

## ACESSO À JUSTIÇA E A REFORMA AGRÁRIA

*Francisco Glauber Pessoa Alves*

Juiz Federal da SJPE

Doutor em Direito Processual Civil (PUC/SP)

Membro do IBDP e do Conselho de Redação da REPRO

**RESUMO:** O presente trabalho aborda o princípio que o acesso à justiça não se dá só sob a ótica formal, mas, principalmente, de acesso à ordem jurídica justa, à decisão mais adequada ao direito. Enfrenta a conformação do direito à propriedade com outros valores realçados na própria constituição, de onde a Constituição Federal assegura a função social da propriedade, principalmente a desapropriação. Destaca o vácuo jurisprudencial quanto à só produtividade da propriedade rural como suficiente para afastar a desapropriação para fins de reforma agrária.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Desapropriação. Propriedade rural. Produtividade.

**Abstract:** This paper analyzes the access to justice and to a fair legal system principle. It approaches the conformation of the right to property ownership along with other values highlighted in the Constitution itself, which guarantees the social function of property, mainly in light of the expropriation. It stresses the jurisprudential vacuum considering rural property productivity as being enough to rule out expropriation aiming agrarian reform purposes.

Keywords: Access to justice. Expropriation. Rural property. Productivity.

**SUMÁRIO:** 1. A importância do acesso à justiça. 2. A função social da propriedade. 3. O acesso à terra e à política agrária. 4. A função social da propriedade e o acesso à justiça. 5. Conclusões.

## 1. A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À JUSTIÇA

O desenvolvimento da sociedade e a incrementação dos problemas que sucederam ao aumento da população urbana tiveram consequências diretas na quantidade e na complexidade dos conflitos que foram trazidos ao Judiciário.

É da Constituição Federal o princípio fundamental de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito” (art. 5º, XXXV), conhecido como princípio da inafastabilidade da jurisdição ou indeclinabilidade jurisdicional. O acesso à justiça, também conhecido como princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional, significa a garantia a todos conferida do acesso ao Poder Judiciário, o qual não pode deixar de atender a quem venha a juízo deduzir uma pretensão fundada no direito e pedir solução para ela<sup>1</sup>.

O tema é já bem conhecido em direito, notadamente a partir das chamadas “ondas renovatórias do processo”. O acesso seria viabilizado por três ondas. A *primeira*, pela garantia da assistência judiciária. A *segunda* seria a representação jurídica para os interesses difusos. Por fim, a *terceira*, que trata do enfoque do acesso à justiça, de caráter mais abrangente, identificando o papel e a importância dos diversos fatores e barreiras envolvidos<sup>2</sup>.

Em síntese, está assentado na processualística que o acesso à justiça não é só o enfoque formal, de menor dimensão, mas, principalmente, o acesso à ordem jurídica justa, à decisão mais adequada ao direito. É dizer que não toca ao Judiciário verbalizar simplesmente o direito, mas, sim, a justiça.

## 2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Sob as mais diversas formas, a propriedade sempre encontrou tutela nos sistemas jurídicos. Na seara penal, a Lei de Talião já previa sanções severas (como amputação da mão) para o furto e o roubo da propriedade móvel. Mesmo em Roma já havia a proteção à posse (desdobramento da propriedade) por meio dos interditos possessórios. Assim se sucede, em maior ou menor intensidade, nos mais diversos países. Mesmo naqueles

<sup>1</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*, p. 153.

<sup>2</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à justiça*, pp. 31-73.

regimes que negam a existência da propriedade privada, como no comunismo, não há escusa da garantia à propriedade pública ou do povo – o que de resto inviabilizaria a existência do próprio Estado.

Porém, com o desenvolvimento das sociedades, erigiu-se uma acentuada feição social, porque não dizer solidária (para com os demais integrantes da coletividade), quanto ao exercício desse direito. De fato, de sociedade essencialmente agrícola com população predominantemente rural transformamo-nos num país urbano<sup>3</sup>, com as pessoas vivendo nas cidades<sup>4</sup>. Conflitos expressivos surgiram na proporção direta desse imenso deslocamento campo-cidade: a) a concentração de grandes parcelas de terras nas mãos de poucos; b) a ocupação do espaço urbano a partir de uma perspectiva urbanística e voltada à coletividade<sup>5</sup>.

Natural, portanto, que a Constituição Federal de 1988 trouxesse tratamento consentâneo com a importância da matéria, conferindo essencial destaque à função social da propriedade<sup>6</sup>. O direito de propriedade deixou a marca individualista para ser pensado em prol de outros direitos e interesses coletivos. Há, assim, condicionantes coletivos ao direito de propriedade. Efetivamente:

<sup>3</sup> Segundo dados do IBGE, em 1940, 54,92% da população vivia no campo e 45,08% nas cidades. Em 2010, os percentuais inverteram-se para 15,64% e 84,36%, respectivamente (www.ibge.gov.br).

<sup>4</sup> Não se há de ignorar o registro de que tem havido um aumento do crescimento mais significativo nas cidades de porte pequeno e médio do que nas de grande porte (<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1146250-dados-do-ibge-apontam-que-populacao-do-pais-cresce-rumo-ao-interior.shtml>), o que certamente há de influir nas políticas urbanas e rurais do exercício de direito de propriedade.

<sup>5</sup> Mesmo antes, porém, já existia uma concepção social da propriedade: “O pensamento medieval se dirige, pois, para o entendimento segundo o qual o direito de propriedade só se legitima por motivos de ordem social e, por isso, seu titular não pode do mesmo abusar, em detrimento da coletividade” (SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*, p. 83).

<sup>6</sup> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade.

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que atenda à sua função social. Se ela diz que “é garantido o direito de propriedade” (art. 5º, XXII) e que a “propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII), *não há como escapar ao sentido de que só garante o direito da propriedade que atenda à sua função social*. A própria Constituição dá conseqüência a isso quando autoriza a desapropriação, com pagamento mediante títulos, de propriedade que não cumpra sua função social (arts. 182, § 4º, e 184). Existem outras normas constitucionais que interferem com a propriedade mediante provisões especiais (arts. 5º, XXIV-XXX, 170, II-III, 176-178, 182-186, 191 e 222).<sup>7</sup> (nossos destaques).

A legislação infraconstitucional, notadamente o Código Civil, não seguiu linha diversa<sup>8</sup>. Assim, a propriedade só é tida como direito pleno *desde que exercida em conformidade com outros valores realçados na própria constituição*. E.g.: a conformidade para com os valores da reforma agrária, com o direito ambiental, com o direito urbanístico, com o direito civil *stricto sensu*.

### 3. O ACESSO À TERRA E À POLÍTICA AGRÁRIA

As bases normativas do direito à terra estão igualmente asseguradas na Constituição Federal, que dedicou, inclusive, todo um capítulo à reforma agrária<sup>9</sup>. De longa data a concentração de terras tem prejudicado a melhor

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*, p. 72.

<sup>8</sup> Art. 1228. (...)

§ 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.

<sup>9</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

(...)

distribuição da renda em território nacional. Os conflitos pela terra são

---

CAPÍTULO III

DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

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 a sua função social.

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.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

pontos de tensão constante, alimentados pela indefinição ou insuficiência das políticas agrárias governamentais<sup>10</sup>. O massacre de Eldorado do Carajás é um triste símbolo desse quadro social. Daí haver sido clara e direta a Carta Política quanto à necessidade de uma política pública focada na reforma da propriedade rural.

De se deixar claro, porém, que os critérios balizadores do exercício da função social da propriedade rural, com *standards* no art. 186 da Constituição (aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores), foram alinhavados pela Lei n. 8.629/93, que regulamenta as disciplinas relativas à reforma agrária. Por outro lado, a Lei Complementar n. 76/93 prevê o procedimento sumário aplicável às desapropriações para fins de reforma agrária.

#### 4. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O ACESSO À JUSTIÇA

Alguns liames básicos devem ser estabelecidos, uma vez fixado que é direito fundamental exigir-se do nosso Estado Democrático de Direito o exercício da função social da propriedade. O processo civil nasceu sob a intenção básica de reger relações entre particulares<sup>11</sup>. As razões que

---

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>10</sup> Ainda em 1998, escreveu-se: “As recentes manifestações populares tendentes a implementar, na prática, a mensagem do Constituinte no que concerne à justa distribuição da terra, realizadas de maneira organizada, através do chamado Movimento dos Sem Terra – MST, forçaram o governo federal a sair de sua inércia habitual e tentar solucionar, com rapidez, o problema, cada vez mais inquietador” (NOBRE JR., Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*, p. 40)

<sup>11</sup> “O Código de Processo Civil foi pensado para a tutela dos interesses individuais (*direitos*

durante muito tempo informaram-no foram conflitos que surgiram, essencialmente, do descumprimento de obrigações da área do direito civil *stricto sensu* (obrigações, contratos, família, etc.). Assim é que sua ótica sempre foi de um processo em que não havia qualquer compromisso maior do que a solução das lides individuais, servindo, assim, como instrumento de pacificação para uns poucos, presente cada vez mais a partir do momento em que o Estado chamou para si essa responsabilidade.

Esse modelo clássico foi suficiente por muito tempo, sem que existissem maiores óbices. Porém, com o passar dos anos, o direito material foi propiciando uma nova feição que passou a dar guarida a dois nortes que alteraram substancialmente o processo civil: 1) a possibilidade de oposição do indivíduo ao Estado; 2) a utilização da cláusula do devido processo legal como instrumento de reconhecimento de novos direitos e controle dos atos estatais. Ressai em importância o que tais horizontes acarretaram no direito constitucional e, mais detidamente, no direito processual civil.

Desenvolveram-se matérias sensíveis a Estados ditos democráticos e que, por sua magnitude, passaram a se constituir em molas mestras de todas as constituições das nações que foram se modernizando. Isso propiciou o lastro para que também o direito processual civil passasse a se incrementar, aumentando o seu grau de cientificidade<sup>12</sup>. De nada adiantaria o reconhecimento de direitos antes inusuais se a eles não fosse assegurada a forma de implementação. O processo civil, assim, tinha o encargo de comportar o progresso do direito material. Para tanto, ele atravessou três grandes fases evolutivas e metodológicas<sup>13</sup>. A primeira foi a fase do *processo como simples meio de exercício dos direitos* (a ação entendida como o próprio direito subjetivo material, sem autonomia entre a relação jurídica de direito

---

*subjetivos*), sobretudo os de caráter patrimonial. A titularidade do direito subjetivo irradiada no ordenamento processual pelo *princípio dispositivo* (pelo qual a *sorte do processo* está, em certa medida, entregue à *vontade das partes*), projetou o caráter eminentemente individualista do CPC. Esta compreensão está expressa, por exemplo, em regras como as dos artigos 6º (sobre a legitimação ordinária) e 472 (sobre os limites objetivos da coisa julgada material), cabendo ao titular do direito subjetivo o poder de fruir ou não dele, ou dele desistir, transacionar etc, não podendo os efeitos da decisão ultrapassar a pessoa dos litigantes” (CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo*, p. 160, grifos do original).

<sup>12</sup> “Aliás, já notou a doutrina que as grandes matrizes do direito processual cada vez mais encontram-se disciplinadas em texto constitucional” (BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*, p. 14).

<sup>13</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*, p. 48-51.

material e a relação jurídica processual). Seguiu-se a fase *autonomista* ou *conceitual* (que buscou por todos os meios estreimar a relação jurídica processual da material e na qual surgiram as grandes teorias sobre a ação e o processo). E, por fim, a fase *instrumentalista* (que, criticamente, analisa se o processo está atingindo efetividade e, de fato, pacificando).

Essa derradeira fase ainda não se ultimou. Em verdade, ela deve ser perene no atual direito processual porque é a própria essência do processo: pensar, criticar e agir sempre com o escopo de que ele, o processo, seja, de fato, instrumento para a realização do direito material<sup>14</sup>. Essa dimensão valorativa deve informar todos os protagonistas diretamente envolvidos: o legislador, os juízes, os membros do Ministério Público, os advogados e as partes. Cada um deles, divisando-se cada atuação pertinente, deve atuar o processo como componente estrutural da função jurisdicional que tem das maiores, senão a maior, responsabilidade, que é justamente a pacificação dos conflitos<sup>15</sup>. Ao legislador cabe propiciar as leis adequadas no campo processual, de forma a garantir efetividade na resolução dos conflitos. Aos juízes, a implementação de técnicas e deontologia visando dar fim aos conflitos, extraindo das normas jurídicas as melhores soluções<sup>16</sup>. Aos

<sup>14</sup> “O pensamento instrumentalista, centro das atenções da doutrina processual nesta sua terceira fase e objeto central desta obra, expande-se agora para fora de si próprio e das colocações teóricas, buscando soluções práticas que o justifiquem e sejam capazes de legitimar o sistema processual neste mundo coletivista da atualidade. Tal é o *retorno à dogmática*, de que já se falou e que caracteriza o atual momento metodológico do direito processual. Que a consciência dos escopos do processo (escopo jurídico, escopos políticos e sobretudo os escopos sociais, sobrelevando o de pacificação social com justiça), mais o diagnóstico dos *momentos* da função jurisdicional em que se aglomeram os piores problemas e maiores solicitações de aperfeiçoamento, possam servir de legítimos pontos de partida de uma evolução realista e construtiva” (DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, p. 307).

<sup>15</sup> “Tudo que já se fez e se pretende fazer nesse sentido visa, como se compreende, à *efetividade do processo como meio de acesso à justiça*. E a concretização desse desiderato é algo que depende menos das reformas legislativas (importantes embora), do que da postura mental dos operadores do sistema (juízes, advogados, promotores de justiça). É indispensável a consciência de que o processo não é mero instrumento técnico a serviço da ordem jurídica, mas, acima disso, um poderoso instrumento ético destinado a servir à sociedade e ao Estado” (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*, p. 51).

<sup>16</sup> Interessante, a propósito, a crítica da Kazuo Watanabe: “10. Um outro fator que reduz o entusiasmo dos juízes pela conciliação é a percepção que eles têm, e muitas vezes com razão, de que o seu *merecimento será aferido pelos seus superiores, os magistrados de segundo grau que cuidam de suas promoções, fundamentalmente pelas boas sentenças por eles proferidas*, não sendo consideradas nessas avaliações, senão excepcionalmente, as atividades conciliatórias, a condução diligente e correta dos processos, a sua dedicação e à organização da comarca e sua participação em

membros do Ministério Público e advogados<sup>17</sup>, a utilização de regras de boa litigância, não transformando o processo em instrumento de má-fé e de temeridade e mostrando-se abertos às soluções consensuais. Por fim, as partes, ao buscarem a justiça somente quando esgotadas as formas extrajudiciais de solução de conflitos e contribuindo, no campo endoprocessual, com um padrão elementar ético.

Interessante trabalho<sup>18</sup> estudou cerca de 70 (setenta) decisões do STF sobre a desapropriação. No que concerne àquelas vinculadas à reforma agrária, as conclusões foram: 1) a ação de desapropriação para fins de reforma agrária é considerada o maior instrumento de efetivação da função social da propriedade rural, por garantir o direito de acesso à terra (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2213-0/Distrito Federal, rel. Min. Celso de Mello, reconhecida a constitucionalidade de vistoria e de desapropriação de área rural invadida); 2) há uma preocupação quanto ao atendimento do devido processo legal, em sua acepção formal, que inibe a demonstração do atendimento da função social do imóvel, eis que muitas decisões reconheceram a nulidade do Decreto Presidencial de Desapropriação para fins de reforma agrária por falta de notificação pessoal e prévia do proprietário rural quanto à vistoria (MS 24307; MS 23949, MS 22164, MS 23032); 3) no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2213-0/Distrito Federal, em que se reconheceu a constitucionalidade de vistoria e de desapropriação de área rural invadida, é possível perceber quanto o tema é polêmico e como os componentes da Corte Maior divergem sobre a extensão da imunidade à desapropriação do imóvel rural produtivo, ora entendendo que a só-produtividade é suficiente

trabalhos comunitários.

11. Disso tudo nasceu a chamada cultura da sentença, que se consolida assustadoramente. Por todas as razões acima citadas, os juízes preferem proferir sentença, ao invés de tentar conciliar as partes para obter a solução amigável dos conflitos. Sentenciar é mais fácil e cômodo, para alguns juízes, do que pacificar os litigantes...” (*Cultura da sentença e cultura da pacificação*, p. 687).

<sup>17</sup> “Advogar não pode ser e não é uma atividade neutra, descomprometida e desinteressada. Ela surge sempre na intermediação de conflitos. A mera atividade técnica, desapaixonada, é insuficiente para a defesa dos interesses em jogo.

Advocacia é militância; é também instrumento de construção e efetivação da cidadania. Exige, portanto, paixão e cumplicidade axiológica e ideológica com os interesses a serem defendidos, e também a consciência do comprometimento social que se impõe ao exercício dessa profissão no mundo contemporâneo.” (RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Advocacia: serviço público e função social*, p. 77).

<sup>18</sup> JOCA, Priscylla. MATIAS, João Luis Nogueira. *A propriedade rural e o direito de acesso a terra, passim*.

a afastar a possibilidade de expropriação, ora entendendo necessário o cumprimento de sua função social para tanto<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> É a seguinte a redação do acórdão: 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 Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001 - INOCORRÊNCIA DE NOVA HIPÓTESE DE INEXPROPRIABILIDADE DE IMÓVEIS RURAIS - MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE DESTINA, TÃO SOMENTE, A INIBIR PRÁTICAS DE TRANSGRESSÃO À AUTORIDADE DAS LEIS E À INTEGRIDADE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INSUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADA QUANTO A UMA DAS NORMAS EM EXAME - INVIABILIDADE DA IMPUGNAÇÃO GENÉRICA - CONSEQÜENTE INCOGNOSCIBILIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR CONHECIDO EM PARTE E, NESSA PARTE, INDEFERIDO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS (URGÊNCIA E RELEVÂNCIA) QUE CONDICIONAM A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. - A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, “caput”). - Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao 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 ineren-

## No trecho do acórdão que mais importa ao presente, destaca-se:

tes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.

- Configuração, na espécie, dos pressupostos constitucionais legitimadores das medidas provisórias ora impugnadas. Conseqüente reconhecimento da constitucionalidade formal dos atos presidenciais em questão. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. - O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constringer, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - proclama que “ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV). - O respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional. - O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20). - Os atos configurado-

A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência 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-

---

res 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 DELIBERAÇÃO, DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001. - Não é lícito ao Estado aceitar, 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 nº 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 evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita deliberação), 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 intranquilidade 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, Pleno, ADI 2213 MC/DF, rel. Min. Celso de Mello, DJ 23.04.2004, p. 07).

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*. (nossos os destaques).

O STF parece haver dito, ainda que, em juízo cautelar e, portanto, precário, que a propriedade será expropriada se atendidos os requisitos do art. 186 da Constituição Federal. Daí porque em alguns julgados posteriores (MS 23260, rel. Min. Sydney Sanches; MS 23073, rel. Min. Marco Aurélio), entendeu-se suficiente a obstar a desapropriação apenas a produtividade. Felizmente, outras decisões trilham tese da necessária função social (MS 24488, rel. Min. Eros Grau; MS 24573, rel. Min. Gilmar Mendes; MS 21348, rel. Min. Celso de Mello).

Dito tudo isso para se chegar à conclusão que a realização efetiva dos direitos fundamentais passe pela concreção do acesso à ordem jurídica justa. É saber: *o Judiciário não pode deixar de aplicar a regra-matriz constitucional por ausência de enfrentamento explícito sobre a questão*. Conforme destacado, o STF não decidiu conclusivamente se a só produtividade da propriedade rural é suficiente a afastar a desapropriação para fins de reforma agrária ou, ao revés, se necessário que ela atenda plenamente ao canôn da função social, assim entendido sob os *standards* do art. 186 da Constituição, regulamentados pela Lei n. 8.629/93. Vem a pêlo o destaque:

A despeito do exposto reconhecimento, as decisões do STF não tem sido instrumento efetivo de concretização da função social da propriedade rural e do direito de acesso à terra<sup>20</sup>. (...)

Mas uma questão não tem sido enfrentada com propriedade pela Corte Maior: deve ser mantida a imunidade de desapropriação ao imóvel produtivo, mesmo em caso de descumprimento de sua função

<sup>20</sup> JOCA, Priscylla. MATIAS, João Luis Nogueira. *A propriedade rural e o direito de acesso à terra*, p. 16.

social? O imóvel produtivo que descumpra a sua função social pode ser desapropriado?<sup>21</sup>

## 5. CONCLUSÕES

O princípio do acesso à justiça não se dá só sob a ótica formal, mas, principalmente, de acesso à ordem jurídica justa, à decisão mais adequada ao direito.

A propriedade só é tida como direito pleno desde que exercida em conformidade com outros valores realçados na própria constituição, de onde a Constituição Federal assegura a função social da propriedade.

O mais eficaz meio de realização da reforma agrária é a desapropriação.

Nada obstante, o STF vem entendendo em alguns julgados, embora ainda não tenha enfrentando a matéria decisivamente, que a simples produtividade do imóvel (art. 185, II da CF) é suficiente a obstar a desapropriação ao invés do cumprimento da função social (art. 186 da CF).

A fase *instrumentalista* do processo (que, criticamente, analisa se o processo está atingindo efetividade e, de fato, pacificando) está em andamento e institui o pensar, o criticar e o agir sempre com o escopo de que o processo seja, de fato, instrumento para a realização do direito material.

A realização efetiva dos direitos fundamentais passa pela concreção do acesso à ordem jurídica justa.

O Judiciário não pode deixar de aplicar a regra-matriz constitucional por ausência de enfrentamento explícito sobre a questão.

Toca ao STF decidir conclusivamente, levando em conta a decisão mais consentânea com o direito de propriedade e sua função social, se só a produtividade da propriedade rural é suficiente para afastar a desapropriação para fins de reforma agrária ou, ao revés, se necessário faz-se que ela atenda plenamente ao canôn da função social, assim entendido os *standards* do art. 186 da Constituição, regulamentados pela Lei n. 8.629/93.

---

<sup>21</sup> JOCA, Priscylla. MATIAS, João Luis Nogueira. A propriedade rural e o direito de acesso a terra, p. 17-18.

**BIBLIOGRAFIA**

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*. 2ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. In: DIDIER JR., Fredie (org.). *Leituras complementares de processo civil*. Salvador: Podivm, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: SAEF, 1988.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 23. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 8ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Dados do IBGE apontam que população do país cresce rumo ao interior*. Disponível em: «<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1146250-dados-do-ibge-apontam-que-populacao-do-pais-cresce-rumo-ao-interior.shtml>». Acesso: 10.09.2012.

JOCA, Priscylla. MATIAS, João Luis Nogueira. *A propriedade rural e o direito de acesso à terra*. Fortaleza, s.d., divulgado junto aos participantes do Curso “Judiciário, conflitos coletivos e movimentos sociais”, promovido pela ESMAFE/CE de 29 a 31 de agosto de 2012.

NOBRE JR., Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. Curitiba: Juruá, 1998.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Advocacia: serviço público e função social. In: ARRUDA ALVIM WAMBIER, Tereza (coord.); Fux, Luiz (coord.); NERY JR., Nelson (coord.). *Processo e constituição: Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: RT, 2006.

SALLES, José Carlos de Moraes. *A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência*. 4ª. ed., São Paulo: RT, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 5ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: MORAES, Maurício Zanoide (coord.); YARSHELL, Flávio Luiz (coord.). *Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ Editora, 2005.