

## Indicação 02/2025

EMENTA: Direito Constitucional – Direito Penal – Direito Civil – Invasão de terras – Protestos – Improbidade administrativa – Constituição Federal, artigos 5º, XVI, XXII, XXIII, XXXIV, “a”, XXXV, LIV e LV, 170, caput, II, III, 184, 187 e 231, e artigos 67 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Alteração no Código Penal, no Código Civil, no Código de Processo Civil. O projeto de Lei 8.262/2017 da Câmara dos Deputados, ao promover alterações na legislação, manifesta o inequívoco intuito de, a pretexto de inibir invasões de terras, demitir o Poder Público de atuar na questão agrária, desafiando até mesmo a visão mais tradicional acerca do papel do Judiciário e da defesa da propriedade privada. Distinção entre a violação da propriedade, com perturbação pura e simples da ordem pública, e o exercício do direito de reunião para a realização coletiva do direito constitucional de petição. Analogia com o direito de greve, inclusive quanto aos limites do seu exercício.

### I – INTRODUÇÃO

O Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros acolheu indicação do confrade JOYCEMAR LIMA TEJO vazada nestes termos:

EMENTA: Direito constitucional. Direito penal. Inconstitucionalidade de iniciativas legislativas que buscam, por via indireta, reprimir a luta por reforma agrária mediante medidas como o aumento de pena para esbulho possessório e a desnecessidade de ordem judicial para reintegração de posse.

PALAVRAS-CHAVE: DIREITO CONSTITUCIONAL — DIREITO PENAL — MOVIMENTOS SOCIAIS — REFORMA AGRÁRIA

O PL nº 8.262/2017, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados em 11/12/2024, é o carro-chefe de um desiderato legislativo de reprimir os movimentos sociais que reivindicam a reforma agrária. Busca-se assim, dentre outros exemplos, permitir o uso de força policial contra esbulho sem a necessidade de mandado judicial, além do astronômico aumento de pena para "invasão" de terras.

Temos portanto a utilização da legislação, sobretudo a penal-repressiva, para fazer calar histórico pleito, o da justa distribuição de terras — tão antigo quanto o País, já dispondo a regulação colonial das sesmarias que se "deem as terras que não estiverem aproveitadas a outros que as aproveitem".

Penso que o Instituto dos Advogados Brasileiros deveria, conforme suas atribuições estatutárias, se manifestar sobre o assunto. Faço a presente Indicação para que, ouvidas as Comissões de Direito Constitucional e de Direito Penal — e quaisquer outras consideradas pertinentes —,

possamos firmar posição contra o uso repressivo da legislação contra os movimentos sociais do campo.

Acompanha a indicação a seguinte matéria do noticiário da Câmara dos Deputados, publicada em 11 de dezembro de 2024:

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou, por 39 votos a 15, projeto que pune com [reclusão](#) de um a quatro anos quem invadir propriedade alheia.

O texto aprovado é uma subemenda substitutiva do deputado Zucco (PL-RS) a um texto que já havia sido [aprovado na Comissão de Segurança Pública](#) para o [Projeto de Lei 8262/17](#), do ex-deputado André Amaral (PB).

A proposta ainda precisa passar pelo Plenário da Câmara, antes de ir ao Senado.

- [Saiba mais sobre a tramitação de projetos de lei](#)

#### **Modificações no Código Penal**

O texto da Comissão de Segurança Pública permite a ação policial, sem necessidade de ordem judicial, na retirada de invasores de propriedade privada.

A proposta aprovada na CCJ é mais ampla e modifica o [Código Penal](#) para punir quem invadir e permanecer sem autorização em terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório ou para reivindicar qualquer ação ou inação do Estado.

Nesse caso, a pena prevista é de reclusão de um a quatro anos, e multa.

Hoje, o Código Penal estabelece pena de [\[\[g detenção\]\]](#), de um a seis meses, e multa para invasores.

A proposta estabelece a mesma pena para quem tentar invadir terra ocupada por não-indígenas que esteja em processo de demarcação.

#### **Agravantes**

A pena será dobrada se o crime for cometido por três ou mais pessoas. Se ocorrer em propriedade rural produtiva, será aumentada em um terço.

Se os invasores permanecerem no local depois que forem notificados pelo dono da propriedade ou pelas autoridades, a pena deverá ser aumentada de um terço à metade.

#### **O que muda no Código Civil**

A proposta também modifica o [Código Civil](#) para permitir a ação policial, sem necessidade de ordem judicial, na retirada de invasores de propriedade privada.

O direito ao uso da força policial será exercido em até 180 dias corridos, a contar da ciência da invasão pelo proprietário.

A autoridade policial deverá tomar todas as medidas necessárias à manutenção ou à restituição da propriedade no prazo de 48 horas.

A autoridade policial que descumprir o prazo incorrerá em [improbidade administrativa](#) e crime de desobediência (detenção, de quinze dias a seis meses, e multa).

#### **Alterações no processo civil**

O [Código de Processo Civil](#) é modificado para prever que decisões em ações de manutenção ou de reintegração de posse deverão ser cumpridas no prazo máximo de 48 horas.

O juiz deverá determinar, na decisão, medidas necessárias para seu cumprimento, como:

- suspensão do fornecimento de serviços públicos no local;
- remoção de todos os participantes da invasão;
- notificação, posterior à remoção dos participantes, à Ouvidoria Agrária Regional do Incra para tentar viabilizar área provisória na qual possam ser instalados; e
- identificação dos participantes e notificação ao Incra para que sejam excluídos do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal.

Tanto a autoridade que não der cumprimento à decisão judicial no prazo de 15 dias quanto os invasores que se recusarem a deixar o local após notificação judicial ou ordem policial responderão pelo crime de desobediência.

#### **Mudanças no marco temporal**

Por fim, o texto aprovado modifica a [Lei do Marco Temporal](#) para prever que, se indígenas invadirem áreas em que o processo demarcatório ainda não estiver concluído, o Poder Público Federal deverá indenizar o não indígena proprietário ou possuidor da terra.

A indenização deverá abarcar os dados e prejuízos materiais e imateriais, assim como os prejuízos decorrentes da impossibilidade da colheita.

Enquanto a invasão permanecer, a demarcação ficará suspensa.

#### **Críticas**

A proposta foi criticada por deputados da chamada ala progressista, como o deputado Bacelar (PV-BA). “Esse projeto criminaliza os movimentos sociais, inclusive o povo indígena”, reclamou. “Nós estamos voltando à época do olho por olho, dente por dente, dando aval para o uso da força no campo e nas cidades”, criticou o parlamentar.

#### **Respeito à propriedade**

Mas, segundo o relator, a proposta busca combater “tentativas de relativizar o respeito à propriedade privada”.

“Infelizmente, no contexto atual, é preciso dizer o óbvio: a polícia pode interromper o ilícito. O proprietário pode ter o auxílio da polícia para retirar os invasores”, afirmou. “Essa medida é basilar a um estado que busca segurança e progresso, mas tem sido desvirtuada por entendimentos equivocados de gestores e até mesmo de magistrados”, defendeu Zucco.

É o que se tinha a expor.

## II – RELATÓRIO

A delicadeza do tema que se vai trazer, aqui, vai exigir, em alguns casos, a realização de transcrições, para evitar leituras enviesadas, em especial a partir de rotulagens. Fui pesquisar os discursos dos parlamentares, tanto favoráveis quanto contrários ao projeto, ainda em tramitação, agora perante o Plenário da Câmara, e, em função dos termos em que posta a discussão, terão de ser realizadas, mesmo, as transcrições, de preferência para demonstrar qual a posição ortodoxa, segundo a tradição jurídica, a respeito da matéria.

Tome-se como ponto de partida o notório apego do jurista às tradições e a sua natural resistência ao que dela se divorcie, assim como a possibilidade do retorno de soluções antigas (abandonadas em algum momento, mas, exatamente por conta de tal apego, passíveis de retorno), bem exposto na tese de doutoramento, fruto de pesquisa nas Universidades Federal de Minas Gerais e de Milano-Itália, de REGIS JOÃO NODARI<sup>1</sup>:

“O papel da tradição também se revela na atribuição do papel do direito pelos juristas, atribuição que os juristas acreditam constituir, no direito, uma ‘antiga tradição agregativa em que as novas soluções se juntam às mais antigas, aperfeiçoando-as ou actualizando-as’. Observando essa tradição à luz da descontinuidade – ou da ruptura -, o direito sofre constantemente diversas recomposições, pois em cada época cada jurista faz a sua ‘leitura da sua própria história’ e de sua tradição. Disso decorre que a tradição seria um fator de reconstrução do direito de hoje, pois os instrumentos intelectuais valorativos, normativos e ritualísticos de uma tradição intelectual legada ao presente, o presente do direito seria remoldado, apresentando diversas possibilidades”.

Os cuidados com os pendores de “inovação” são salientados pelo clássico da hermenêutica, o Ministro CARLOS MAXIMILIANO<sup>2</sup>, que inclusive assinala o porquê de se dar preferência à ortodoxia:

“Quanto mais antiga é uma interpretação, maior o seu valor. Se foi contemporânea da norma, avulta ainda mais a presunção de certeza: é de supor que os primeiros julgadores conheciam melhor o espírito e o *fim* da regra positiva. Por outro lado, quanto mais tempo se vê inalterada, pacífica, uma exegese, tanto menor será a possibilidade de substituí-la a respeito”.

Ainda que não se possa adotar a postura “misonéista”, não há como negar o papel de maior previsibilidade dos efeitos das decisões que se tomam em qualquer dos setores da vida que desempenha a observância da tradição, que não foi construída por diletantismo, mas em função da necessidade de resolução de problemas que exigiram dos sábios que recorressem ao que aprenderam com os mais excelsos mestres e com a experiência.

Mesmo dentre representantes do jusnaturalismo tomista, como é o caso de RUBENS LIMONGI FRANÇA<sup>3</sup>, salientam este dever de cuidado, até nas hipóteses em que, eventualmente, o juiz esteja diante da necessidade de realizar a integração da legislação:

“Ao formular a norma aplicável à espécie, o magistrado não poderá fazer tábula rasa do Direito científico dominante, do mesmo modo que assim não pode proceder à face da legislação em vigor”.

---

<sup>1</sup> NODARI, Regis João. *Uma “clamorosa e perigosa ‘desintegração’ do direito nacional? Ordem, liberdades e a questão da diversidade legislativa no processo penal brasileiro (1889-1890)*. São Paulo: Dialética, 2023, p. 230.

<sup>2</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 249.

<sup>3</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. *Teoria e prática dos princípios gerais de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963, p. 184.

A demonstração, pois, da ortodoxia das posições a serem apresentadas, dos cuidados que se devem tomar ao fugir desta ortodoxia, a identificação das “pseudonovidades”, tais constituirão o norte destas considerações.

Num primeiro momento, parece necessário recordar que, na tradição liberal, a atuação do Judiciário se apresenta como inafastável, para a resolução de conflitos de interesse, envolvendo ou não o direito de propriedade.

Assim, dentre todos os autores que já trataram do tema, parece mais adequado para fixar as bases para o debate do tema JOHN LOCKE<sup>4</sup>:

“Hace falta en el estado de Naturaleza un juez reconocido e imparcial, com autoridad para resolver todas las diferencias de acuerdo con la ley establecida. Como en ese estado es cada hombre juez y ejecutor de la ley natural, y como todos ellos son parciales cuando si trata de sí mismos, es muy posible que la pasión y el rencor los lleven demasiado lejos”.

O tratamento da jurisdição como atividade de substituição do exercício da força, com um terceiro não comprometido com o interesse de nenhuma das partes, pesando as razões de cada qual, também está compreendido no pensamento jurídico mais tradicional, de que é exemplo a Professora ADA PELLEGRINI GRINOVER<sup>5</sup>, cuja lição converge com a do patriarca do Iluminismo britânico:

“Somente assegurando o contraditório e a igualdade das partes poderá o juiz proferir imparcialmente sua decisão. A possibilidade de agir e de se defender, o desenvolvimento do processo e a observância eqüitativa de meios e possibilidades processuais, colocam ambas as partes em condição de igualdade formal, com oportunidades uniformes quanto ao resultado do processo”.

Bem se vê, pois, que considerar os titulares de interesses em conflito como merecedores, igualmente, da oportunidade de mostrar que cada qual pode ter razão, com todos os meios inerentes a isto, além de integrar a base axiológica dos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição brasileira de 1988, dialoga com a tradição do pensamento jurídico liberal, no qual a processualista paulista é inserida pelos seus colegas da Faculdade de Direito do Largo São Francisco.

Mesmo o chamado “desforço incontinenti” tem previsão para situação de real urgência, em que o esbulhado ou turbado pode usar sua própria força para repelir a moléstia, como salientava já desde antes do Código Civil de 1916 o Conselheiro LAFAYETTE RODRIGUES PEREIRA<sup>6</sup>:

“A lei permite que o possuidor que é esbulhado da coisa tomá-la por sua própria força e autoridade, contanto que o faça em ato seguido”.

---

<sup>4</sup>LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Trad. Armando Lazaro Ros. Madrid: Aguilar, 1976, p. 94.

<sup>5</sup>GRINOVER, Ada Pellegrini. *As garantias constitucionais do direito de ação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 40.

<sup>6</sup>PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro: Rio, 1977, p. 95.

Em relação especificamente ao desforço na defesa de imóvel, salientou o autor do anteprojeto que se converteu no Código Civil pretérito, CLOVIS BEVILAQUA<sup>7</sup>:

“Se o objeto do esbulho é imóvel, a retomada tem que ser iniciada em ato contínuo no caso de violência; e logo que o possuidor tiver conhecimento da espoliação, nos casos de clandestinidade ou precariedade. *Contestim ex continenti, non ex intervallo*”.

A autoridade do civilista mineiro TITO FULGÊNCIO<sup>8</sup> pode, também, ser trazida para o fim de demonstrar o fundamento da necessidade de que, para ter legitimidade, a defesa por mão própria se dê no momento em que se perpetra a moléstia:

“Dando-se longo intervalo entre a agressão e a defesa, como se diz na exposição de motivos do Código alemão, o emprego da força é propenso a grave conflito e perturbações da tranquilidade legal, sendo que hoje as circunstâncias permitem obter um pronto auxílio contra as turbações e usurpações violentas da posse”.

Em sendo exercitado sem a observância da imediatidade, o desforço deixa de ser exercício de um direito e converte-se no crime de “exercício arbitrário das próprias razões”, previsto no artigo 345 do Código Penal.

Para que não se tenha dúvida acerca do motivo de invocar, justamente, a lição de LOCKE<sup>9</sup> acerca da própria razão de ser do valor albergado no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição brasileira de 1988, é de se expor o que o aludido pensador do século XVII, que está para o constitucionalismo americano como São Pedro está para a própria Igreja Católica Apostólica Romana, dizia sobre a propriedade:

“Siempre que alguien saca alguna cosa del estado en que la Naturaleza la produjo e la dejó, ha puesto en esa cosa algo de su esfuerzo, le ha agregado algo que es próprio suyo; e por ello, la há convertido em propiedad suya”.

Não há qualquer exagero na comparação entre Locke em face do constitucionalismo americano e São Pedro em face da Santa Madre Igreja, até mesmo porque a discussão, aqui, se coloca em torno da própria conversão do direito de propriedade em algo maior do que um dos direitos fundamentais, a conversão em algo sagrado, algo que, mais que violado, seria, mesmo, alvo de profanação, na concepção dos autores do projeto sob comentário.

Confirma-se, aqui, a resenha de NORBERTO BOBBIO<sup>10</sup> sobre o que já foi dito sobre a contribuição do autor supratranscrito:

“Locke é o representante mais genuíno dessa concepção que vincula, de modo indissolúvel, a liberdade à propriedade, e faz da sociedade política um

---

<sup>7</sup> BEVILAQUA, Clovis. *Direito das Coisas*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960, v. 1, p. 69.

<sup>8</sup> FULGÊNCIO, Tito. *Da posse e das ações possessórias*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, v. 1, p. 146.

<sup>9</sup> LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Trad. Armando Lazaro Ros. Madrid: Aguilar, 1976, p. 23.

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. *Locke e o direito natural*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1997, p. 79.

expediente para garantir a existência e o funcionamento da sociedade dos proprietários”.

Poder-se-ia, eventualmente, sustentar que a reconhecida demora do Judiciário, com seus cuidados em preservar o contraditório, recomendaria, caso não se quisesse cair na censura do exercício arbitrário das próprias razões, deixar a solução a ser resolvida com os meios mais expeditos da Força Policial.

Em tempos que se considerava praticamente inexpugnável a presunção de legalidade da atuação policial – com muito mais razão atualmente, em face da Constituição democrática de 1988 –, lecionava HELY LOPES MEIRELLES<sup>11</sup>, com sua dupla autoridade de Professor e de ex-Secretário de Estado:

“A Administração só pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa (principalmente de interdição de atividades, apreensão ou destruição de coisas), nos casos urgentes, que ponham em risco a segurança e a saúde pública, ou quando se tratar de infração espontânea, surpreendida na sua flagrância, aquela ou esta comprovada pelo respectivo auto de infração, lavrado regularmente”.

Além disto, a situação de fato da “posse”, não raro, demanda uma reconstituição mais cuidadosa, definindo bem a “situação jurídica” de cada uma das partes, sobretudo porque as características jurídicas da relação fáctica entre pessoa e coisa não são alcançáveis pelos sentidos físicos, mas sim pelo respectivo tratamento legal, consoante salientou o Ministro JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES<sup>12</sup>, que imprimiu sua marca no Supremo Tribunal Federal de 1974 a 2003:

“Posse e detenção não se distinguem pela existência, naquela, de um animus específico, seja o *animus rem sibi habendi*, seja o *animus domini*. Ambas, pelo contrário, se constituem dos mesmos elementos: o *corpus* (que é o elemento exterior) e o *animus* (a *affectio tenendi*, que é o elemento interior). Esses elementos, porém, não podem existir um sem o outro, ligados que estão intimamente como a palavra ao pensamento. O que, em verdade, distingue a posse da detenção é um outro elemento externo, e, portanto, objetivo, que se traduz no dispositivo legal que, com referência a certas relações que preenchem os requisitos da posse, retira delas efeitos possessórios. E, por ser objetivo o elemento distintivo delas (o fator negativo representado pela disposição de lei), à sua teoria denominou Ihering teoria objetiva. Detenção, pois, para Ihering, é uma posse degradada. E assim, ao contrário das teorias subjetivas, que partem da detenção para chegar à posse, a objetiva parte desta para aquela. Por outro lado, Ihering distingue nitidamente a detenção (em que a *affectio tenendi* se revela pelo elemento objetivo, que é a relação material com a coisa) da relação de justaposição meramente material da pessoa com a coisa (em que não há *affectio tenendi*, e que ocorre em hipóteses como a de se colocar uma coisa sobre o corpo de quem dorme). Esta justaposição da coisa à pessoa não tem qualquer significação jurídica”.

---

<sup>11</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 98.

<sup>12</sup>ALVES, José Carlos Moreira. *Posse*. Rio de Janeiro: Forense 1990, t. 2, v. 1, p. 60.

Portanto, dispensar a atuação do Judiciário, ao argumento de que isto implicaria o amesquinamento do direito de propriedade, é proposição que está bem longe de prestar homenagem à tradição do pensamento jurídico ocidental.

Por outro lado, a proteção do direito de propriedade, embora angular do Direito Ocidental, foi no contexto deste mesmo que veio a ser relativizada. A noção de “função social da propriedade” não foi uma construção dos “inimigos” desta, até porque, para que a propriedade receba a qualificação, é necessário que ela exista. Não existe a “qualidade” sem o sujeito qualificado. Quanto às origens da locução “função social da propriedade”, posta nos incisos XXIII do artigo 5º, III do artigo 170, no caput e no § 2º do artigo 182, no artigo 184, no parágrafo único do artigo 185, no caput do artigo 186 da Constituição brasileira de 1988, vale dar a palavra, dentre tantos grandes autores que a versaram, a ORLANDO GOMES e JOÃO DE MATOS ANTUNES VARELA<sup>13</sup>, o primeiro, Catedrático de Direito Civil da Universidade Federal da Bahia, o segundo, além de grande civilista português, Ministro da Justiça durante o Governo Salazar, e que se transferiu para o Brasil em razão da Revolução dos Cravos:

“Um velho conceito que vinha do positivismo fora aproveitado por DUGUIT, nos primeiros anos do século corrente, para introduzir, na propriedade, a noção de função social. Naquela época, todos se levantaram entendendo que era contraditória essa noção. Não se imaginava que, poucos anos depois, se chegaria à convicção, hoje generalizada, porque inclusive aceita em várias Constituições, de que a propriedade é uma função social, de que a utilização de bens para o exercício de uma atividade produtiva não pode mais ser admitida como um direito natural, que se exerce em proveito próprio para tirar vantagens, porque se assume os riscos desse exercício. Hoje, a ideia de função social está substituindo a ideia de direito subjetivo ilimitado. Houve crítica veemente à ideia de função social, porque se integrava numa definição dois conceitos que se contrapõem, que não se juntam de maneira nenhuma, mas ao contrário colidem violentamente. Se a propriedade é um direito subjetivo, como normalmente é definida, não pode ser ao mesmo tempo uma função, porque uma função implica deveres, e quem tem um direito não pode ter, pelo exercício desse direito, também deveres. Dizia-se que a ideia de função social era logicamente inaceitável, mas, com as modificações que a atividade sofreu nestes últimos anos, passou a ser absorvida pelas legislações e verificamos que a nossa Constituição, além de algumas leis ordinárias, já se refere à função social da propriedade. Mais do que isso, a nossa Constituição considera a função social da propriedade um dos princípios cardiais em que se deve apoiar a nossa ordem econômica. Embora garanta o direito de propriedade, quando discrimina os direitos individuais, é no capítulo da ordem econômica e social que se refere à função social da propriedade, fixando que o sentido em que a propriedade deve ser

---

<sup>13</sup> GOMES, Orlando & VARELA, João de Matos Antunes. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 170-1.

entendida ou concebida é tão fundamental que constitui uma das bases da ordem econômica”.

A Constituição a que os civilistas acima transcritos se referiam era a brasileira de 1967, com a redação que lhe dera a Emenda n. 1, de 1969, artigo 160, III. A propriedade será relativizada pela “função social” – segundo a tradição constitucional brasileira inaugurada em 1934, não abandonada nem pela Constituição de 1937, nem pela de 1946, nem pela de 1967, seja na redação original, seja na que lhe deu a Emenda n. 1, de 1969 – quando o seu exercício implicar poderio sobre a capacidade de autodeterminação de outras pessoas. Ou seja, não é a propriedade sobre bens de consumo que se irá sujeitar ao gravame da “função social”, mas sim a propriedade sobre bens de produção. A propriedade sobre bens de consumo limitar-se-á, antes, pela possibilidade de incômodos que sua utilização possa gerar, mas não estará em si gravada pela “função social”.

A pressuposição da escassez dos bens para a satisfação das necessidades humanas não somente aparece como uma justificação para que se admita, por um lado, a respectiva apropriação exclusiva e que a transferência da respectiva titularidade, quando cabível, se faça mediante a superação de um obstáculo, que seria o pagamento de um preço, e para que se identifiquem conflitos latentes acerca da respectiva distribuição não traduz uma ousadia de caráter “socializante”, mas um elemento integrante do pensamento jurídico-econômico ocidental.

Poder-se-ia sustentar que, assegurada a liberdade individual, a obtenção das extensões que apeteassem ao sujeito que apropria seria assunto que somente a ele diria respeito, com o que o papel real do Estado teria de ser o de proteger este direito, e não o de alterar a respectiva distribuição, sob pena de se implementar o socialismo. Entretanto, vale observar com SILVIA CARLINDA BARBOSA OPITZ e OSWALDO OPITZ<sup>14</sup>, representantes de tradicional família de juristas gaúchos dedicada ao Direito Agrário, que a preocupação com a concentração da propriedade territorial passa ao largo de eventuais desejos de destruir a paz no campo:

“A história do latifúndio é bastante conflitante. Não o foi menos no Brasil, pois nasceu ele de leis agrárias portuguesas, com as das capitâneas e das sesmarias. Os latifúndios tomavam, quase inteiramente, as zonas populosas, com organização social e econômica já delineada (Ruy Cirne Lima, *Regime*, cit., p. 53).

A Resolução de 17-7-1822, que pôs fim às sesmarias no Brasil sancionava apenas um fato consumado: a instituição das sesmarias já havia rolado fora da órbita da nossa evolução social (Ruy Cirne Lima, *Regime*, cit., p. 53). A sesmaria é o latifúndio consagrado pelo Reino. Depois da abolição das sesmarias, surge o regime de posses que a Lei de 1850 procura regularizar, sem, no entanto, acabar com os latifúndios”.

---

<sup>14</sup>OPITZ, Silvia Carlinda Barbosa & OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de Direito Agrário*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 74.

O Professor RUY CIRNE LIMA<sup>15</sup>, Catedrático e ex-Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, discípulo fiel do jusfilósofo católico e conservador Armando Câmara, por seu turno, indicava, já em escrito da juventude, o que significava economicamente o latifúndio:

“Neste regime latifundiário, porém, em que o cultivador independente, o lavrador livre é economicamente asfixiado, vê-se, então, o apossamento pelos colonos dos grandes tratos de terreno, deixados entre os limites das grandes propriedades, e assiste-se à migração dos mais audazes para as paragens distantes dos núcleos de povoamento”.

A possibilidade dos conflitos de interesse – cuja pacificação impôs a concentração, no Estado, dos poderes de exercício da força, como recordado anteriormente – rendeu ensejo a que, dentre os direitos assegurados a qualquer pessoa perante os Poderes Públicos, desde a Constituição de 1824 fosse assegurado o formular petição em defesa de direitos ou esclarecimento de situações, como salientou JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO<sup>16</sup>, o Patriarca do constitucionalismo brasileiro:

“É a faculdade legítima que o cidadão tem de apresentar por escrito aos poderes públicos suas opiniões, suas idéias, interesses que partilha e seus votos sobre os negócios sociais da legislação ou da administração do Estado; é um direito quase semelhante ao da liberdade da imprensa política, uma espécie de intervenção no Governo do país, não tanto em proveito seu particular como no interesse geral.

É o direito de, por exemplo, pedir a reforma ou a conservação de uma instituição que se julga prejudicial ou útil; a adoção ou rejeição de uma lei ou medida que se discute, de um imposto que se entende ruinoso; de provocar o que se crê vantajoso, de representar sobre os interesses gerais, oferecer memórias, planos ou observações que se repute importantes.

O parágrafo constitucional que analisamos inclui este direito, e em um Estado livre não seria possível, ao menos sem absurdo, denegá-lo ao cidadão; aí este não é um ente estranho à sociedade política, e sim membro integrante dela e de seus destinos”..

Este direito, previsto no inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição brasileira de 1988, de veicular as mais variadas pretensões a qualquer dos Poderes Públicos, a que corresponde um dever de resposta destes, que pode ser no sentido da admissibilidade ou inadmissibilidade, da procedência ou improcedência, de uma, algumas ou todas dentre as pretensões, pode ser formulado tanto em caráter individual quanto em caráter coletivo, tanto para atender a um ou mais de um interesse individual, um ou mais de um interesse coletivo ou um ou mais de um interesse difuso.

---

<sup>15</sup>LIMA, Ruy Cirne. *Origens e aspétos do regime das terras no Brasil*. Porto Alegre: Liv. do Globo, 1933, p. 53.

<sup>16</sup>BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 426.

Parece claro que não se teria como materializável a formulação de petições em caráter coletivo se dentre os direitos de caráter não patrimonial que nos foram legados pelo Estado liberal não estivesse presente o de reunião, sem armas, para fins pacíficos, referido no inciso XVI do artigo 5º da Constituição brasileira de 1988.

Sobre sua compreensão enquanto direito não submetido a autorização estatal, mas governado pela espontaneidade dos que o exercem, disse o Professor CELSO RIBEIRO BASTOS<sup>17</sup>, da PUC-SP, cujas posições francamente refratárias ao que quer que se coloque em sentido contrário à tradição do pensamento jurídico pátrio são notórias:

“O atual Texto esclarece que o direito de reunião se exerce independentemente de autorização. Nisto torna certo que as autoridades são incompetentes para julgar da conveniência ou não da realização do ato. Isto não exclui, todavia, a necessidade de comunicação prévia às autoridades a fim de que possam fazer o que delas dependa (regularizar o trânsito, prevenir manifestações em sentido contrário, garantir a segurança etc.).

Problema interessante é o consistente em saber se as autoridades podem dissolver a reunião que não foi antecedida de comunicação. Canotilho oferece como resposta a este ponto controvertido a seguinte conclusão: se a reunião estiver a decorrer pacificamente, as medidas de polícia tendentes a dissolvê-la tornam-se ilegítimas, sem prejuízo da responsabilidade em que podem incorrer aqueles que a promoveram”.

Releva notar que “fins pacíficos” não significa “fins de concordância com as situações”, mas sim de “fins não violentos”, que podem voltar-se, inclusive, a manifestar inconformidades com esta ou aquela situação.

O tema da caracterização das ocupações enquanto esbulho ou enquanto forma de sensibilizar o Poder Público para a questão da distribuição da terra ou outras questões de interesse público, longe da simplicidade que aparenta, guarda uma analogia com uma outra forma de pleitear que se manifesta por atos físicos, que é justamente o movimento paredista. E esta analogia vai impor o reexame de como se lia, na vigência da Constituição brasileira de 1891, omissa em relação a direitos sociais, a realização de movimentos paredistas. A escolha desse período justifica-se, ante a observação de WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA<sup>18</sup>, jurista mineiro de formação weberiana, responsável pela introdução, no país, da disciplina Direito Econômico:

“Antes de tudo, os inspiradores das mudanças e da própria Constituição republicana vinham de altas posições no regime anterior e não foram conduzidos a essas mudanças por motivos ideológicos. Em segundo lugar, a forma presidencialista conservava a concentração de poderes, em certos casos até mesmo superiores à monarquia, onde funcionava o parlamentarismo e, por isto,

---

<sup>17</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Dos direitos e deveres individuais e coletivos. In: BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, v. 2, p. 92.

<sup>18</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 84.

poderia haver mudanças de gabinete motivadas em dados reais, diferente da substituição eventual de ministros no regime republicano que se implantava.

Desta forma, manteve-se a ideologia liberal capitalista na ‘inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade’. Repetia-se a redação dos artigos e seus incisos ou parágrafos da Carta anterior (art. 179, Constituição de 1824; art. 72, Constituição de 1891)”.

Daí se compreende o pronunciamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal AUGUSTO OLYMPIO VIVEIROS DE CASTRO<sup>19</sup>, contrário, a princípio, à presença estatal nas relações de trabalho e econômicas em geral, acerca da atuação coletiva dos menos aquinhoados no contexto da dimensão que se emprestava aos direitos próprios de um liberalismo político em face do liberismo albergado pela Constituição de 1891:

“O livre exercício do direito de associação é o remédio mais eficaz contra a agitação socialista.

Espírito essencialmente prático, o inglês não admite a intervenção do Estado nas relações entre patrões e operários, e assim estes, certos de que não podem contar senão com os próprios esforços, recorrem às associações, onde encontram os elementos necessários para continuar a eterna luta entre o capital e o trabalho.

Dahi o desenvolvimento das *Trade’s* (sic) *Unions*, que se propõem a garantir aos seus associados uma existência honesta (*respectable living*), por meio de salários sempre satisfatórios”.

Esta é a raiz do entendimento adotado por este mesmo Ministro, ao conduzir a maioria do Supremo Tribunal Federal, ainda na vigência da Constituição de 1891, no sentido de não se vislumbrar crime na participação em greve quando não houvesse violência contra pessoa ou destruição de propriedade, em julgado comentado em outra oportunidade<sup>20</sup>.

ANTONIO ROBERTO SAMPAIO DÓRIA<sup>21</sup>, Professor do Largo São Francisco, uma das mais respeitáveis vozes do udenismo paulista, mais recordado, atualmente, pelos seus trabalhos no âmbito tributário, fez as seguintes observações acerca da primeira vez em que no âmbito constitucional a greve deixou de ser tratada como uma “conduta antissocial” e passou a ser considerada um direito do trabalhador:

“A coação natural é contra o empregador de que reclamam os grevistas. Só há reivindicação onde houver opressor. Ao opressor, e não a quem não oprima, se há-de endereçar a coação da greve.

---

<sup>19</sup>CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado de sciencia da administração e Direito Administrativo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914, p. 242;

<sup>20</sup>CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Direito Econômico – aplicação e eficácia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 209, nota 634.

<sup>21</sup>DORIA, Antonio Roberto Sampaio. *Direito Constitucional – comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad, 1960, v. 4, p. 743.

A adesão de empregados de outras empresas reforça a coação dos que tomaram a iniciativa. Nada se pode arguir à solidariedade da classe operária, quando marcham juntos à conquista de um direito.

O que, porém, desnatura o elemento coação é a troca do empregador, contra o qual se deflagra a greve, pela sociedade em geral, sem culpa da espoliação alegada”.

Outro ponto interessante, indispensável ao estabelecimento das premissas, é a discussão do caráter declaratório ou constitutivo das demarcações de terras indígenas, a que se refere o artigo 231 da Constituição Federal. As terras que são desapropriadas para fins de reforma agrária pertencem originariamente ao expropriado, e é até por isto que se lhe paga indenização. As terras tradicionalmente habitadas pelos indígenas que estejam ocupadas por particulares não são propriedade destes, foram alvo de esbulho, de privação violenta, narrada, mesmo, em tons épicos por alguns escritores clássicos como Basílio da Gama, no seu poema *O Uruguai*, escrito para louvar as tropas que, para assegurarem a execução do Tratado de Madrid, promoveram a destruição das Missões. No final da década de 40 do século passado, embora na linha assimilacionista defendida pelos catequizadores e pelo Patriarca da Independência, o Catedrático da Faculdade de Direito de Pelotas JOAQUIM LUIZ OSÓRIO<sup>22</sup> assinalava a presença do esbulho:

“Os índios são os legítimos senhores do território ocupado na América pelos europeus a *ferro e fogo*”.

Embora os dados numéricos estejam defasados e a previsão não se tenha realizado, vale transcrever esta passagem do Professor ANTÔNIO CHAVES<sup>23</sup>, ex-Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que, em relação aos indígenas, tinha uma visão francamente alinhada à inspiração ideológica da Lei 6.001, de 1973, uma vez que ele aponta para a existência do processo de “liquidação” das populações originárias:

“O problema do silvícola tornou-se um dos mais controvertidos. É toda uma tradição que chega ao fim, calculando-se a liquidação dos 80.000 remanescentes dos quatro grupos ainda existentes, Jê, Caribe, Aruaque e Tupi, não levará mais do que vinte anos”.

Este esbulho foi qualificado expressamente pela Constituição brasileira como apto a não permitir salvar-se pela prescrição e somente admitir indenização para benfeitorias feitas de boa fé, circunscritas a elas. Essa distinção entre o título de que decorre a posse indígena e o título de que decorre a dos demais adquirentes de terras também não constitui uma ousada ruptura com as construções feitas pela tradição jurídica pátria, como se pode ver da lição de JOÃO MENDES JÚNIOR<sup>24</sup>, um dos primeiros grandes processualistas brasileiros:

---

<sup>22</sup>OSÓRIO, Joaquim Luiz. *Direito Rural*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1948, p. 195.

<sup>23</sup>CHAVES, Antônio. *Tratado de Direito Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, v. 1, t. 1, p. 371.

<sup>24</sup>ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos*. São Paulo: Hennes, 1912, p. 58.

“Já os philosophos gregos affirmam que o *indigenato* é um *titulo congenito*, ao passo que a *occupação* é um titulo adquirido. Comquanto o *indigenato* não seja a *única* verdadeira fonte da posse territorial, todos reconhecem que é, na phrase do Alv. de 1º abril de 1680, ‘a primária, naturalmente e virtualmente reservada’, ou na phrase de Aristoteles (Polit., I, n. 8), ‘um *estado* em que se acha cada ser a partir do momento do seu nascimento’. Por conseguinte, o *indigenato* não é um facto dependente de legitimação, ao passo que a *occupação*, como facto posterior, depende de requisitos de legitimação”.

Por outro lado, as terras indígenas não são propriedade dos povos originários que as habitem; são propriedade da União, nos termos do inciso XI do artigo 20 da Constituição brasileira de 1988, seguindo, aliás, a tradição constitucional brasileira, como salientou em célebre contestação apresentada no Supremo Tribunal Federal o então Procurador da República GILMAR FERREIRA MENDES<sup>25</sup>:

“Mesmo antes do advento da Constituição de 1967, já não subsistia dúvida de que as áreas ocupadas pelos silvícolas integravam o patrimônio da União. E essa orientação veio a ser consolidada na Súmula 480, do Supremo Tribunal Federal, que tem como precedente fundamental o RE 44.585, de 30 de agosto de 1961”.

Os povos originários têm reconhecido a si um direito de usufruto, exercendo a posse não como exteriorização de domínio, mas como forma de interação com o ambiente em que vivem, como observa a Professora REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI<sup>26</sup>, da Universidade Federal do Paraná, que nunca pôde ser contada dentre os juristas incomodados com os conceitos assentes no foro e na academia:

“Os conceitos utilizados no art. 213 (sic), § 2º, tais como posse, propriedade, usufruto, não têm o sentido civilista, pois, conforme ensinou Victor Nunes Leal, na Súmula 480, comentando a CF de 1967, ‘aqui não se trata do direito de propriedade comum: o que se preservou foi o território dos índios...não está em jogo, propriamente, um conceito de posse, nem de domínio, no sentido civilista dos vocábulos; trata-se do *habitat* de um povo”.

Como se pode ver, nas considerações que antecedem nada há de novidades que possam escandalizar a quem quer que exija que se prestigie as lições construídas ao longo de gerações; há, pelo contrário, rigoroso obséquio à tradição do pensamento jurídico ocidental, e em especial pátrio.

### III – VOTO

O projeto supõe, em primeiro lugar, que o Judiciário seja refratário à defesa da propriedade contra eventuais violações, e que, portanto, teria tornado sem efeito o que se contém no inciso XXII do artigo 5º e no inciso II do artigo 170 da Constituição.

---

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *O domínio da União sobre as terras indígenas – o Parque Nacional do Xingu*. Brasília: Ministério Público Federal, 1988, p. 69.

<sup>26</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 523.

O Supremo Tribunal Federal, quanto à proteção da propriedade, de um modo geral, tem sido extremamente zeloso:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE PARA DEFLAGRAR PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE RESTRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RURAL. HIPÓTESES DE INSUSCETIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO. ROL EXEMPLIFICATIVO DO ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ESBULHO POSSESSÓRIO. AFASTAMENTO DE VISTORIA ADMINISTRATIVA. PROIBIÇÃO DE DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS A MOVIMENTOS SOCIAIS QUE PARTICIPEM DIRETA OU INDIRETAMENTE DE INVASÕES DE IMÓVEIS RURAIS OU DE BENS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL. 1. O Partido dos Trabalhadores (PT), partido político com representação no Congresso Nacional, tem legitimidade universal, segundo a doutrina e a jurisprudência, para deflagrar processo de controle concentrado (CF, art. 103, VIII). 2. Esta Corte já reconheceu a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) para ajuizar processo de controle concentrado. 3. Ante a ausência de impugnação especificada, cumpre conhecer parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade apenas no tocante ao parágrafo único do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964 e aos §§ 6º, 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.269/1993, todos introduzidos pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000, no texto conferido pela de n. 2.183-56/2001. Precedentes. 4. Excetuados os casos de evidente abuso de poder, o controle de constitucionalidade não pode incidir sobre o juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República para a edição de medidas provisórias (CF, art. 62). Precedentes. 5. Não configura inovação ao rol do art. 185 da Constituição Federal, cujo caráter é exemplificativo, norma mediante a qual estabelecido que imóveis que integram o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que preenchidos os requisitos previstos em regulamento. 6. É constitucional a fixação de prazo mínimo para o início do procedimento de vistoria em que se avaliará o cumprimento da função social de imóvel objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. Disposição que encontra respaldo também no art. 4º do Decreto n. 2.250/1997. Contudo, a ocupação apta a atrair a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993 deve ser anterior ou contemporâneo aos procedimentos expropriatórios e atingir porção significativa do imóvel. Precedentes. 7. O processo de reforma agrária não pode ser conduzido de maneira arbitrária ou contrária ao ordenamento, seja pelo poder público, seja por particular ou organização social. O esbulho possessório é tipificado no art. 161, II, do Código Penal. Logo, a proibição de repasse de recursos públicos a grupos (entidade, organização, pessoa jurídica, movimento

ou sociedade de fato) envolvidos na invasão de propriedade privada é constitucional, considerada a ilegalidade da conduta. A submissão aos princípios da legalidade e da moralidade veda o fomento de atividades ilícitas e contrárias à ordem constitucional. Dessa forma, surge viável o exercício do poder de autotutela para controlar a validade do ato de destinação de recursos públicos, não se configurando inconstitucionalidade por violação de ato jurídico perfeito.

8. O princípio da proporcionalidade visa inibir e neutralizar o abuso do poder público no exercício das funções que lhe são inerentes. No caso sob exame, não se observa excesso, arbitrariedade ou irrazoabilidade na edição da medida provisória questionada.

9. Ratificado o entendimento firmado de forma unânime pelo Supremo no julgamento da medida cautelar, ocorrido em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado em 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do ministro Celso de Mello, julgando-se parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de atribuir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, em ordem a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria e atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração [ADI 2.213/DF. Relator: Min. Nunes Marques. DJ-e 1 mar 2024].

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO PREVENTIVA CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LAUDO DE VISTORIA REALIZADO NA CONSTÂNCIA DE OCUPAÇÃO DO IMÓVEL POR DOZE ANOS ININTERRUPTOS. ART. 2º, § 6º, DA LEI Nº 8629/1993. VISTORIA REALIZADA APÓS A VIGÊNCIA DA MP Nº 2027-38, DE 04.5.2000. INCIDÊNCIA DO DISPOSITIVO. PRECEDENTE. OCUPAÇÃO QUE, DE ACORDO COM OS ELEMENTOS CONSTANTES NOS AUTOS, NÃO PODE SER CONSIDERADA IRRISÓRIA. PRECEDENTES. ORDEM CONCEDIDA (ART. 205 DO RISTF). 1. Reconhece-se vício formal na realização de vistoria durante a vigência de contínua invasão da propriedade ao longo de doze anos, de acordo com baliza legal estipulada pelo art. 2º, § 6º, da Lei nº 8629/1993 (MS nº 25493/DF, Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe de 25.4.2012). O esbulho contínuo e de longo prazo foi devidamente comprovado nos autos. A vistoria ocorreu poucos dias após a publicação de sentença que julgou procedente ação de reintegração de posse. 2. A União não impugna tal conclusão. As razões de agravo pretendem, na verdade, forçar o deslocamento da discussão para a questão da produtividade do imóvel, ao argumento de que faltaria tanto a prova da produtividade anterior à invasão, quanto os elementos de convicção referentes à inutilização da propriedade a partir de tal fato. Ocorre que não foi esta a pretensão veiculada. Não se pretendeu obter declaração judicial de que o imóvel era produtivo antes da invasão, mas, simplesmente, a anulação do laudo pericial por vício de forma. As provas produzidas pelo autor são coerentes com a delimitação do pedido. 3. Para defender seu ponto de vista, a União produz novas provas no processo. Muito embora tal providência seja completamente vedada em mandado de segurança, que não admite fase instrutória e, com muito

mais razão, produção original de elementos de convicção em fase recursal, tem-se que, ao invés de contraditar os dados fáticos anteriores, tais dados novos os reafirmam ao demonstrar que a ocupação não pode ser considerada irrisória. Agravo regimental conhecido e não provido [AgRgMS 28.786/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. DJ-e 11 maio 2020].

Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Desapropriação para fins de reforma agrária. Esbulho possessório. Vistoria administrativa. Impossibilidade. Precedentes. 1. Nos termos da jurisprudência firmada nesta Corte, são proibidas a avaliação, a vistoria ou a desapropriação, nos dois anos seguintes a sua desocupação, de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. 2. Agravo regimental não provido. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei nº 12.016/09) [AgRgRE 1.049.274/PB. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ-e 4 dez 2017].

CONSTITUCIONAL. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE IMÓVEL SUBMETIDA A ESBULHO OU INVASÃO. QUARENTENA. EXISTÊNCIA DE ACORDO PARA REALIZAÇÃO DE VISTORIA. Mandado de segurança impetrado contra decreto expedido pelo Chefe do Poder Executivo Federal e que permitiu a desapropriação de propriedade imóvel ocupada indevidamente por terceiros interessados. Nos termos do art. 2º, § 6º da Lei 8.629/1993, com a redação dada pela MP 2.183-56/2001, é proibida a avaliação, vistoria ou desapropriação nos dois anos seguintes à sua desocupação, de imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. 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, que é de ordem pública e cogente. Ademais, não é possível interpretar o acordo de forma a presumir a intenção dos impetrantes de anuir ou ceder, sem resistência, ao processo de desapropriação, na hipótese de a vistoria constatar a improdutividade da gleba rural. Segurança concedida [MS 26.367/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. DJ-e 23 out 2009].

Claro que isto não significa que a jurisprudência tenha sido no sentido de que não existe a necessidade de que, para forrar o imóvel à possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e de se presumir em caráter absoluto a nulidade de qualquer ato voltado a viabilizar a desapropriação:

Agravo regimental em suspensão de tutela antecipada. Decisão agravada em que se concedeu a medida de contracautela para se suspenderem os efeitos da ordem de imissão de empresa agropecuária na posse de imóvel rural objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. Competência do Supremo Tribunal Federal para análise do pedido. Demonstração do risco de lesão aos valores estimados na norma. Agravo regimental não provido. 1. É competente o Supremo Tribunal Federal para apreciar pedidos de suspensão em casos como o presente, em que se discute se o esbulho possessório coletivo é ou não causa impeditiva da desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária (SL nº

388/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 20/4/10). 2. Para que a invasão dê causa à suspensão do procedimento de desapropriação, deve essa ser anterior ou contemporânea aos procedimentos expropriatórios, alcançando apenas as hipóteses em que o esbulho seja significativo e anterior à vistoria do imóvel objeto da desapropriação. Precedentes. 3. No presente caso, o alegado esbulho ocorreu somente após a vistoria e a declaração do imóvel como sendo de interesse social para fins de reforma agrária, de modo que a suspensão do procedimento de desapropriação iria de encontro à jurisprudência da Suprema Corte. 4. Ademais, a suspensão, ou mesmo extinção, do projeto de assentamento, ocasionaria grande perda de investimentos públicos, bem como colocaria os assentados em situação de vulnerabilidade. 5. Agravo regimental não provido [AgRgSTA 351/CE. Relator: Min. Dias Toffoli. DJ-e 1 jul 2020].

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE DE PRODUZIR PROVAS EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPOSTA TURBAÇÃO E ESBULHO OCORRIDA APÓS A REALIZAÇÃO DE VISTORIA DO INCRA. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE À DESAPROPRIAÇÃO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. EXISTÊNCIA DE LICENÇA . AGRAVO DESPROVIDO. I - O entendimento pacífico desta Corte é no sentido da impossibilidade de se discutir em sede de mandado de segurança questões controversas sobre a correta classificação da produtividade do imóvel suscetível de desapropriação, por demandar dilação probatória. Precedentes. II - A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a desapropriação somente é vedada nos casos em que o esbulho possessório ocorre anteriormente ou durante a realização da vistoria, o que não é o caso dos autos. Precedentes. III – É possível a realização de desapropriação para fins de reforma agrária em imóveis abrangidos por áreas de proteção ambiental, desde que cumprida a legislação pertinente. Precedentes. No caso, foi obtida licença prévia para assentamento de reforma agrária. IV – Agravo regimental a que se nega provimento [AgRgMS 25.576/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJ-e 5 ago 2011].

REFORMA AGRÁRIA - VISTORIA - NOTIFICAÇÃO. Válida é a notificação referente à vistoria do imóvel quando efetuados os trabalhos em data imediata, em data razoável, considerados os objetivos da ciência respectiva. REFORMA AGRÁRIA - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8/93, DO INCRA - PUBLICIDADE. Tratando-se de instrução interna, visando aos trabalhos administrativos, descabe a exigência de publicidade via Diário Oficial. REFORMA AGRÁRIA - AUDIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA - ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.629/93. Relativamente aos ajustes periódicos alusivos à desapropriação, a manifestação do Conselho não é formalidade essencial, ante o ordenamento jurídico em vigor. REFORMA AGRÁRIA - AUDIÇÃO DAS ENTIDADES DE CLASSE - OBRIGATORIEDADE. A audiência das entidades representativas de classe bem como a ciência relativa à vistoria somente são pertinentes uma vez havendo indicação, por uma delas, do imóvel para efeito de reforma agrária. Precedentes:

Mandados de Segurança nºs 23.889-5/MS, relator ministro Moreira Alves, 23.645-1/MS e 23.271-1/ES, relatados pelo ministro Carlos Velloso, com acórdãos publicados, respectivamente, no Diário da Justiça de 22 de novembro de 2002, de 15 de março de 2002 e de 19 de dezembro de 2002. REFORMA AGRÁRIA - INVASÃO DO IMÓVEL. Ocorrendo o esbulho em data posterior à vistoria, surge desinfluyente quanto à aferição da produtividade. REFORMA AGRÁRIA - PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL - MANDADO DE SEGURANÇA. O mandado de segurança não é o meio próprio a discutir-se, sob o ângulo do conteúdo, o laudo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, no que conclusivo acerca da ausência de produtividade [MS 25.022/DF. Relator: Min. Marco Aurelio. DJU 16 dez 2005].

No limite, em realidade, o projeto pretende não realizar uma distinção que já é presente, não à luz da legislação ordinária, mas à luz da Constituição, entre o que é lesão à ordem pública e o que é o legítimo exercício do direito de reunião, em especial quando este se volte a materializar, em dimensão coletiva, o direito de petição:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DECRETO 14.827, DE 28 DE AGOSTO DE 2017, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. LIMITAÇÃO DO EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE REUNIÃO PELA VIA REGULAMENTAR. RESTRIÇÕES INCOMPATÍVEIS COM A DIMENSÃO AXIOLÓGICA DO DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE PRINCÍPIOS INTELIGÍVEIS APTOS A NORTEAR A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. CRIAÇÃO DE TIPOS NORMATIVOS ESPECÍFICOS PARA O PARQUE DOS PODERES. DESPROPORCIONALIDADE. 1. O exercício da liberdade de reunião é essencial para a criação de um ambiente democrático real que oportunize ao cidadão desempenhar adequadamente o seu papel de cointérprete da Constituição, propiciando a criação de agendas sociais que poderiam passar ao largo dos interesses político-partidários hegemônicos. 2. A liberdade de reunião alcança o nível de visibilidade desejado e comunica a sua mensagem quando da realização de atos eventualmente inconvenientes para os não-participantes do protesto, os quais, se razoáveis e não-violentos, devem ser tolerados pelo Estado e pela sociedade. 3. A posição privilegiada (preferred position) ocupada pelas liberdades comunicativas no sistema jurídico brasileiro demanda que eventuais limitações devem estar em harmonia com outros valores constitucionais, recebendo um ônus argumentativo qualificado. 4. In casu, as medidas restritivas contidas no Decreto proscvem a realização de manifestações na área do “Parque dos Poderes”, local que concentra a organização político-administrativa do Estado de Mato Grosso do Sul, ao não permitirem a utilização de qualquer forma de comunicação visual (cartazes) ou auditiva (ruídos) que transmita a mensagem motivadora da reunião a terceiros. 5. A vedação da prática de qualquer ato que possa acarretar perturbação à execução da atividade laboral pelos servidores e pelas autoridades públicas, ao acesso ao serviço público pela população em geral, ao trânsito de veículos e de pessoas, bem como degradação ou prejuízo ao meio ambiente, concede verdadeira carta-

branca para a restrição do uso do bem público com base em juízo de conveniência e oportunidade das autoridades, subordinando a realização de reunião pública à discricionariedade administrativa, já que todo e qualquer ato de manifestação pública pressupõe algum grau de afetação a direitos de terceiros. 6. In casu, o Poder Executivo foi além do que a Constituição Federal autoriza em matéria de legalidade, ao criar, ab nihilo, tipos sancionadores que inovam na ordem jurídica e que representam verdadeira restrição do núcleo essencial do direito fundamental, sem fundamento legal que delineie princípios inteligíveis (intelligible principles) aptos a guiar sua respectiva aplicação e controle. 7. As sanções contidas no Decreto incidem específica e exclusivamente sobre condutas praticadas no centro administrativo da cidade de Campo Grande, sobrepondo-se injustificadamente a outros tipos sancionadores que já tutelam os mesmos bens jurídicos, em violação aos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade e fazendo transparecer que o fim almejado pelo administrador foi o da vedação ampla de todas as formas de manifestação política, cultural e social nas imediações das sedes dos Poderes estaduais – e não qualquer proteção ao meio ambiente ou à segurança pública. 8. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto estadual 14.827, de 28 de agosto de 2017, de Mato Grosso do Sul [ADI 5852/MS. Relator: Min. Luiz Fux. DJ-e 26 nov 2020].

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 52, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas. II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung). III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99 [ADI 1.969/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJU 31 ago 2007].

Não há como deixar de reconhecer que normas que venham a criminalizar, pura e simplesmente, qualquer manifestação, ainda que não seja marcada pela violência ou pela destruição do patrimônio, poderiam ultrapassar a própria liberdade de conformação legislativa.