínio, nem pesando ônus reais sobre o imóvel e inexistindo divisão, poderá o expropriado requerer o levantamento de 80% da oferta depositada, precedida de apresentação da negativa de tributos e da publicação de edital para conhecimento de terceiros (art. 6º, §1º, da LC 76/93).
>
> Citação – a lei determina a citação do proprietário ou de seu representante legal, obedecido ao disposto no artigo 12 do CPC. Serão, ainda, intimados os titulares de direitos reais, bem como citados os confrontantes que tenham contestados as divisas na fase administrativa.
>
> Tentativa de conciliação – é facultado ao juiz a designação de audiência de conciliação, a realizar-se nos 10 primeiros dias a contar da citação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, estando presentes o representante do Ministério Público e as partes.
>
> Contestação – o expropriando tem o prazo de 15 dias para apresentar contestação, “versando matéria de interesse da defesa”, vedada a apreciação quanto ao interesse social declarado (art. 9º LC 76/93).
>
> Prova pericial e audiência de instrução e julgamento – sobrevindo contestação, o juiz determinará a produção da prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, como prazo máximo de 60 dias para a sua conclusão. Havendo acordo sobre o preço, este será imediatamente homologado por sentença. Caso contrário, será designada audiência de instrução e julgamento, dentro do lapso temporal de 15 dias, contados da conclusão da perícia, proferindo sentença no ato ou nos 30 dias subseqüentes [...].

Contudo, na atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, estabelecida pela Medida Provisória n. 2.109-52, de 24 de maio

de 2001[72], e cristalizada pela Emenda à Constituição n. 32, de 2001, tem-se que:

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

Alguns julgados remetem a indicação para considerar que o processo deve ser simplesmente paralisado.[73] Por vezes outros julgados indicam apenas a aplicação do dispositivo sem conjugar com um verbo específico.[74] E, por vezes, ainda, a jurisprudência utiliza o termo "excluído" para indicar a aplicabilidade do disposto no § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993.[75] Destacamos, contudo, que a Súmula 354 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no dia 25 de junho de 2008, publicada no DJ, e 8 de setembro de 2008, optou pelo termo suspensão, conforme será apreciado posteriormente.

A aplicação do disposto no § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, a suspensão do processo ou a exclusão do procedimento

---

[72] Todavia, foi a Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que estava vigorando quando da entrada em vigor da Emenda à Constituição n. 32/2001;

[73] Cf. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Quarta Turma, AC 2004.84.00.001293-9/RN, Rel. Juiz Marcelo Navarro, Decisão: 16/11/04, DJ. de 08/12/04, p. 450; Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Segunda Turma, AC 375007, 2003.80.00.012815-1/AL, Rel. Des. Petrucio Ferreira, Decisão: 08/01/2007, DJ. de 01/02/2007 p. 619; e Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Quarta Turma, Ag 2004.01.00.023736-6/TO, Rel. Des. Carlos Olavo, Decisão: 08/10/04, DJ. de 08/11/04, p. 47.

[74] Cf. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Primeira Turma MAS 2000.83.00.012678-0/PE, Rel. Des. Castro Meira, Decisão: 12/09/02, DJ. de 15/10/02, p. 931; Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Terceira Turma, Ag 2001.05.00.007931-0/PE, Rel. Des. Ridalvo Costa, Decisão: 09/05/02, DJ. de 02/07/02, p. 551; Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Terceira Turma, AC 2003.35.00.019722-7/GO, Rel. Des. Federal Tourinho Neto, Decisão: 15/02/05, DJ. de 25/02/05, p. 13; e Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Terceira Turma, MAS 2002.38.00.000390-7/MG, Rel. Des. Federal Olindo Menezes, Decisão: 14/12/04, DJ. de 14/01/05, p. 34.

[75] Cf. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Terceira Turma, Ag 2001.05.00.012766-3/PE, Rel. Des. Edíson Nobre, Decisão: 06/11/01, DJ. de 07/02/02, p. 859.

administrativo de desapropriação conduzem ao mesmo resultado nefasto e ontologicamente contrário ao sistema jurídico vigente, afastando-se dos princípios que regem o sistema e que justamente por ser um sistema deveria ser harmonioso.

4.4 APRECIAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA INFRACONSTITUCIONAL AO ESTABELECER NOVAS HIPÓTESES DE INSUSCEPTIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

> O legislador não é o único responsável por viabilizar a Constituição; o juiz tem a missão constitucional de impedir ações ou omissões contrárias ao texto, sem que com essa atitude esteja violando a Constituição. O juiz não é mais a simples boca da lei, mas sim interprete constitucional qualificado que vai permitir que a Constituição não soçobre numa realidade instável como a que vivemos (FREIRE JÚNIOR, 2005, p. 44).

Colocado o problema, passaremos a demonstrar a incompatibilidade da atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, com a ordem constitucional, comprovando que não resta atividade interpretativa capaz de salvar tal disposição que padece de grave vício de inconstitucionalidade. Assim, estaria se fazendo letra morta das normas constitucionais pertinentes à viabilidade de desapropriação agrária do imóvel rural que não cumpre a função social (arts. 184 e 186 da CRFB). Além disso, violaria o preceito de que propriedade privada deverá atender a sua função social (incisos XXII e XXIII do art. 5.º,c/c o inciso III, do art. 170, todos da CRFB).

O Supremo Tribunal Federal (STF) perdeu a oportunidade de afastar a constitucionalidade da norma em questão em sede de julgamento da MC na ADI n. 2.213/DF, relatoria do Ministro Celso Mello, quando indeferiu a medida cautelar liminarmente no dia 4 de abril de 2002. Registra-se que a referida ADI está pendente de julgamento de mérito.

Pela literalidade do julgado, restou evidente que o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, indeferiu a liminar quanto à declaração de inconstitucionalidade do 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, considerada a redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001.

Divergiram o Ministro Sepúlveda Pertence, o Presidente (Ministro Marco Aurélio) e, em menor extensão, o Ministro Ilmar Galvão,[76] que não entenderam como hipótese constitucional. O certo também é que a decisão não tem efeito vinculante, em vista do disposto nos arts. 10 a 12 e parágrafo único, do art. 28, da Lei n. 9.868, de 1999.

A inconstitucionalidade do dispositivo foi francamente contestada pelo Ministro Sepúlveda Pertence que, pela clareza e veemência dos argumentos, deve ser de leitura obrigatória, especialmente quanto refuta a possibilidade de uma nova previsão abstrata de insusceptibilidade de desapropriação agrária, bem como em vista da impossibilidade de haver uma sanção difusa.

O Ministro Marco Aurélio, à época Presidente do STF, apresentou os seguintes argumentos em seu voto:

---

[76] O Min. Ilmar Galvão asseverou o seguinte: "Sempre entendi que a invasão do imóvel rural, quando tem por efeito a desorganização do sistema produtivo nele instituído pelo proprietário, constitui motivo de força maior a justificar a não-produtividade, prejudicando a vistoria. [...] Não vejo inconstitucionalidade alguma, desde que seja dada essa interpretação ao § 6º: se a invasão tornou o imóvel improdutivo, o proprietário terá dois anos para torná-lo produtivo. Mas, se tal não acontecer, se o esbulho foi de logo reprimido, a invasão se transforma num benefício para o proprietário do imóvel rural, em mais uma causa de imunidade à desapropriação do imóvel rural, não prevista na Constituição. [...] se o prazo de dois anos dado ao proprietário do imóvel, para torná-lo novamente produtivo, pode ser visto como razoável, o mesmo não se dá com o prazo em dobro, de quatro anos, só pelo fato de reincidência da invasão, independentemente de ter havido desorganização do sistema de produção da gleba. Muito menos se o caso é de latifúndio improdutivo. [...] o prazo de dois anos concedidos ao proprietário do imóvel para torná-lo produtivo e, como tal, imune à desapropriação, pode não ofender o princípio da razoabilidade. O de quatro anos, sim, se a invasões, nas circunstâncias em que se deram, não comprometeram a produtividade da gleba. Aí, o prazo soa, ao mesmo tempo, como uma punição ao invasor – como se tivesse ele lugar assegurado como futuro 'assentado' no imóvel -; e uma compensação de todo injustificada ao proprietário, cujo imóvel bem pode ser um latifúndio improdutivo. [...] em conclusão, defiro parcialmente quanto à dobra do prazo, e, ainda, quanto aos dois anos. Somente os considero razoável se a invasão destruiu o sistema de produção da propriedade. Se foi uma invasão de dez dias, se foi a derrubada de uma cerca, não se justifica."

> [...] Quanto ao artigo 6º - o meu voto coincide com o proferido pelo ministro Sepúlveda Pertence - , entendo que o preceito acaba por introduzir, no artigo 185 da Carta, mas uma hipótese em que não se terá, pouco importando a qualificação da propriedade quando da invasão. Proíbe, terminantemente, o § 6º, do artigo 2º, da Lei n. 8.629/93 a feitura de perícia que poderia esclarecer a situação pretérita da propriedade e as conseqüências da invasão implementada, tendo em conta a produtividade.
>
> O preceito – que é peremptório – revela que o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou de invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.
>
> É desconhecer-se – e vivemos ainda sob a influência do Plano Real – o que ocorre por esse Brasil afora, em que inúmeros imóveis estão ocupados.
>
> Há em pormenor, também salientado pelo ministro Sepúlveda Pertece. O preceito surge como revelador de verdadeira pena, no que prevê, na hipótese de reincidência, ainda que com um interregno mínimo, ainda que a ocupação primeira tenha sido diminuta, considerado o fator tempo, a majoração do prazo, projetando-o para quatro anos.

O Ministro Marco Aurélio realizou algumas intervenções no decorrer da leitura do voto do ministro Ilmar Galvão, quando asseverou:

> Mas Vossa Excelência [ministro Ilmar Galvão] não acha que há de se chegar a uma conclusão pelo exame da hipótese concreta, ou seja, caso a caso? Vossa Excelência mesmo foi relator, e eu o acompanhei, em situações nas quais restou demonstrado que a invasão provocara a ausência de produtividade. [...] Ministro, devemos presumir sempre o razoável, o que decorre da ordem natural das coisas. Então, se há a invasão de um imóvel, Vossa Excelência pode imaginar que, sendo produtivo esse imóvel, ele se torne necessariamente improdutivo? [...] Por isso, devemos deixar para resolver, caso a caso, a situação. Agora, proibir, de antemão, a vistoria por dois anos é passo demasiadamente largo.

A decisão proferida na MC da ADI n 2.213-DF não goza de efeito vinculante, uma vez que apenas indeferiu a medida cautelar requestada naquela ação.

Da leitura dos arts. 10 a 12 e do parágrafo único, do art. 28, da Lei 9.868, de 1999, apenas a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade tem efeito vinculante. Não possui a denegação da medida cautelar este efeito, estando os órgãos do Poder Judiciário vinculados apenas ao princípio do livre convencimento fundamentado para, eventualmente, exercerem o controle de constitucionalidade de forma difusa e no caso concreto.

O próprio Excelso Pretório teve a oportunidade de afastar a incidência da referida decisão nos autos do MS 24.133-1/DF, dentre outros já mencionados nesse ensaio, o que corrobora para o nosso entendimento.

Na mesma esteira de raciocínio constante do indeferimento da MC na ADI n. 2.213-DF, foi editada a Súmula 354 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no dia 25 de junho de 2008, publicada no DJ, e 8 de setembro de 2008, que tem a seguinte redação: “Invasão do Imóvel – Suspensão do Processo Expropriatório – Reforma agrária. A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária”.

A questão que resta é interpretar sistematicamente a vedação em vistoriar, avaliar e desapropriar em linha de conformidade com a Constituição, ou seja, a questão atualmente pode ser resolvida no controle difuso de constitucionalidade, ou no julgamento do mérito da respectiva ADI, até mesmo em vista da modificação da composição do STF desde o indeferimento da Medida Cautelar.

O magistrado não é mero reprodutor da literalidade da lei. Cabe ao Poder Judiciário interpretar a Constituição e as leis, ancorado na realidade da forma mais objetiva possível e imparcial, interpretando a norma a partir da reconstrução da realidade. Assim, cabe a ele realizar uma interpretação consentânea com os valores agasalhados pela sociedade.

Conforme se verá, este entendimento não é compatível com a interpretação que conduz a incidência da proibição de forma objetiva, sem verificar as nuances do caso concreto.

Aliás, entendemos que não poderia a ordem jurídica ser inovada com a inclusão de nova hipótese que tornaria, ainda que temporariamente, a propriedade rural insusceptível à desapropriação agrária.

Apenas o texto constitucional poderia revelar tal hipótese, não sendo crível que uma Medida Provisória pudesse inserir no sistema uma nova hipótese que é inclusive desconectada e inconciliável com as outras normas mantidas no âmbito do próprio sistema.[77]

A Medida Provisória, se mal utilizada, como neste caso, representa uma afronta à separação dos poderes, tanto que a Emenda à Constituição n. 32, de 2001, buscou elidir as distorções até então admitidas no sistema jurídico destas, alterando o regime das Medidas Provisórias. Mas, ao mesmo tempo, cristalizou impropriedade, consoante o disposto em seu art. 2º, notadamente em vista da omissão do Poder Legislativo Federal.

A própria utilização excessiva e inadequada da Medida Provisória não foi esquecida pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da MC na ADI 2.213-DF, quando destacou que:

> 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 causarem profundas distorções [...] entre os Poderes Executivo e Legislativo.

---

[77] Este também é o entendimento do Ministro Carlos Aires Brito, nos autos do MS 24.133-1 DF, julgamento em 20.08.2003, reiterado em sede de Emb. Decl. MS 24.133-1/DF, julgamento em 13.09.2008, a despeito do que consta da ADI 2.213 e destacando que o *writ* foi decidido com fundamento nas questões fáticas envolvidas, notadamente em vista da ocupação de fração mínimo do imóvel. Nesta mesma linha, temos o Ministro Eros Grau que, na condição de ministro relator, formulou o voto condutor do MS 24.484, em 09.02.2006.

Contudo, a questão preliminar da inconstitucionalidade formal foi superada, ao menos no âmbito da decisão que apreciou a MC na ADI correspondente.

Assim, pelas análises realizadas, com arrimo na jurisprudência e doutrina pátria, passamos a enumerar algumas objeções. Muitas delas já foram tratadas de forma esparsa neste ensaio, o que será suficiente para evidenciar o desacerto intencional na interpretação perpetrada, especialmente na oportunidade do indeferimento do pedido de MC na ADI 2.213-DF, e que tem enorme poder enunciativo.

Pensarmos a análise recheada de questões *opiter dicta*[78] revela o apego aos valores tradicionalmente defendidos pela elite agrária – entendimento que esperamos que seja suplantado no julgamento de mérito da dita ADI − e, até lá, pelo percuciente esforço da magistratura brasileira no exercício da atividade judicante quando do controle difuso de constitucionalidade.

4.4.1 Primeira objeção: necessidade de interpretação sistemática e harmônica

O senso comum não afasta a noção de que toda e qualquer norma necessita da atividade interpretativa. Por outro lado, nos meios acadêmicos e forenses, já está superada a ideia de que exista um texto claro o suficiente e que prescinda da atividade interpretativa, conforme já fora mencionado.

O imóvel rural que não cumprir a função social poderá ser desapropriado, mas a referida Medida Provisória contém uma incoerência interna insuperável, já que impossibilita vistoria, avaliação e desapropriação do imóvel rural que sofreu ocupação coletiva pelo

[78] Referimo-nos à parte da decisão considerada dispensável e que o julgador disse por força de retórica e que não importa em vinculação para os casos subsequentes, contrariamente temos a *ratio decidendi* como fundamentos jurídicos principais que sustentam a decisão;

período de 2 (dois) anos (ou pelo dobro do prazo no caso de reincidência). Seria justamente a vistoria que levantaria os dados técnicos para perquirir sobre o cumprimento da função social.

Nessa esteira de raciocínio, Castilho (2007, p. 40-41) assim destaca:

> Essa disciplina além de discutível do ponto de vista sistemático legislativo porque transforma um pequeno obstáculo procedimental em impedimento de um imperativo de ordem constitucional, também contém uma incongruência insuperável. Ou seja, a propriedade que não cumpre a função social está sujeita à desapropriação, mas só se pode saber se ela não cumpre a função social constitucional se for possível vistoriá-la, o que fica proibido em caso de invasão ou esbulho. Essa insuscetibilidade à desapropriação só se legitima se a propriedade é produtiva, o que exclui a desapropriação imediatamente com ou sem invasão, não havendo porque proibir a vistoria, e, se não é mesmo produtiva não há razão constitucional lógica para evitar a desapropriação, fator que também não poderia ser deslindado na ação de desapropriação ou no mandado de segurança, descabendo assim medidas liminares contra o ato presidencial. As eventuais ocupações que na vistoria, aliás, destinadas exatamente a esse fim e que poderiam apontar quando e como ou quanto à produtividade decaiu em face da ocupação. O que não parece razoável é a exclusão *a priori* da vistoria pelo fato da invasão, quando essa vedação infraconstitucional poderia estar a encobrir uma situação de imóvel não produtivo contra a permissão (ou obrigação) constitucional de desapropriar. Parece, pois, evidente que a proibição de vistoria nessas condições não tem correlação lógica com o propósito enunciado e se revela apenas como medida de repressão a uma manifestação social, conforme bem percebido pelo ministro Pertence, e nesse ponto afrontosa da Constituição.
>
> A jurisprudência assim acabou às avessas por construir uma hipótese em que, sem poder apreciar questão de fato, presumiu, ao não descaracterizá-la, o cumprimento da função social e passou a deferir ordem de proibição de desapropriação.

Apresenta-se flagrante a contradição da norma constitucional com a norma editada por meio da Medida Provisória ora estudada. Não é razoável, nem proporcional, estabelecer essa nova hipótese de

insusceptibilidade de desapropriação agrária, consoante assevera Castilho (2007, p. 32) quando destaca:

> Desse quadro resulta como se mostra evidente, a tensão entre os regramentos de nível constitucional, derivada justamente da difícil conciabilidade de seus termos pelos quais se manifesta o enfrentamento de proprietários e sem-terra. Este impasse, a indicar a necessidade de uma nova dogmática constitucional, pode por enquanto ser resolvido por aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, em que a conciliação tem de se dar pela finalidade constitucional.
>
> E assim deve ser, pois a contradição material entre a propriedade e a não-propriedade, se já não propusesse uma questão lógica de raiz filosófica – porque não há nenhuma justificativa defensável para que cidadãos iguais (e juridicamente amparados pelo mesmo pressuposto teórico de direito) tenham realidades materiais tão distintas – de fato empurra para dentro do Direito a necessidade de ter de resolver, também do ponto de vista jurídico, tal dilema.

Há uma precariedade flagrante da interpretação literal a despeito da constatação de ser esta a mais pobre e igualmente a primeira a ser realizada, porquanto pressupõe uma análise semântica correta do texto frio da lei.

O decreto expropriatório em si não está a representar qualquer risco à garantia constitucional da propriedade, conforme recentemente o Ministro Eros Grau (hoje aposentado) deliberou ao apreciar a liminar do MS 25.534.[79]

A única possibilidade de se ter um interpretação sistemática e harmônica será determinar a constitucionalidade das normas que viabilizem a desapropriação agrária em caso de inobservância da função social. Qualquer outra disposição que não possa ser entendida neste sentido será considerada incompatível com o texto Magno.

---

[79] Cf. trecho da decisão monocrática: "[...] 25. Vê-se para logo que o decreto não representa risco à garantia constitucional da propriedade, já que apenas declara o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, consubstanciando mera condição para a propositura da ação de desapropriação [art. 184,§2º, da Constituição do Brasil]". 26. A perda do direito de propriedade ocorrerá tão somente ao término da ação de desapropriação, com o pagamento de indenização ao expropriado, de modo que poderá alegar em contestação eventual nulidade de laudo agronômico do Incra [art. 9º da LC 76/93].

A incompatibilidade deve gerar o afastamento da presunção de constitucionalidade da norma, caso não seja possível aplicar a técnica da interpretação conforme a constituição, excluindo uma interpretação ou indicando qual seria constitucional.

No presente caso, não percebemos a possibilidade de conceder interpretação conforme a Constituição perante a disposição da lei, nem vislumbramos como razoável o entendimento do Ministro Ilmar Galvão, no julgamento da MC na ADI 2.213-DF, quando entendeu ser constitucional a vedação da vistoria, avaliação e desapropriação pelo prazo de dois anos. No entanto, não entendeu constitucional a dobra prevista no caso de reincidência.

São compreensíveis as reiteradas intervenções do Ministro Marco Aurélio de Mello que, na oportunidade do referido julgamento, sempre reiterava a assertiva segundo a qual o imóvel improdutivo seria tido por produtivo, ainda que improdutivo, apenas em razão da ocupação.

O que realmente é irrazoável e incompatível com o texto constitucional é afastar do processo de desapropriação agrária, seja temporariamente e em qualquer fase (fase administrativo ou judicial), o imóvel rural que descumpra com a função social, apenas em decorrência da ocupação coletiva.

4.4.2 Segunda objeção: necessidade de haver um nexo de causalidade entre a ocupação coletiva e a improdutividade (extensão e duração)

Muitas decisões judiciais ostentam o entendimento de haver necessidade de ocorrer entre a improdutividade do imóvel rural e a ocupação coletiva um nexo de causalidade, impossibilitando que a propriedade rural não alcance os índices de produtividade estipulados na legislação (GUT de no mínimo 80% e GEE de 100%). Outras decisões indicam a necessidade de que a ocupação coletiva alcance uma extensão e uma duração razoável, indicando a necessidade de

nexo de causalidade direto entre o não cumprimento da função social e a ocupação coletiva.[80]

Novamente entendemos que conceder tal interpretação corresponderia atuar com desproporcionalidade, posto que como manifestou o Ministro Marco Aurélio de Mello no julgamento da MC na ADI 2.213-DF, "[...] devemos presumir sempre o razoável, o que decorre da ordem natural das coisas. Então, se há a invasão de um imóvel, Vossa Excelência pode imaginar que, sendo produtivo esse imóvel, ele se torne improdutivo?" [pela simples ocupação coletiva].

Qualquer interpretação que se distancie do preceito básico de que o imóvel rural que não cumpre a função social está sujeito à desapropriação agrária é inconstitucional, sendo irrazoável que o julgador exerça papel de legislador positivo e crie norma que não se coadune com as disposições constitucionais.

Somente uma nova Constituição ou uma alteração constitucional realizada pelas vias institucionais, tais como a Emenda à Constituição (EC), Emenda Revisional (ER)[81] ou Tratados Internacionais de Direitos Humanos (TIDH)[82] é que poderia remover tal objeção.

Não há possibilidade judiciosa de introdução por instrumentos infraconstitucionais de disposição no sentido de afastar a desapropriação de imóvel que não esteja cumprindo a função social.

A necessidade de prova inequívoca da ocupação relevante (extensão e duração), capaz de desmantelar a atividade produtiva,

---

[80] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Plenário, MS 25.360, Ministro Relator Eros Grau, julgado em 27/10/2005, DJ 25/11/2005, P. 7 Ement. Vol-0221502 P. 290 LEXSTF v. 28, n. 325, 2006, p. 214-219; Supremo Tribunal Federal, Tribunal Plenário, MS n. 23.759, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22-8-2003; Supremo Tribunal Federal, Tribunal Plenário, MS n. 25.360, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 25-11-2005); Supremo Tribunal Federal, Tribunal Plenário, MS 24.484, Rel. p/ o ac. Min. Eros Grau, julgamento em 9-2-06, DJ de 2-6-06; e Supremo Tribunal Federal, Tribunal Plenário,MS 25.022, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 27/10/2005, DJ 16-12-2005, DJ 16/12/2005, p 59 Ement Vol-02218-02 p. 375 RTJ Vol. 199-01 p. 253 LEXSTF v. 28, n. 326, p. 191-197 RT v. 95, n. 848, 2006, p. 148-150.

[81] Oportunidade perdida em função do limite temporal imposto pelo art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que ocasionou a promulgação de seis emendas revisionais entre março e junho de 1994.

[82] Situação nova prevista no § 3º, do art. 5º, da Constituição Federal, com redação introduzida pela Emenda à Constituição n. 45, de 2004.

torna letra morta o § 7º, do art. 6º, da Lei n. 8.629, de 1993, consoante verificar-se-á ao analisar a quarta objeção levantada.

4.4.3 Terceira objeção: possibilidade de sancionar terceiros, porquanto a interpretação literal redunda na punição não somente dos ocupantes do imóvel, mas de toda uma classe de excluídos, constituindo-se numa punição difusa, vedada pelo ordenamento.

No preceito da individualização da pena, prevista no inciso LXVI, do art. 5º da Constituição Federal, encontra-se mais um argumento obstativo em considerar a exclusão do imóvel que não cumpre a função social do processo de desapropriação agrária, ainda que temporária (por 2 ou 4 anos, consoante redação atual do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993).

Os insuperáveis argumentos do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da MC da ADI 2.213-DF, indicaram que não haveria punição de quem efetivamente participou da ocupação coletiva, mas haveria sim um sancionamento de toda uma classe social de desvalidos. Premiar-se-ia o proprietário que teria um salvo conduto de sua propriedade por um prazo de 2 (dois) ou 4 (quatro) anos, caso haja reincidência.

Tanto a premiação do proprietário de imóvel rural descumpridor da função social quanto a punição indiscriminada de uma gama de desvalidos potencialmente beneficiários das ações governamentais são reprováveis à luz do direito e do bom senso.

No primeiro caso, o Estado estaria estimulando o descumprimento da função social do imóvel rural ao invés de fomentá-lo e, no segundo caso, o direito social ao acesso à terra estaria sendo obstado pela própria ineficiência do Estado em promover políticas públicas, no caso política fundiária, na quantidade e qualidade suficientes para prover os anseios da população. Em ambos os pontos de análise, verifica-se que tal postura é intolerável à luz da normatividade da Constituição, notadamente frente ao princípio da razoabilidade.

Há uma colisão de diversos valores constitucionais (propriedade x dignidade da pessoa humana x valores do trabalho x cidadania), solucionável somente a partir da ponderação de valores, onde infelizmente a proteção à propriedade tem ostentado equivocadamente maior peso nas análises do Poder Judiciário e do Ministério Público (MP). A ocupação coletiva não pode ser um prêmio ao proprietário claudicante.

4.4.4 Quarta objeção: inconciabilidade com as outras normas já existentes no sistema de maior alcance social

Além dos argumentos favoráveis ao reconhecimento da inconstitucionalidade da norma do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, com a Constituição da República Federativa do Brasil, pensamos ser importante destacarmos sua incompatibilidade com outras normas que perduram no sistema, afastando a razoabilidade da interpretação exposta pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na MC da ADI 2.213-DF.

Citam-se pelo menos duas situações muito evidentes, nas quais a permanência das normas infraconstitucionais com a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), acompanhadas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ),[83] tornar-se-iam disposições contraditórias e desarmônicas. Estas não redundariam numa interpretação adequada do sistema, quais sejam, o disposto no art. 3º, da Lei Complementar n. 76, de 1993, e § 7º, do art. 6º, da Lei n. 8.629, de 1993, que tratam respectivamente do prazo decadencial do ato declaratório e da força maior.

[83] Especialmente em vista da Súmula 354 do STJ.

A doutrina[84] e a jurisprudência[85] entendem que o prazo previsto no art. 3º, da Lei Complementar n. 76, de 1993, é um prazo decadencial, isto com arrimo também no que prevê o Decreto-Lei n. 3.365, de 1941 (art. 10), bem como a Lei n. 4.132, de 1964 (art. 3º).

Por sua vez, "[...] não há de se falar em qualquer causa de suspensão ou interrupção do prazo" (PAULSEN, 1998, p. 143). Destarte, parece-nos que impor a sanção pelo prazo de 2 (dois) ou 4 (quatro) anos, no caso de reincidência da ocupação coletiva, é desarrazoado, vez que tal imputação redundaria na decadência da pretensão expropriatória, fulminando de vez o ato declaratório, caso este já tenha sido publicado. O cumprimento da função social é algo que se modifica, tornando inócua toda atividade administrativa realizada no processo, o que por si só evidencia que a convivência dos dispositivos é incompatível.

O mesmo se diga da existência do § 7º, do art. 6º, da Lei n. 8.629, de 1993, posto que a interpretação dada pelos tribunais à atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, equivale a duas situações, já que indicam que deve ter relação direta com tornar o imóvel improdutivo. Em decorrência disso, deve-se indicar a extensão e a duração da ocupação coletiva.

Perguntamos: Qual a razão de ser da convivência dos dois dispositivos, se estão empregados no mesmo sentido? Pensamos que o cumprimento da função social é que se traduz no grande filtro para análise da questão.

Não há razão de existência desse novo marco legal (atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993), o que contraria o postulado segundo o qual na atividade de hermenêutica jurídica o intérprete não pode distinguir onde o legislador não o fez.

---

[84] Paulsen (1998, p. 142) afirma: "A partir da publicação do decreto que declara determinado imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, o INCRA tem o prazo decadencial de dois anos para promover a ação de desapropriação, conforme o art. 3º da Lei Complementar n. 76/93".

[85] Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Terceira Turma. AC 94.01.26136-9/AC, Rel. Des. Federal Tourinho Neto, Decisão: 12/09/94. DJ de 26/09/94, p. 54.133.

Parece-nos que a redação dada pela Medida Provisória n. 2.027-38 ao § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993,[86] apesar de apresentar uma incoerência interna, já evidenciada em linhas pretéritas, é mais consentânea e harmoniosa com o sistema jurídico do que a redação da Media Provisória n. 2.109-52.[87]

Se não ocorreu a vistoria preliminar, pelo menos não há certeza jurídica de que o imóvel não cumpre a função social. Após a vistoria preliminar, verificada a improdutividade (melhor seria: verificado o descumprimento da função social), tem-se ciência de que o imóvel é suscetível de desapropriação agrária segundo a norma constitucional (art. 185, c/c art. 186 do texto Constitucional).

Dessa forma, não há motivos para não se realizar a desapropriação por ocupações coletivas. Após a vistoria preliminar e as demais providências, decorrem apenas da inobservância do comando constitucional, calcado em levantamento administrativo com presunção relativa (*juris tantum*) de legalidade, legitimidade e veracidade.

Caso o imóvel já tenha sido declarado de interesse social para fins de reforma agrária, é evidente que já se começou a fluir o prazo decadencial de 2 (dois) anos contados da publicação do decreto. Como o instituto da decadência não admite suspensão ou interrupção de prazo (prazo de caducidade) e considerando os termos da disposição sob o estudo que impõem um prazo proibitivo de avaliação e desapropriação por 2 (dois) anos, tal imposição acabaria fulminando com o decreto expropriatório. Indiretamente, também propiciaria o ato declaratório presidencial que invariavelmente sofresse os efeitos da caducidade, consoante dispõem o art. 3º, da Lei Complementar n. 76, de 1993[88].

---

[86] Cf. redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, dada pela Medida Provisória n. 2.027-38: § 6º O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.

[87] Entenda-se mais harmonioso como algo que não ostenta uma incompatibilidade flagrante do texto constitucional, mas que é passível de uma interpretação conforme.

[88] Cf. dispositivo legal: Art. 3º. A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

Assim, impor a sanção de não poder avaliar e desapropriar o imóvel rural objeto de ocupação coletiva é totalmente irrazoável, uma vez que, para o prosseguimento do processo administrativo, certamente o imóvel foi vistoriado e considerado improdutivo, portanto não cumpre a função social, pelo menos sob o aspecto econômico.

Percebemos que o art. 3º, da Lei Complementar n. 76, de 1993, tem maior alcance social, lembrando que a questão não se resolve pelos parâmetros do conflito das leis no tempo. Na verdade, a disposição estudada (§ 6º do art. 2º da Lei n. 8.629, de 1993) é posterior e não é expressamente contrária às disposições contidas na regra anterior (art. 3º da Lei Complementar n. 76, de 1993), mas aquela seria suficiente para produzir efeitos não desejados nesta.

Outro argumento é o que diz respeito à circunstância de que o imóvel ocupado pelos movimentos sociais ostentaria um valor do imóvel menor no mercado. Pelo que pensamos, considerar que o valor eventualmente apurado do imóvel seria injusto em vista da ocupação coletiva não convence, vez que a desapropriação é condicionada aos mandamentos do inciso XXV, do art. 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil. É por esse motivo que o valor a ser apurado deve ser justo e, para tanto, deve desconsiderar a situação que não foi criada pelo expropriado, especialmente se a ocupação coletiva for recente.

Ressaltamos a importância em conhecer exaustivamente o posicionamento da Suprema Corte, uma vez que há uma tendência em considerar competência do Supremo Tribunal Federal (STF) para julgar todos os casos alusivos a áreas já decretadas pelo Presidente da República.[89] Isso torna ainda mais importante o conhecimento dos fundamentos das decisões da Corte Suprema sobre o assunto.

---

[89] Cf. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Terceira Seção, AI 2009.04.00.041508-2/SC, Des. Rel. Rômulo Pizollatti, em 6 de maio de 2010.

4.5 COGÊNCIA OU DISPOSITIVIDADE DAS PRERROGATIVAS QUE GUARNECEM O DIREITO DE PROPRIEDADE?

A jurisprudência pátria está no sentido de que cabe ao proprietário exercer as prerrogativas sobre a propriedade, motivo pelo qual se posicionava fracamente a favor da possibilidade de o proprietário abrir mão da referida proteção legal.[90]

Todavia, em recente julgado, o plenário do STF nos autos do MS 26.367-MG,[91] conduzido pelo voto do Ministro Relator Joaquim Barbosa, mudou de orientação ao estabelecer que

> a existência de acordo judicial entre os impetrantes e os interessados na desapropriação, para a realização de vistoria pelo INCRA, é insuficiente para afastar a incidência da norma [art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629, 1993, com a redação dada pela MP 2.183-56/2001], que é de ordem pública e cogente.

O referido julgado representa um enorme retrocesso, porquanto desrespeita a vontade das partes, desafia a coisa julgada decorrente do processo possessório, além de não alcançar os objetivos propugnados como razão de decidir.

O Ministro Joaquim Barbosa, acompanhado por todos os ministros então presentes no julgamento,[92] arrolou uma série de argumentos para fundamentar este novo posicionamento que não procedem e representam uma guinada de entendimento, considerando a norma em destaque cogente e inafastável. Isso não alcança o desiderato de

---

[90] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 23.857/MS, Rel. Min.Ellen Gracie, julgamento em 23-4-03, DJ de 13-6-2003, p. 10; e Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 25.360-6/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJU 25.11.2005.

[91] Cf. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 26367/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Julgamento em 01/10/2009, Publicação DJe-200, Divulgação em 22-10-2009, Publicação 23-10-2009, Ementa Vol. 02379-03, p. 00497.

[92] Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, concedeu o mandado de segurança. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Presidente), Ellen Gracie e Eros Grau. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Plenário, 1.10.2009.

pacificação social, ao contrário, acirra os ânimos e cria uma situação de tensão social que se perpetua.

Destacamos os principais argumentos constantes do voto condutor do julgado:

> A norma em exame representa nítida cláusula de ordem pública, destinada a garantir a segurança jurídica e a estabilidade social necessárias à conclusão do processo de desapropriação. A transferência compulsória da propriedade privada ao Poder Público é admitida pela Constituição. Para garantir o equilíbrio que justifica a invasão do direito fundamental à propriedade pelo interesse social, contudo, o sistema jurídico coloca uma série de salvaguardas em favor tanto do proprietário como da sociedade.
>
> O esbulho possessório ou a invasão motivada por conflito agrário, sem prejuízo de violações de outras naturezas, tendem a abalar a estabilidade do quadro fático a que sujeita a propriedade imóvel. Perturbações de tal ordem retiram as condições ideais para a realização de vistorias ou avaliações, atividade técnica que pressupõe a preservação do terreno, que é a área a ser examinada.
>
> Também considero que a violação do direito de propriedade pode afetar a capacidade de os proprietários participarem efetivamente do processo de desapropriação, seja pela não conservação física do terreno ou pelo prejuízo patrimonial dela decorrente.
>
> Ademais, tanto o esbulho possessório como a invasão de propriedade imóvel são atos ilícitos, independentemente de qualquer relação com normas e procedimentos relativos à reforma agrária. Sua prática não deveria servir de estímulo à execução de políticas públicas relativas à questão fundiária. Não acolho o entendimento de que a proibição constante no art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993 pode ser afastada expressa ou implicitamente por convenção das partes. Sem adentrar a discussão sobre a possibilidade de os impetrantes desistirem de qualquer defesa no curso do processo de desapropriação, nem eles nem o órgão governamental poderiam deixar de aplicar a quarentena legal para a desapropriação, por se tratar de norma cogente.
>
> Julgo importante reforçar o ponto: a proibição em exame protege as condições necessárias para que o Poder Público exerça suas funções de forma desembaraçada e o interesse de toda a coletividade na prevenção de situações de tumulto capazes de prejudicar direitos individuais, coletivos e difusos.
>
> A norma prevista no art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993 somente não teria aplicação se as circunstâncias de fato

> indicassem não estar configurado o esbulho possessório ou a invasão. A mera tolerância temporária do proprietário, enquanto se encaminha a tentativa de solução judicial ou extrajudicial do litígio, é insuficiente para descaracterizar a interferência indevida no direito de propriedade. Seria necessário, para tanto, estar comprovada a inequívoca permissão dada pelo proprietário aos ocupantes para permanecer no terreno. Tal consentimento não se presume, especialmente nas hipóteses marcadas por conflito e pelas circunstâncias adversas implicadas por pressões sociais ou econômicas.

Os argumentos constantes no voto condutor do julgamento não são judiciosos. Se o proprietário tem o direito de dispor de seu imóvel, inclusive por doação, não seria lógico, nem razoável, considerar que a previsão do art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629, de 1993, seja uma norma cogente e sem possibilidade de o proprietário dispor de seu direito. Assim, estaria abrindo mão da proteção jurídica que o ordenamento jurídico lhe assegura quando a propriedade cumprisse a função social.

Considerar a norma cogente, sem nenhum temperamento, faria com que se perpetuasse o conflito social, inclusive contra a força da coisa julgada do processo possessório, porquanto é da índole das conciliações haver concessões recíprocas.

O prosseguimento de processo de desapropriação agrária é algo que decorre da própria legislação, desacreditando que a realização do acordo só aproveitasse aos proprietários. Cabe ao magistrado conceder tratamento igualitário às partes, o que resulta no caso estudado, no prosseguimento do processo de desapropriação agrária, excluído apenas o óbice previsto no art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629, de 1993, sob pena de o Poder Judiciário funcionar de forma parcial, sem o resguardo do princípio da igualdade das partes,[93] apenas em proveito do agronegócio.

---

[93] Cf. art. 125 do Código de Processo Civil.

4.6 DEFINIÇÃO DA INTERPRETAÇÃO ADEQUADA E A ORDEM JURÍDICA JUSTA: INCONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO E POSSIBILIDADE DE VISTORIAR, AVALIAR E DESAPROPRIAR O IMÓVEL RURAL QUE NÃO CUMPRE A FUNÇÃO SOCIAL A DESPEITO DA OCUPAÇÃO COLETIVA

Primeiramente, conforme já mencionado, a decisão da MC na ADI n. 2.213/DF não tem efeito vinculante em vista do que dispõe no parágrafo único, do art. 28, da Lei n. 9.868, de 1999. Assim, definitivamente não se trata de desrespeito à autoridade da decisão, até mesmo porque o indeferimento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade apenas indica que não foi afastada a presunção de constitucionalidade das disposições inseridas na referida Medida Provisória – presunção ostentada por todas as normas desde o nascedouro.

Nessa esteira de raciocínio, conforme já transcrito anteriormente, Castilho (2007, p. 40-41) destaca a incoerência interna em que se prevê, no ordenamento infraconstitucional, uma hipótese de insusceptibilidade, sem sequer mencionar o elemento teleológico e finalístico do cumprimento da função social.

É flagrante a contradição da norma constitucional com a norma editada por meio da medida provisória ora estudada. Não é razoável, nem proporcional, estabelecer essa nova hipótese de insusceptibilidade de desapropriação agrária, consoante assevera Castilho (2007, p. 32):

> Desse quadro resulta como se mostra evidente, a tensão entre os regramentos de nível constitucional, derivada justamente da difícil conciabilidade de seus termos pelo quais manifesta-se o enfrentamento de proprietários e sem-terra. Este impasse, a indicar a necessidade de uma nova dogmática constitucional, pode por enquanto ser resolvido por aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, em que a conciliação tem de se dar pela finalidade constitucional.
>
> E assim deve ser, pois a contradição material entre a propriedade e a não-propriedade, se já não propusesse uma questão lógica de raiz filosófica – porque não há nenhuma justificativa defensável para que cidadãos iguais

> (e juridicamente amparados pelo mesmo pressuposto teórico de direito) tenham realidades materiais tão distintas – de fato empurra para dentro do Direito a necessidade de ter de resolver, também do ponto de vista jurídico, tal dilema.

As interpretações que deixam de afastar a constitucionalidade da norma sob análise não são condizentes com a interpretação adequada e o cotejo desta com os valores albergados em nossa Constituição Federal. Entende-se que é necessário que haja: a verificação do nexo de causalidade entre a ocupação e a improdutividade (extensão e duração); a necessidade de observância da norma constitucional que determina a viabilidade da desapropriação em caso de inobservância da função social; a possibilidade de sancionar terceiros, porquanto a interpretação literal conduziria à não punição dos ocupantes do imóvel de toda uma classe de excluídos, constituindo-se em uma punição difusa, vedada pelo ordenamento. Por outro lado, premia-se o proprietário, independentemente do cumprimento da função social – no que a interpretação externada na MC da ADI 2.213-DF não contribui para diminuição da tensão social no campo, representando na verdade um acirramento dos conflitos rurais, sem nenhuma correlação com a observância do princípio da função social e a dignidade da pessoa humana.

Exige-se que os direitos de cidadania sejam respeitados, e até mesmo fomentados, pelo Estado brasileiro, vez que constituímos verdadeiramente em Estado Democrático de Direito, como corolário de uma democracia participativa. Estas disputas de poder são realizadas cotidianamente, nas quais grupos sociais se relacionam a partir do tensionamento de pontos de vistas distintos, em rota de colisão, num verdadeiro “choque dialógico”.

Nesse particular, precisas são as palavras de Maciel (2004, p.68-69):

> Não se olvide, pois, que debates e dissensões eventualmente instaurados entre uns e outros protagonistas nunca causarão mal à democracia. Ao contrário, o que verdadeiramente a vitima é a ausência de

> interlocução. De conseguinte, a abertura interpretativa defendida por Häberle não é outra coisa senão a abertura ao diálogo. E o logos, ao aproximar os homens, aproxima-os também das instituições, projeções deles que são. Aliás, não há outra forma de legitimação institucional senão por meio desse 'choque dialógico'.

A interpretação literal pode levar à grave inconstitucionalidade, pois estaria fazendo letra morta das normas constitucionais pertinentes à viabilidade de desapropriação agrária do imóvel rural que não cumpre a função social (arts. 184 e 186, da CRFB). Além disso, violaria o preceito de que propriedade privada deverá atender a sua função social (incisos XXII e XXIII do art. 5º,c/c o inciso III, do art. 170, todos da CRFB).

Fica a advertência de Rocha (2005, p. 506) quando assevera:

> O estudioso do Direito, no alvorecer do século XXI, não pode descuidar-se da constante crítica aos dogmas, que com tanta força impedem-no de repensar os fundamentos sociais das elaborações teóricas e lhes fazem inocente útil a um sistema de dominação desumano. A experiência crítica do Direito induz as novas maneiras de interpretá-lo e aplicá-lo. A dinâmica da realização do justo não pode ser determinada unicamente pela lógica formal, que se apresenta indiferente às lições da experiência e do bom senso.

Para haver a caracterização de uma ordem jurídica justa, o jurista não pode se afastar dos valores centrais do fundamento do sistema que dão logicidade e legitimidade para este. O ser humano deve ostentar centralidade para resguardar sua dignidade em detrimento da propriedade alheia, tanto que Rocha (2005, p. 512-513) destaca:

> Se a propriedade não atende à sua função social, o interesse da coletividade de trabalhadores sem-terra deve prevalecer sobre o interesse individual do proprietário-possuidor, e o sacrifício do interesse de menor valor é legitimado pela necessidade de proteção ao interesse preponderante.

É justamente ao se ponderar os valores albergados na atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) que se chega à

conclusão de que as disposições do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993 são inconstitucionais.

CONCLUSÃO

Assistimos nos noticiários brasileiros o registro de problemas envolvendo o uso da terra em nosso país, seja a ocupação coletiva de imóvel rural, sejam as repartições públicas, mas sempre com o mesmo pano de fundo: a incontestável má distribuição de terras no país.

Em contrapartida, a sociedade brasileira está num estágio tal de desenvolvimento que exige maior efetividade do direito, principalmente do direito social ao acesso à terra, em vista da necessidade premente do país experimentar um salto no que concerne ao desenvolvimento social, cultural e econômico.

Nesse caminhar, exige-se uma nova postura do Poder Judiciário que possa propiciar uma interpretação que caminhe para efetivar as promessas ainda por realizar que estão contidas no texto constitucional, notadamente em vista da inércia ou ineficiência dos outros Poderes da República.

Os direitos de cidadania devem ser respeitados, mormente tendo em vista que o Brasil configura uma democracia participativa, na qual os nacionais devem participar da formação das políticas públicas com o direito de apresentar suas reivindicações em face dos governos. Além disso, reivindicam a resistência ao cumprimento de legislação injusta e desproporcional, até mesmo porque eivada do maior vício existente na ordem jurídica, a saber, a inconstitucionalidade.

Os movimentos sociais representam legitimamente interesses de grande parcela dos excluídos. Não é adequado nem justo criminalizar a atuação de seus membros, nem tolher suas manifestações, inclusive à ocupação coletiva realizada em imóvel rural que não cumpre a função social.

O Poder Executivo por diversas vezes realizou ações visando justamente silenciar os movimentos sociais diante da sua ineficiência em realizar verdadeiramente a Reforma Agrária. Trata-se de uma expressão máxima da política fundiária, o que por si só demonstra que

suas investidas não são dignas de serem resguardas pelo sistema jurídico pátrio.

Nesse contexto, a última manobra do Poder Executivo foi a edição da Medida Provisória, que introduziu e modificou posteriormente a redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, que proibia inicialmente a vistoria por 2 (dois) anos do imóvel objeto de ocupação coletiva (com possibilidade de dobra em caso de reincidência). Mais tarde, o dispositivo foi alterado para ampliar a proibição de vistoriar, avaliar e desapropriar, pelo mesmo período, o imóvel rural objeto de esbulho coletivo, dobrando a restrição em caso de reincidência.

Por outro lado, o Poder Legislativo, em vista do que dispôs o art. 2º, da Emenda à Constituição n. 32, de 2001, permaneceu inerte, sem exercer sua função típica. Deixou de, legitimamente, regular o assunto, afastando ou confirmando aquelas disposições que são demasiadamente relevantes ao interesse da nação brasileira.

Por fim, o Poder Judiciário, por meio da MC na ADI 2.213-DF, julgada em 4 de abril de 2002, deixou de afastar a constitucionalidade da referida medida provisória. Até a presente data, não se manifestou sobre o mérito no controle concentrado de constitucionalidade.

A despeito de existir luz no final do túnel — representada por diversos entendimentos, flexibilizando a interpretação dos dispositivos em comento, bem como a radical alteração na composição da Suprema Corte brasileira — pensamos que muitas surpresas poderão se verificar. Há uma crescente consciência jurídica que imprime novos coloridos ao princípio da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana, que nega a proteção ao direito de propriedade que não cumpra com a função social e que coloca o ser humano no centro das atenções da proteção jurídica, e não a propriedade.

Os interesses sociais e individuais indisponíveis representam a soma dos elementos materiais e culturais que o ser humano pode ter à sua disposição durante sua existência. São assegurados pelo Estado através de políticas sociais básicas, como o acesso à terra pelos

trabalhadores rurais desamparados, urdida num ambiente que permite seu pleno desenvolvimento. Estes interesses são alcançáveis por meio do exercício dos cânones da democracia participativa e da liberdade.

O Poder Público, pela atuação de todos os poderes, deve promover ações imprescindíveis à realização dos direitos sociais, a fim de contribuir para que a grande massa de necessitados ou miseráveis transponha a marginalidade para a cidadania, exercitando efetivamente seus direitos, mormente o direito ao acesso à terra em sua plenitude, incrementando inclusive o acesso ao crédito, modificando a pauta do atual modelo exportador, incentivo ao ato cooperativo, dentre outras políticas públicas macro que privilegiem tanto a agricultura familiar quanto o agronegócio.

A despeito da amplitude de fatores responsáveis para a efetividade do direito ao acesso à terra, pensamos que as barreiras jurídicas devem ser suplantadas para que haja um deslocamento da legalidade para a constitucionalidade, num sentimento que realce a verdadeira vontade constitucional.

Dentre as várias limitações intrínsecas à interpretação, deve-se pontuar pela necessidade de haver o deslocamento das atenções, para que ocorra o protagonismo do ser humano como cidadão que tem direitos a realizar pela atuação positiva do Estado. Assim, os próprios representantes do Poder deverão, nas mais diversas estruturas sociais, cumprir com sua missão institucional, concedendo efetividade às normas constitucionais, frutos do Poder Constituinte originário.

No decorrer da pesquisa, constatamos que há uma incompatibilidade entre a atual redação do § 6º, do art. 2º, da Lei n. 8.629, de 1993, com os valores albergados pela atual Constituição Federal, especialmente a dignidade da pessoa humana e a função social. Isso denota, pelo menos, a necessidade de superação das objeções apontadas para afastar a própria incoerência interna no raciocínio que permite a exclusão, paralisação ou suspensão do processo referente ao imóvel rural em desapropriação agrária, objeto de ocupação coletiva.

Finalmente, esperamos que a tarefa de superar as objeções por nós apontadas não seja exitosa, resultando no afastamento da constitucionalidade da norma estudada. Somente assim, com um movimento consistente para observância das disposições que permitem a efetividade do direito social ao acesso à terra e, consequentemente, do respeito à dignidade da pessoa humana – princípio jurídico que dá sustentação a todo o ordenamento jurídico –, é que seremos capazes de caminhar rumo à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos propugnados no inciso I, art. 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLI, Roberto. *História da civilização.* Rio de Janeiro: Bloch, 1980.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais.* Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA FILHO, Agassiz. MELGARÉ, Plínio (Orgs.). Dignidade da Pessoa humana: fundamentoS e critérios interpretativos. São Paulo: Malheiros, 2010a.

ALMEIDA, Paulo Guilherme. *Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil.* São Paulo: LTr, 1990.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988. In *Jus Podivm.* Disponível em: [http://www.juspodivm.com.br/i/a/%7

BA3A7E2E6-99EC-43C7-82A9-D07E3160D9B0%7D_roberio-

a_funcao_social.pdf]. Acesso em: 8 jun. 2010. p. 12.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Política nacional do meio ambiente (PNMA): comentários à lei 6.938, de 31 de agosto de 1.981.* Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios:* da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Lucas Abreu. Propriedade privada, justiça social e cidadania material. In: HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes (Coord.). *A outra face do poder judiciário:* decisões inovadoras e mudanças de paradigmas. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, v. 2.

_____. O sentido ambiental da propriedade agrária como substrato do Estado de direito na contemporaneidade. *In Revista de Direito Agrário, Ambiental e da alimentação*. 2005.

BARROSO, Luis Roberto. *A nova interpretação constitucional:* ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BEM, Arim Soares do. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2007.

BIBLIA SAGRADA: antigo e novo testamento. Trad. João Ferreira de Almeida. 2. ed. rev. e atual. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 2007.

BONFIM, Thiago. *Os princípios constitucionais e sua força normativa*: análise da prática jurisprudencial. Salvador: Juspodium, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos de direito agrário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>.Acesso em: 12 set. 2010, 17:50:51.

_____. Decreto n. 2.250, de 11 de junho de 1997. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2250.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010, 10:01:04.

_____. Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critéiros para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm>. Acesso em: 26 ago. 2010, 13:52:01.

_____. Decreto n. 91.766 DE 10 DE OUTUBRO DE 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agraria - Pnra, e da Outras Providencias. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacao-18194-pe.html>.Acesso em: 20 ago. 2010, 23:40:00.

_____. Decreto-Lei n. 2.363, de 21 de outubro de 1987. Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais - Inter, e dá outras providências. Disponível em: <http://faolex.fao.org/docs/texts/bra10489.doc>. Acesso em: 20 ago. 2010, 17:20:50.

_____. Decreto-Lei n. 3.365, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del 2848.htm>. Acesso em: 12 nov. 2009, 20:10:04.

_____. Decreto-Lei n. 554, de 25 de abril de 1969. Dispõe sobre desapropriação por interêsse social, de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126078/decreto-lei-554-69>. Acesso em: 20 ago. 2010, 22:30:01.

_____. Emenda à Constituição n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57,61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 22:40:05.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Resultados Preliminares. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/default.shtm>. Acesso em: 26 ago. 2010, 10:40:16.

_____. Lei Complementar n. 76, de 06 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 23:11:00.

_____. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L3071.htm> Acesso em: 20 ago. 2010, 18:50:00.

_____. Lei n. 4.132. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4132.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 22:30:00.

_____. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 17:52:10.

_____. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 18:44:10.

_____. Lei n. 5.197, de 03 de janeiro de 1967. Código de caça. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_ambiente/Legislacao_ambiental/lei_federal_5197_3_janeiro_1967.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2010, 16:04:00.

_____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5869.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 18:15:10.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 08 mar. 2009, 11:50:48.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 14:30:10.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 21 ago. 2010, 17:41:50.

_____. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma

agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 12 nov. 2009, 20:05:36.

_____. Lei n. 9.433, 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 13:10:10.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm> Acesso em: 27 ago. 2010, 13:52:45.

_____. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999 . Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/ L9868.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 13:12:06.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/ L9985.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 13:12:06.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>.Acesso em: 20 ago.2010, 17:54:10.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406. htm>. Acesso em: 08 mar. 2009, 17:17:56.

_____. Medida Provisória n. 1.658-13, de 4 de junho de 1998. Altera a redação dos arts. 2º, 6º, 7º, 11 e 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, acresce dispositivo à Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil/mpv/Antigas/1658-13.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 18:18:30.

_____. Medida Provisória n. 1.703-14, de 30 de junho de 1998. Altera a redação e acresce dispositivos às Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/170314.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 19:24:11.

_____. Medida Provisória n. 1.703-18, de 27 de outubro de 1998. Altera a redação e acresce dispositivos às Leis nºs 8.629, de 25 de

fevereiro de 1993, e 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em:

_____. Medida Provisória n. 1.774-21, de 13 de janeiro de 1999. Altera a redação e acresce dispositivos às Leis n°s 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/1774-21.htm>.Acesso em: 21 ago. 2010, 12:54:10.

_____. Medida Provisória n. 1.774-26, de 2 de Junho de 1999. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1774-26-2-junho-1999-373823-publicacao-1-pe.html>. Acesso em: 21 ago. 2010, 12:56:16.

_____. Medida Provisória n. 1.901-27, de 29 de Junho de 1999. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1901-27-29-junho-1999-376966-publicacao-1-pe.html>. Acesso em: 21 ago. 2010, 12:57:19.

_____. Medida Provisória n. 1.901-32, de 25 de novembro de 1999. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104484/medida-provisoria-1901-32-99>. Acesso em: 21 ago. 2010, 12:58:00.

_____. Medida Provisória n. 1.997-33, de 13 de janeiro de 2000. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941, da Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), da Lei n° 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1997-34.htm>.Acesso em: 21 ago. 2010, 13:02:16.

_____. Medida Provisória n. 1.997-37, de 11 de abril de 2000. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis n^{o}s 4.504, de 30 de novembro de 1964, 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1997-37.htm>.Acesso em: 21 ago. 2010, 13:14:56.

_____. Medida Provisória n. 2.027-38, de 4 de maio de 2000. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei n° 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis n^{o}s 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1° de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em:

_____. Medida Provisória n. 2.027-46, de 21 de dezembro de 2000.Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei n º 3.365, de 21 de junho de 1.941, das Leis Nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá

outras providências. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViw_Identificacao%2Fmpv%25202.027-46-2000%3FOpenDocument%26AutoFramed>. Acesso em: 21 ago. 2010, 13:18:52.

_____. Medida Provisória n. 2.109-47, de 26 de janeiro de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei n º 3.365, de 21 de junho de 1.941, das Leis Nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViw_Identificacao%2Fmpv%25202.109-48-2001%3FOpenDocument%26AutoFramed>. Acesso em: 21 ago. 2010, 13:20:22.

_____. Medida Provisória n. 2.109-53, de 21 de junho de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas_2001/2109-53.HTM>. Acesso em: 21 ago. 2010, 13:24:46.

_____. Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei n º 3.365, de 21 de junho de 1.941, das Leis Nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/2183-56.htm >. Acesso em: 21 ago. 2010, 13:25:50.

_____. Medida Provisória n. 1.577-1, de 11 de junho de 1997. Altera a redação dos arts. 2º, 6º, 7º, 11 e 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, acresce dispositivo à Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1577.htm>.Acesso em: 21 ago. 2010, 13:30:06.

_____. Medida Provisória n. 1.577-6; de 27 de novembro de 1997. Altera a redação dos arts. 2º, 6º, 7º, 11 e 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, acresce dispositivo à Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/1577-6.htm>. Acesso em: 20 ago. 2010, 13:44:10.

_____. Medida Provisória n. 1.632-11, de 09 de abril de 1998. Altera a redação dos arts. 2º, 6º, 7º, 11 e 12 da Lei 8.629, de 25/02/1993, acresce dispositivo a lei 8.437, de 30/06/1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViw_Identificacao%2Fmpv%25201.632-11-1998%3FOpenDocument%26AutoFramed>. Acesso em: 21 ago. 2010, 13:54:26.

_____. N. 1.632-7, de 12 de dezembro de 1997. Altera a redação dos arts. 2º, 6º, 7º, 11 e 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,

acresce dispositivo à Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/1632-7.htm>.Acesso em: 21 ago. 2010, 13:57:22.

_____. Medida Provisória n. 1.658-13, de 4 de Juno de 1998. Altera a redação dos arts. 2º, 6º, 7º, 11 e 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, acresce dispositivo à Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/1658-13.htm> Acesso em: 21 ago. 2010, 13:58:50.

_____. Resolução CONAMA 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>. Acesso em: 21 ago. 2010, 13:50:30.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Proteção do ambiente e direito de propriedade.*Coimbra: Almedina, 1992.

_____. *Direito constitucional e teoria da Constituição.* 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração. Salvador: Juspodium, 2008.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. As ocupações e a desapropriação para reforma agrária. In: *Revista de Direito Agrário* / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Ano 20 n. 19 Brasília: Incra, 2007.

CHÂTELET, François. *História da filosofia.* Trad. Guido de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

COCURUTTO, Ailton. *Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social.* São Paulo: Malheiros, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, Larissa de Oliveira. *Produtividade do imóvel agrário em áreas de proteção ambiental:* competência funcional do INCRA na Desapropriação Agrária. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário), Universidade Federal de Goiás, Programa de Mestrado em Direito Agrário, Goiânia, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo* – de acordo com a Constituição vigente. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito.* 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ESTADO DE GOIÁS. Lei nº 12.596, de 14 de março de 1995. Institui a Política Florestal do Estado de Goiás e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=3083> Acesso em: 2 ago. 2010, 14:34:26.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea* (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FARIAS, Valdez Adriani. PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto. *Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista.* Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional.* São Paulo: Saraiva, 1983.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2000.

GALEANO, Eduardo. *Las palabras andantes.* Trad. José Borges. Espanha: Siglo XXI S.A., 1994.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRAMSCI, Antonio. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988* – interpretação e crítica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. Parecer. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GUEDES, Rodrigues de Moura. *A desapropriação agrária da propriedade produtiva à luz dos princípios constitucionais de direito agrário.* Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – UFG, Goiânia, 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais.* 4. ed. São Paulo: RCS, 2005.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional* – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

_____. La interpretación constitucional. In: *Escritos de derecho constitucional.* Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1983.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *Atividade agrária e a proteção ambiental*: simbiose possível. São Paulo: Cultural Paulista, 1997.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional.* 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed., revista atual. e ampl. (EC n. 56/2007). São Paulo: Saraiva, 2008.

LISITA, Cristiane. *Fundamentos da propriedade rural*: conflitos agrários e justiça social. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1989.

LOZ MOZOS, José Luis de. *El derecho de propriedade: crisis y retorno a la tradición jurídica.* Madrid: Edersa, 1993.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 11ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACIEL, Omar Serva. A interpretação pluralista de Peter Häberle como contributo à democratização do processo constitucional. In: *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*. Ano 3, Número 3. Brasília, Maio de 2004, p. 61/69.

MARQUES, Bendito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito.* 18. ed. São Paulo: Forense, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo:* meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. atualizada por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO E JOSÉ EMMANUEL BURL'E FILHO. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed., revista e atualizada até a Emenda à Constituição 56, de 20.12.2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 25. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1998.

NEVES, Antonio Castanheira. Questão de fato. Questão de direito ou problema metodológico da juridicidade. (Ensaio de uma reposição crítica), vol. I, In *A crise*. Coimbra: 1967.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de direito agrário na Constituição vigente*. 1. ed. (ano 2004), 2. Reimpressão. Curitiba: Juruá, 2008.

PAULSEN, Leandro. Desapropriação e reforma agrária. In: PAULSEN, Leandro (Org.). *Desapropriação e reforma agrária*: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de

reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade/ Leandro Pausen, Vivian Josete Pantaleão Caminha, Roger Raupp Rios. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. O direito de propriedade e os limites à desapropriação. In: *O Direito Agrário em Debate* (Org. por SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Hermenêutica filosófica e constitucional.* 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução do direito civil constitucional*. Trad. de Maria Cristina De Cicco. 1. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PIPES, Richard. *Propriedade e liberdade.* Trad. Luiz Guilherme B. Chaves e Carlos Humberto Pimentel Duarte da Fonseca. Rio de Janeiro: Record, 2001.

REIS, Cristiane de Souza. A função social da propriedade rural e o acesso à terra como respeito à dignidade da pessoa humana. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 53, 31/05/2008 [internet]. Disponível em:< http://www.ambito-juridico.com.br/site/indez.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2912>. Acesso em: 27/07/2010.

RIOS, Roger Raupp. A função social da propriedade e desapropriação para fins de reforma agrária. In: PAULSEN, Leandro (Org.). *Desapropriação e reforma agrária*: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção ao direito de propriedade/ Leandro Pausen, Vivian Josete Pantaleão Caminha, Roger Raupp Rios. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

ROCHA, Fernando A. N. Galvão da. Ocupação coletiva em imóvel rural que não cumpre sua função social. In: SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do Agronegócio* Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 505-521.

ROCHA, Leonel Severo. *Epistemologia jurídica e democracia.* São Leopoldo: Unisinos, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.* Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos humanos na sociedade cosmopolita.* Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.* 8. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. Os direitos fundamentais sociais, o direito a uma vida digna (mínimo existencial) e o direito privado: apontamentos sobre a possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In:

ALMEIDA FILHO, Agassiz; MELGARÉ, Plínio (Orgs.). *Dignidade da pessoa humana*: fundamento e critérios interpretativos. São Paulo: Malheiros, 2010a.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010b.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010c.

SIGAUD, Lygia Maria. Debaixo da lona preta: legitimidade e dinâmica das ocupações de terra na mata pernambucana. In: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social:* o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: UNESP, 2010.

SILVA, Fernando. Os três podres poderes da República e os sem-terra. Correio Cidadania, São Paulo, publicado em 1º de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/content/view/472/>, Acesso: em 14 jun.2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo.* São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Marcello Ribeiro. *Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI:* novos contornos de um antigo problema.Dissertação (Mestrado em Direito Agrário), Universidade Federal de Goiás, Programa de Mestrado em Direito Agrário, Goiânia, 2010.

SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada.* 3ª edição rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: *O Direito agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*: em busca do direito justo. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Direito agrário e meio ambiente. In: LARANJEIRA, Raymundo (Org.). *Direito agrário brasileiro*: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 2000.

TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães. *Função social da propriedade rural:* com destaque para a terra no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ltr, 2000.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional.* 17. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil.* 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol. I. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*: direitos reais. 3. ed. (Coleção direito civil; v. 5). São Paulo: Atlas, 2003.

ANEXOS

ANEXO A – Ementa da MC na Adi 2213/DF

EMENTA: “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 N. 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP N. 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 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 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. 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 n. 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 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 chancelar, 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 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.)". (STF, ADI 2213 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 04/04/2002; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJ 23-04-2004, P. 7)

ANEXO B – Ementa da Adi 1633

EMENTA: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 2.250/97. VEDAÇÃO DE VISTORIA EM IMÓVEL RURAL DESTINADO À REFORMA AGRÁRIA E QUE FOI OBJETO DE ESBULHO DURANTE A OCUPAÇÃO. LEGITIMIDADE DA AUTORA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE OS SEUS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS E O OBJETO DA PRESENTE AÇÃO. 1. Matéria anteriormente examinada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213, de relatoria do Ministro Celso de Mello, que julgou constitucional a Lei n. 8.629/93, alterada pela Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, cujo procedimento para vistoria em imóvel rural em nada destoa do quanto fixado no Decreto n. 2.250/97. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada.” (STF, ADI 1633, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento em 16/05/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação DJe-152 divulg. 29-11-2007 public. 30-11-2007 DJ 30-11-2007 pp-00025 ement. VOL-02301-01 pp-00035;