



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.213

URGENTE

A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL – CNA, já devidamente qualificada em sede da petição em que pleiteia sua admissão nos autos na condição de *amicus curiae* (ID 75, petição 21135/2023), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por meio de seus advogados signatários, requerer **TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL** em face de ameaças concretas e sérios indícios de práticas criminosas contra os produtores rurais e seu direito fundamental da propriedade (art. 5º, *caput*, XXII e XXIII; e art. 170, II e III, da Constituição), e como forma de debelar os riscos de instauração de verdadeira exceção ao Estado de Direito no País (art. 1º da Constituição).

I. A CNA E A LUTA DO PRODUTOR RURAL

Como explanado na petição protocolada em 06.03.2023, a CNA tem a obrigação estatutária de promover a defesa e a proteção da categoria agropecuarista; representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros; defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do setor agropecuário; além de colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País.

O principal insumo de toda atividade agropecuária brasileira e de sua respectiva cadeia nacional de produção é a propriedade rural. É nela que se desenvolve a atividade agrícola, é dela que o produtor rural retira o seu sustento e de sua família e é nela que se encontra a garantia que permite o financiamento de sua produção (art. 187, I, II e V, da Constituição).

A maior ameaça enfrentada pelo produtor rural em sua atividade produtiva, hoje, é a ação de grupos organizados que, por motivos ideológicos e políticos, planejam e promovem invasões de terras – geralmente de propriedades produtivas – **de forma a gerar caos e terror no campo, desacreditando as instituições de proteção fundiária e dominial.**

Tais entidades, que praticam verdadeiros atos terroristas (já que objetivam desestruturar a própria crença do homem do campo nas instituições jurídicas que protegem o seu direito e sua atividade produtiva), cinicamente justificam essa ação com base na pauta dos “direitos humanos”, em uma subversão nefasta e radical do próprio conceito de Estado de Direito.

O País vem acompanhando atônito a degradação do Estado Constitucional com o desrespeito massivo, repetido e organizado às leis e às instituições, especialmente com os **“programas” de invasões sequenciais de terras**, programas esses que têm autor identificado, modo de atuação previamente estabelecido, definição precisa de lugar onde ocorrerão e clara fixação de data para ocorrer.

Recentemente, por meio de pronunciamento oficial na página do “Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra” (MST), seu presidente, o Sr. João Pedro Stedile, com malabarismo retórico e desfaçatez, anunciou o início, em abril, da “Jornada Nacional de Lutas em Defesa da Reforma Agrária”¹.

A “Jornada”, a ocorrer neste “Abril de Lutas”, **consiste na realização de um cronograma público de invasões de terras rurais.** Os atos criminosos são justificados por seus perpetradores de maneira desconexa, a partir de pautas políticas e difusas, o que reforça o seu evidente tom ideológico:

Lutamos porque a terra deve ser, de fato, um direito de todas e todos, como prevê nossa Constituição Federal. A alimentação saudável, livre de agrotóxicos, e vinda da agroecologia também deve ser uma realidade no prato das e dos brasileiros.

Neste Abril de Lutas relembramos e homenageamos nossos companheiros e companheiras que foram assassinados em Eldorado dos Carajás, no Pará, na luta pela terra.

O dia 17 de abril marca o episódio que ficou conhecido mundialmente como o Massacre de Eldorado do Carajás que assassinou 21 Sem Terras

¹ [João Pedro Stedile sobre o Abril de Lutas \(mst.org.br\)](http://João Pedro Stedile sobre o Abril de Lutas (mst.org.br))

em 1996 e, por essa razão e devido a comoção internacional sobre esse episódio da história, o dia 17 de abril foi instituído como marco nacional e mundial da luta camponesa em defesa da Reforma Agrária.

Na ocasião, além das mortes, a Polícia Militar do Estado do Pará mutilou outros 69 homens e mulheres que estavam em marcha na Rodovia PA-150, hoje Rodovia BR-155, enquanto reivindicavam a desapropriação da fazenda Macaxeira e implementação de uma vasta pauta de Reforma Agrária na região sul e sudeste do Pará. E até hoje, sobreviventes do massacre lutam por justiça e contra a impunidade.

Com o lema “Contra a fome e a escravidão: por terra, democracia e meio ambiente”, o MST realizará ações em todo o país. Estão previstas atividades de solidariedade, doação de alimentos, plantio de árvores e a denúncia contra o modelo de produção do agronegócio.

O que se testemunha é um ato de acinte contra as instituições e as garantias constitucionais, uma promessa hedionda de terror e caos no campo, que somente pode receber reprimenda exemplar por parte do Supremo Tribunal Federal, notadamente porque representam atentados à sua própria jurisprudência. Nesse sentido, para se entender o nível grave de desrespeito ao Estado de Direito, é importante lembrar que se tem no caso:

- (a) promessa evidente de prática de ato criminoso:** invasão de terras, sejam privadas ou públicas (art. 160, § 1º, II, do Código Penal, e art. 20 da Lei nº 4.947, de 06.04.1966);
- (b) clara identificação de seus autores** – o MST, sob a organização e instigação de seus dirigentes, especialmente João Pedro Stedile, João Paulo Rodrigues e Ceres Hadich por meio do anúncio público de convocação;
- (c) definição do lugar** – propriedade rurais no Brasil, com fortíssimos indícios de se realizarem nas áreas próximas dos acampamentos e “marchas” promovidas por esses grupos organizados (todos lugares de evidente conhecimento das autoridades policiais estaduais e federais);
- (d) fixação do período e datas de quando ocorrerão tais atos** – embora as invasões já estejam ocorrendo desde fevereiro de 2023, há claramente uma convocação para radicalização e

massificação da prática criminosa durante o mês de abril (chamados por eles de “Abril de Lutas”).

II. ATUAL MOMENTO FUNDIÁRIO E PERSPECTIVAS NO CAMPO

A atual situação no campo é de extrema preocupação, após tantos libelos políticos que, ao invés de reafirmarem com contundência a importância da garantia da propriedade, menosprezaram-na, enfraqueceram-na, diminuíram-na nas situações mais triviais e nas hipóteses mais evidentes de violação ao conteúdo essencial do direito esculpido no art. 5º, XXII; e art. 170, II, da Constituição.

São raríssimos os casos nos quais, mesmo no âmbito desse Tribunal, a garantia da propriedade rural produtiva foi refirmada. Tornaram-se normais os sucessivos julgados que, a título de valorizar a sua “função social”, acabaram por afastar e atenuar o direito fundamental à propriedade, especialmente diante de pleitos genéricos e ilações ideológicas.

A atual gestão do Governo Federal, igualmente, ao invés de exercer seu papel de fazer cumprir a lei, adiantou-se a reformar a Administração Pública de forma a reduzir a importância da cadeia produtiva do agro e a enfraquecer os órgãos de gestão e fiscalização fundiária no País, escolhendo para seus postos de direção nomes ligados às organizações que historicamente adotaram a prática do terror no campo para imporem suas pautas políticas.

O quadro atual de sucessivos atos de invasão no país não é gratuito, mas o resultado de um histórico de omissão do Poder Público que levou à degradação e enfraquecimento da garantia da propriedade (art. 5º, XXII, da Constituição).

As invasões de terras como instrumento ideológico e político

A relação espúria entre tais práticas de terror e interesses políticos é explicitamente reconhecida pelos dois “movimentos” que se arvoraram a liderar essas campanhas de pânico e caos no campo: o Movimento dos Sem-Terra (MST) e a Frente Nacional de Luta Campo Cidade (FNL).

É chocante perceber que essa relação entre terror e política se assume de maneira explícita e tal desfaçatez e descaramento é o símbolo do atual estado de

desrespeito ao Estado de Direito e da irresponsabilidade com que a propriedade vem sendo tratada pelo Poder Público.

Colhe-se do noticiário nacional, e do registro das mídias, informes como esses:

.....
As primeiras ações significativas do Movimento dos Sem Terra (MST) durante o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva provocaram imediata reação do agronegócio, acentuando o clima de desconfiança do setor sobre a garantia de segurança jurídica no campo. Desde segunda-feira, 27, cerca de 1,7 mil integrantes do MST invadiram três fazendas de cultivo de eucalipto da empresa Suzano Papel e Celulose, nos municípios de Teixeira de Freitas, Mucuri e Caravelas, no sul da Bahia. O movimento atribuiu as ações à demora do governo em nomear o comando nacional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Líderes sem-terra também reclamam do que consideram uma lenta substituição nas superintendências estaduais. As invasões, com dois meses de governo, contrariam o discurso de Lula na campanha. O petista chegou a dizer que o MST não ocupava propriedades produtivas, como são as áreas da Suzano.”²
..... (grifo nosso)

.....
Após a volta de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) ao Palácio do Planalto, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) reabriu a temporada de invasões de propriedades rurais privadas pelo país. Ainda não houve nenhum pronunciamento público por parte de Lula sobre os episódios. O silêncio do presidente da República pode ampliar o desgaste do governo junto aos integrantes da bancada do agronegócio no Congresso Nacional. Além da retomada das invasões de terra com pouco mais de dois meses do governo Lula, integrantes do MST já pressionam o presidente por mais espaço dentro do Executivo. Nos últimos dias, por exemplo, o movimento fez chegar ao Planalto a insatisfação com a ausência de um indicado para a presidência do Incra, órgão subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, comandado pelo petista Paulo Teixeira.³
..... (grifo nosso)

As invasões de terras funcionam, no planejamento dos criminosos, também como “moeda de troca” de uma negociata espúria por cargos na estrutura do Governo Federal.

² [MST invade áreas produtivas e agro fala em estímulo à 'polarização ideológica' - 02/03/2023 - UOL Notícias](#)

³ [Governo Lula se omite e MST volta a invadir terras no Brasil \(gazetadopovo.com.br\)](#), acesso em 05.03.2023

Na própria fala recente do Sr. João Pedro Stedile se faz novamente essa relação, destacando o esforço desse grupo organizado para eleger o atual Governo, esperando participar diretamente de sua administração⁴. É **claramente o nefasto fenômeno de captura da Administração Pública por esses movimentos radicais e que atuam à margem do Estado de Direito**. Não se pode aceitar essa situação e compactuar com essa “lógica” de ação violenta.

Aumento do número de invasões de terras em 2023

De 2018 a 2022, os índices de invasão de terra no Brasil eram baixos, após período de grandes programas de invasões alimentadas pela leniência comissiva do Governo Federal entre os anos de 2005 e 2015.

A Câmara de Conciliação Agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por exemplo, registrou 17 invasões de terras no país em 2021, sendo que foram 11 em 2019 e 11 em 2020⁵.

Pelo monitoramento das invasões realizado pela **CNA integrado aos dados do INCRA**, já se tem o registro de **41 invasões em 2023**, em sua grande maioria promovidas pelo MST e/ou pela FNL.

Em 03 (três) meses, o número de invasões já superou aquelas registradas em 2022 em mais de 70%. Veja-se o gráfico abaixo:

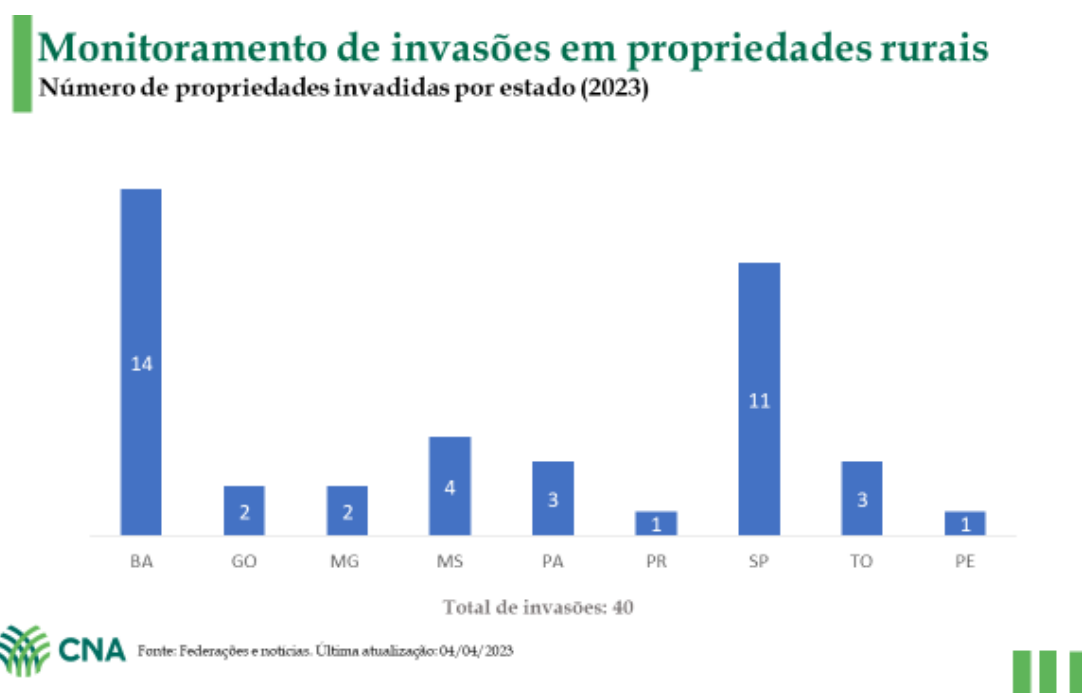


⁴ <https://mst.org.br/2023/04/07/nunca-nos-esqueceremos-diz-joao-pedro-stedile-sobre-o-abril-de-lutas/>; vídeo 0:40 segundos

⁵ [Governo Bolsonaro registra queda histórica de invasões de fazendas | VEJA \(abril.com.br\)](https://veja.abril.com.br/governo-bolsonaro-registra-queda-historica-de-invasoes-de-fazendas/), acesso em 05.03.2023

Os dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso registraram 2.442 fazendas invadidas, o que pode ser apontado como uma das causas para a edição da MP nº 2.027-38/2000, objeto de análise de constitucionalidade na presente ADI.

Agora, novamente se observa uma explosão das tomadas forçadas dos imóveis rurais com fins políticos e ideológicos, sendo as invasões ocorrendo principalmente na Bahia, na região do Pontal do Paranapanema e no Mato Grosso do Sul, conforme os números apresentados no gráfico abaixo:



A falácia da justificativa do MST

As invasões de propriedades rurais – e sua incitação - são crimes em qualquer contexto (art. 150; art. 161, § 1º, II; e art. 286 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07.12.1940 – Código Penal). Em um Estado Democrático de Direito, com Constituição e leis vigentes, com instituições políticas e jurídicas em pleno funcionamento, esses atos deveriam ser imediatamente combatidos, sem qualquer espaço aceitável de tentativa de justificativa canhestra a ser apresentada.

O MST, entretanto, parece viver em um contexto paralelo. Atos de terror, de violência, que geram o caos no campo, que desrespeitam as leis e menosprezam os produtores rurais fazem todo o sentido, desde que se sustentem em um discurso alucinado de “*alimentação saudável*”, “*combate ao agrotóxico*” e “*agroecologia*”.

Com base nisso, se arvoram em alguma função revolucionária que pode ignorar todas as garantias constitucionais. Sabemos, entretanto, que essas justificativas são inventadas a sabor do momento, são meros chavões para mobilizar seus asseclas. Nunca se quis promover a reforma agrária, o que se quer é desestabilizar e desestruturar os institutos jurídicos e as instituições democráticas.

Reforma agrária, por exemplo, é um modelo amplamente previsto na Constituição nos arts. 184, 185 e 186. Desenvolve-se a partir de um processo legal estabelecido em lei, com critérios e procedimentos previstos na Lei nº 8.629, de 25.02.1993. A definição de propriedade improdutiva, por exemplo, depende da vistoria do INCRA e está relacionada ao atingimento do Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência na Exploração (GEE), tal como definido pela Lei nº 8.629, de 25.02.1993. Não se trata de critério a ser auferido por esse grupo organizado que se sente no direito de invadir área a partir de sua própria régua.

É disso que se trata fundamentalmente o próprio princípio do devido processo legal, estabelecido no art. 5º, LV, da Constituição.

Aliás, trata-se de uma das maiores falácias utilizadas pelo MST e seus dirigentes: a justificativa de suas condutas criminosas com base em esbulho de área improdutiva.

Aqui cabe um esclarecimento importante. Nos termos do art. 185 da Constituição, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária *“a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra”*. Portanto, para fins de reforma agrária, importa as áreas consideradas grandes propriedades (acima de 15 módulos fiscais – art. 4º, III, “a”, da Lei nº 8.629, de 25.02.1993).

Segundo os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), a partir de dados do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), não se tem no Brasil número relevante de grandes áreas improdutivas na esfera dos imóveis privados. Praticamente não se tem mais no Brasil terras ociosas para fins de uso no programa de reforma agrária no modelo constitucional da desapropriação. A justificativa do MST, portanto, é mera peça retórica e de propaganda.

Como já chegou a afirmar Xico Graziano em artigo publicado em 08.11.2022, quando se começou a anunciar uma agenda de invasões em virtude do

resultado eleitoral: *“Já disse antes e vou repetir: não existe mais terra ociosa no Brasil. Se esses malucos invadirem propriedade rural, será em fazenda produtiva”*⁶.

Um exemplo explícito dessa prática de invadir terra produtiva está nas ocupações forçadas de 03 (três) áreas de produção de celulose e cultivo de eucalipto da empresa Suzano Papel e Celulose S/A, nos municípios de Teixeira de Freitas, Mucuri e Caravelas⁷. Nessas áreas produtivas, os invasores inclusive destruíram as áreas plantadas, segundo fotos amplamente divulgadas na mídia.

De fato, não se observa mais no Brasil aquela situação do passado de grandes latifundiários que se utilizavam de vastas áreas como mera reserva de valor⁸.

A principal razão dessa circunstância é a modernização tecnológica por que passou a agropecuária brasileira nos últimos anos, incrementando os índices de produtividade (a recordes mundiais) em virtude da necessidade de atendimento da demanda global por alimentos. Tem-se também no Brasil uma legislação que efetivamente atribui responsabilidade por eventual tratamento inadequado da terra e que encontra no Código Florestal a sua maior expressão (Lei nº 12.651, de 25.05.2012).

Além disso, certamente a consolidação de um vasto programa de reforma agrária no passado recente, somado a um efetivo programa de titulação a pequenos produtores rurais, também contribuiu para essa realidade de maior equilíbrio no campo.

Hoje, a partir da regularização de lotes de assentamentos rurais com base na Lei nº 8.629, de 25.02.1993, já se tem **9.427 assentamentos no Brasil**, distribuídos em **2.167 municípios** (39% do total), em uma área de **87 milhões de hectares** (apenas como referência, a área plantada de grãos no País é de 49,9 milhões de hectares),

⁶ <https://www.poder360.com.br/opiniaolula-e-as-invasoes-de-terra/>

⁷ [Sem trégua, MST invade mais três fazendas produtivas na Bahia – VEJA \(abril.com.br\)](#), acessado em 05.03.2023

⁸ É importante ainda esclarecer que, tal como previsto no Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25.05.2012, com a alteração da Lei nº 12.727, de 17.10.2012), tem-se no Brasil a chamada “área de pousio” para a prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, limitada a 5 anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo (art. 3º, XXIV). Tais áreas, portanto, não são ociosas ou improdutivas, mas tecnicamente estão em período de “descanso” do cultivo e mantidas sem lavoura por limitado período de tempo.

beneficiando **968 mil famílias assentadas**. São **5 milhões de pessoas localizadas nas áreas sob a gestão do INCRA** (uma população maior do que 15 Estados brasileiros).

Se somarmos as glebas federais, de acordo com o programa de regularização fundiária em glebas públicas federais da Lei nº 11.952, de 25.06.2009, chegar-se-á à área de **140 milhões de hectares** a servirem para esse programa.

É importante ainda destacar o fato de que, tal como já declarado constitucional no âmbito dessa ADI nº 2.213, o art. 2º, §§ 6º e 7º, da Lei nº 8.629, de 25.02.1993, expressamente exclui do programa da reforma agrária as terras objeto de esbulho ou invasão, assim como seus invasores.

Ora, se o objetivo último do MST e da FNL fosse efetivamente o incremento do programa de reforma agrária, a política de invasões de terras seria excluída taxativamente de seu planejamento de ação.

Em verdade, esse dado reforça o fato de que o objeto das invasões desses grupos organizados é a **propriedade produtiva** de forma a desestruturar a atividade agrícola, a cadeia de produção e trazer insegurança revolucionária ao campo.

A Campanha de Terror do MST

Trata-se de movimentos violentos e armados, cujos líderes são reincidentes na prática das invasões e, portanto, pessoas perigosas para as comunidades que sofrem com os efeitos dessas ações. Com base, inclusive, nessa avaliação é que José Rainha e Luciano de Lima foram presos em 04.03.2023 pela Polícia Civil de São Paulo na cidade de Mirante do Paranapanema, região do Pontal do Paranapanema, **sob a suspeita de extorsão a proprietários rurais na região**. A polícia informou que, junto às prisões, **foram apreendidas armas** que seriam utilizadas nos conflitos agrários⁹.

A demonstração definitiva da maledicência e da inversão absoluta da narrativa foi a “nota” apresentada pela FNL que classificou a prisão de seus líderes como “de cunho político” e justificou o “**Carnaval Vermelho**” como atos para “trazer

⁹ [José Rainha é preso após comandar invasões de fazendas em SP \(cnnbrasil.com.br\)](https://www.cnnbrasil.com.br), acessado em 05.03.2023

para a discussão à contradição de sermos um dos países que mais produz alimentos no mundo, porém temos mais de 125 milhões de brasileiros com alguma insegurança alimentar”.

A sensação de impunidade e proteção do Governo a seus atos é tamanha que gerou o conforto para que tais movimentos anunciassem agora o “Abril de Lutas”, consistente em uma série de invasões de terras no Brasil. Trata-se da “volta da bandidagem agrária”, na expressão de Xico Graziano, em texto publicado no início do mês:

.....

Zé Rainha é o maior bandido agrário do país. Pilantra notório, foi expulso do próprio MST em 2007. Isolado, criou um movimento para chamar de seu: a Frente Nacional de Luta Campo e Cidade. Pura picaretagem.

Condenado a 31 anos de prisão, por estelionato, extorsão e formação de quadrilha, desacreditado e desmoralizado, Zé Rainha estava sumido. Agora pegou carona no esquerdismo do governo Lula e saiu da toca.

Organizou sua quadrilha para invadir fazendas no Oeste paulista, nos municípios de Marabá Paulista, Presidente Prudente, Sandovalina e Rosana. Inventou um “Carnaval Vermelho” para se divertir às custas do sofrimento dos produtores rurais.

Conheço o Zé Rainha faz tempo. Em meu livro “O Carma da Terra no Brasil” (Ed Girafa, 2006), contei a revoltante história da Cocamp, uma cooperativa por ele criada, em 1995, que realizou o maior desvio de dinheiro público da reforma agrária brasileira.

.....¹⁰

Em editorial, o *Estadão* bem apontou a relação abjeta entre as invasões de terra no Brasil e a política partidária do novo Governo, a exigir posição firme e contundente desse STF em defesa do cidadão produtor rural contra essas milícias a mando do atual “poder de império”:

.....

A invasão é, antes de tudo, um caso de polícia – a ver se o governo petista da Bahia agirá prontamente para restabelecer os direitos de propriedade violentados. Mas é também um caso de política. O PT tem uma inegável ligação umbilical como MST. Foi o “exército do Stédile”, referindo-se ao chefe do MST, João Pedro Stédile, que Lula ameaçou botar na rua quando contrariado com o impeachment de Dilma Rousseff; e foi esse exército que ergueu barracas

¹⁰ [Xico Graziano | A volta da bandidagem agrária \(poder360.com.br\)](https://poder360.com.br), acessado em 05.03.2023;

ao redor da carceragem da Polícia Federal de Curitiba, onde se hospedou Lula por 500 e tantos dias. O Brasil tem pressa de saber se seu presidente, o autodeclarado líder da “frente ampla democrática”, condenará, sem adversativas, as manobras do MST como aquilo que são – crimes contra o setor mais dinâmico e produtivo da economia nacional 0 se se passará a mão na cabeça dos arruaceiros, seja omitindo-se, seja apelando para justificativas que ofendem a inteligência alheia.

.....¹¹

Na manifestação oficial de João Pedro Stedile na página oficial do MST (vídeo de 7:11 minutos), há um esforço de “diluir” os atos criminosos em um conjunto de práticas pseudo-adequadas. É evidente, entretanto, até pelo histórico da atuação desse movimento terrorista, que o fim último é promover efetivamente as invasões, chamadas cinicamente de “ocupações”.

Arvoram-se – deliberadamente ignorando os órgãos oficiais e a legislação pátria – no direito e competência de definirem quais seriam as “terras improdutivas” de forma a legitimar a prática criminosa. Afinal para a sua própria “narrativa” e para fins de engajamento de seus membros, basta as expressões de ordem.

No minuto 4:15, faz-se menção às “mobilizações em todos os estados” que nada mais são do que a reunião para a prática do ilícito (em evidente descompasso com o espírito da Constituição, art. 5º, XVI). Menciona-se, em seguida, “marchas”, “vigílias”, tudo como uma espécie de “transição debochada” para, de maneira eufemística, falar em “ocupações de terra”. Finalmente, para tentar anestesiá-lo o seu ouvinte, tenta justificar o crime ao dizer: “as mil e uma formas de pressionar que a lei e a Constituição seja aplicada”.

Esse discurso que usa a Constituição para tentar justificar atos ilegais, tem um potencial imenso de deformação do sentido constitucional e certamente não pode ser ignorado ou deixado impune.

III. A NECESSIDADE DE RESGUARDO DA AUTORIDADE DA DECISÃO DO STF NO JULGAMENTO CAUTELAR DA ADI Nº 2.213

A presente ADI, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ainda em 26.05.2000, sustentava a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 2.027-38, de 04.05.2000, na parte em que promovia a inclusão do art. 95-A, e seu parágrafo único,

¹¹ Editorial de 03.03.2023 do jornal ESTADÃO, intitulado “A ideologia do MST, um latifúndio improdutivo”

na Lei nº 4.504, de 30.11.1964 (Estatuto da Terra), e dos §§ 6º, 7º, 8º e 9º no art. 2º, da Lei nº 8.629, de 25.02.1993 (dispõe sobre a regularização dos dispositivos constitucionais relativos à propriedade agrária).

As então alterações legislativas instituíram o “*Programa de Arrendamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária*”, determinando-se que os imóveis que integrassem o programa “*não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que atendam os requisitos estabelecidos em regulamento*”.

Já as mudanças implementadas na Lei nº 8.629/93 estabeleciam que “*o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel*”.

Em 04.04.2002, o Tribunal Pleno julgou exaustivamente as questões levantadas pelo Partido requerente na forma de apreciação da liminar.

Em síntese, o STF:

- (a) não conheceu da ADI em relação ao *caput* do art. 95-A, da Lei nº 4.504/64 (com a redação do art. 2º da MP nº 2.183-56, de 24.08.2001);
- (b) indeferiu a limitar quanto ao parágrafo único do art. 95-A;
- (c) indeferiu a liminar quanto ao § 6º, do art. 2º da Lei nº 8.629/93 (redação do art. 4º da MP nº 2.183-56, de 24.08.2001); e
- (d) indeferiu a liminar quanto aos §§ 8º e 9º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93 (com a redação do art. 4º da MP nº 2.183-56, de 24.08.2001).

É importante agora relembrar a contundência da manifestação plenária do STF acerca da matéria e do problema essencial das invasões de terras no Brasil.

A programação de invasões do MST e do FNL se apresentam não só como violações descaradas das leis do País como, acima de tudo, **da própria autoridade da jurisprudência do STF** que, ainda em 04.04.2002, estabeleceu o correto enquadramento jurídico das invasões de terras: **são atos criminosos que ultrajam o Estado Democrático de Direito** (fls. 388 do acórdão):

Veja-se, pois, que o **respeito** à lei e à ordem jurídica **representa** condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania. "*Servi legum sumus, ut liberi esse possimus*", já o **proclamava**, há dois milênios, o gênio jurídico de Roma, em lição **ainda** impregnada de indiscutível atualidade.

O exercício **arbitrário** das próprias razões, portanto, **mesmo** quando praticado para satisfazer pretensão eventualmente legítima, **encontra repulsa** no ordenamento jurídico, **especialmente** quando os atos que ofendem **direitos de terceiros** configuram medidas caracterizadoras de violação possessória.

Nada pode justificar o desrespeito à autoridade das leis e à supremacia da Constituição da República.

Portanto, tem-se aqui o próprio vilipêndio da posição jurisprudencial do STF em matéria de esbulho possessório.

Em suma, essas são as conclusões a que chegou o STF naquele julgamento de 2002, das quais se denota claramente a força da manifestação plenária do Tribunal:

- (1) a proibição de desapropriação para imóveis rurais que sofreram esbulho possessório é consectário direto do próprio regime do modelo de desapropriação constitucional que exige que se prove ser improdutiva a terra;
- (2) esse consectário lógico e jurídico advém da própria jurisprudência do STF que, em inúmeras situações jurisdicionais, já havia apontado esse fato (tais como MS nº 23.323/PR, relator Ministro Néri da Silveira; MS nº 22.666/PR, relator Ministro Ilmar Galvão; e MS nº 22.328/PR, relator Ministro Ilmar Galvão);
- (3) é a invasão da propriedade rural que torna improdutiva a terra, a caracterizar verdadeira força maior para obstruir o cumprimento dos requisitos de produtividade do imóvel;

- (4) a terra invadida, ademais, impede que se promova a vistoria do imóvel, único procedimento capaz de verificar se a propriedade atinge os requisitos mínimos de produtividade;
- (5) a providência exposta na Medida Provisória teve o objetivo de neutralizar os excessos de *“grupos organizados de produtores rurais que transformaram o esbulho possessório, praticado contra bens públicos ou contra a propriedade privada, em instrumento de ação política e de pressão social”* (pág. 367 do acórdão);
- (6) a invasão de terras rurais pode ser configurada como tipo penal, a teor do art. 160, § 1º, II, do Código Penal, e art. 20 da Lei nº 4.947, de 06.04.1966;
- (7) o processo de reforma agrária no País, bem como o cumprimento do art. 185 da Constituição, não podem ser conduzidos de maneira arbitrária ou ofensiva à garantia da propriedade ou mesmo como prêmio ao criminoso que pratica atos de invasão e terror;
- (8) a teor do art. 5º, LIV, da Constituição, *“ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal”*, o que implica dizer que não é juridicamente legítimo que o procedimento de desapropriação do imóvel do produtor rural se inicie a partir de atos abusivos de violência no campo;
- (9) a declaração expropriatória é momento culminante de um devido procedimento administrativo que se desenvolve por meio de fases autônomas destinadas a averiguar a presença dos requisitos técnicos essenciais e que justificam tão drástica intervenção do Poder Público na esfera dominial privada;
- (10) a expropriação é excepcional e não pode nascer do ato de espoliação e/ou de violação possessória;
- (11) o ato de invasão de terras rurais é negação acintosa e em tom de desafio do próprio Estado de Direito e da lei, postulados essenciais do Estado Democrático; e
- (12) o respeito à lei e à ordem jurídica representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania.

A *ratio decidendi* do STF, bem como as premissas que sustentaram aquele julgamento não deixam dúvidas acerca do **nível de gravidade e atentado ao Estado de Direito que representam as campanhas de invasão de terras fomentadas e divulgadas por esses grupos organizados.**

A questão, portanto, que se coloca nesse pedido de tutela provisória incidental é, acima de tudo, o desrespeito à autoridade do STF quando estabeleceu claramente a ameaça jurídica e constitucional dos esbulhos possessórios promovidos em massa.

Cabe aqui relembrar as palavras do ex-Ministro Paulo Brossard que, em trecho utilizado no acórdão relativo ao julgamento da medida cautelar desta ADI e tecendo consideração sobre aquele estado de crise e caos no campo em virtude das invasões, produziu textos fundamentais¹² que ainda encontram ressonância diante dos problemas agora enfrentados:

*"Escrevi outro dia que vai acontecendo, como se fosse regular, a **dissolução** do tecido social, o **esfarelamento** da autoridade, o **menosprezo** à lei, a **negação** da ordem, a **deterioração** das instituições fundamentais, e é como se nada acontecesse. Com efeito,*

como se fossem coisas naturais e lícitas, duas propriedades rurais foram invadidas e ocupadas pelos invasores, como se estivessem em casa. A despeito de decisões judiciais proferidas em favor dos invadidos e esbulhados, a desocupação dos imóveis levou algum tempo a operar-se. Ou seja, a invasão é feita de inopino, alta madrugada, de modo a tornar impraticável qualquer defesa, agravada assim a ilicitude da agressão, enquanto que a reposição da situação é feita de maneira a aumentar o tormento das vítimas. Isso vai se tornando rotina, como se não houvesse justiça, nem lei; depois de concedida a reintegração, os invasores pedem prorrogação de prazo, porque é difícil sair de uma hora para outra, quando não foi difícil entrar de uma hora para outra, no meio da noite, com crianças penduradas, sem aviso e sem mandado algum.

Saliente-se que, via de regra, os bens invadidos são bem trabalhados e bem administrados, embora na linguagem dos esbulhadores toda propriedade rural seja rotulada de latifúndio. Era um chavão falar-se em 'invasão pacífica', quando em muitos casos à invasão se seguiram cenas de vandalismo e violências humilhantes, ainda que, diante de mil invasores, a violência é inerente ao esbulho. Mas tudo isso é do conhecimento público e nem precisaria ser lembrado. (...)." (grifei)

¹² Textos publicados no jornal "Zero Hora" em 09.04.2001 e em 22.10.2001;

"Em passado não remoto, já houve coisa parecida entre nós, parecida, não igual, e o resultado parece ter sido esquecido. Quando alguém se arroga o direito de afrontar a lei em nome de opiniões pessoais, políticas ou filosóficas, abre ensejo a que seus direitos fundamentais sejam igualmente violados. É a triste e nunca aprendida lição da experiência.

*Não sei se incido em erro em notar que a desenvoltura com que um movimento decreta, **in pectore**, a invasão de um bem pertencente a pessoa que tem seus títulos de legitimidade previstos em lei faz lembrar os seqüestros de pessoas que se têm tornado freqüentes, para fins de extorsão. As situações não são idênticas, mas são paralelas. Os seqüestros ainda são tidos e havidos como crimes, enquanto o esbulho de bens pertencentes a pessoas, surpreendidas em seus domicílios por ato violento, também definido como crime, começam a ser vistos com tolerância, complacência e até conivência. Não faz muito, não havia quem admitisse que alguém pudesse seqüestrar outra para*

extorqui-la; também não havia quem admitisse como legítimo ou tolerável que alguém, ou que um grupo numeroso, pudesse legitimamente ou juridicamente ou socialmente esbulhar outrem ou para servir-se do alheio como seu, ou como meio ou instrumento a ser empregado contra o poder público para dele haver tal ou qual medida que lhe favorecesse. Em outras palavras, a despeito de tais ou quais diferenças, ambas as situações retratam aspectos de uma mesma e só realidade, social, jurídica e moral. Isso nunca deu certo. E receio que não verha a dar."

IV. DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL

Antes de mais nada, é importante relembrar a previsão genérica de tutela de urgência inscrita nos arts. 300 e seguintes da Lei nº 13.105, de 16.03.2015 (CPC), que atesta que o legislador processual fixou, como parâmetro do cabimento dessa modalidade de pedido, a verificação incontestada da **probabilidade do direito** e o **perigo iminente do dano**.

Restou ainda estabelecida, no CPC, a possibilidade de formulação do pedido de tutela provisória de urgência em caráter incidental, como resta evidente da leitura do art. 294, parágrafo único, e do art. 295.

Por sua vez, o próprio Regimento Interno do STF, no seu art. 21, IV e V, trouxe a previsão específica de competência funcional do ministro relator para *"medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantirem a eficácia da ulterior decisão da causa"*. O inciso

V, inclusive, autoriza a concessão monocrática das medidas jurisdicionais urgentes, *ad referendum* do Colegiado.

É de conhecimento amplo que a modalidade do pedido de medida cautelar incidental tem sido amplamente utilizada, ainda que deduzido por pessoa que não intentou a ação do controle concentrado (especialmente se se apresenta em condições para ingressar nos autos como *amicus curiae*), como efetivo meio de garantia de direitos, em casos de notória premência.

Veja-se, por exemplo, alguns casos de decisões liminares incidentais proferidas no bojo de ações de controle concentrado de constitucionalidade, precisamente como na hipótese presente, a saber:

- (a) **ADPF nº 828** (que trata da proibição de desocupações de imóveis durante o período da pandemia), quando se deferiu a tutela cautelar incidental para:

Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, mantendo a suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até 31 de outubro de 2022. Determino a intimação da União, do Distrito Federal e dos Estados da Federação, assim como da Presidência dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, para ciência e imediato cumprimento da decisão. Intimem-se também as Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Conselho Nacional de Direitos Humanos e o Conselho Nacional de Justiça, para ciência. Solicite-se à Presidência do STF a convocação de sessão extraordinária do Plenário Virtual (Min. Rel. Roberto Barroso, publicado em 30/06/2022)

- (b) **ADI nº 5.529** (que tratava da ampliação do prazo de vigência de patentes na hipótese de demora administrativa para apreciação do pedido), quando se deferiu tutela cautelar incidental para:

"(...)Pelo exposto, defiro parcialmente o pedido de tutela provisória de urgência apresentado pela Procuradoria-Geral da República, ad referendum do Plenário, para suspender a eficácia do parágrafo único do art. 40 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, somente no que se refere às patentes relacionadas a produtos e processos farmacêuticos e a equipamentos e/ou materiais de uso em saúde, com efeitos ex nunc, por se tratar de

decisão liminar (art. 11 § 1º, da Lei nº 9.868/1999). Dê-se ciência desta decisão à Presidência da Corte. Comunique-se. Publique-se. Brasília, 7 de abril de 2021 (Rel. Min. Dias Toffoli, publicado em 07/04/2021)

(c) ADI nº 709 (que trata da proteção dos índios durante a pandemia), quando se deferiu a medida cautelar incidental nos seguintes termos:

Direito constitucional e sanitário. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Referendo de medida cautelar incidental. Povos indígenas. Negativa de proteção territorial em terras indígenas não homologadas. Comprometimento de ações de saúde. 1. Pedido de cautelar incidental formulado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, por meio do qual requer a suspensão de atos administrativos praticados pela FUNAI, com o propósito de legitimar a supressão da sua atuação em ações de proteção territorial de terras indígenas não homologadas. 2. Reiteradas tentativas de desprover povos indígenas situados em terras não homologadas de direitos, serviços e políticas públicas essenciais, bem como reiteradas tentativas de esvaziar decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Veja-se: (i) o Presidente da República declarou que não demarcará terras indígenas em seu governo; (ii) atos da União buscaram “revisar” demarcações em curso e sustar a prestação de serviços àquelas não concluídas (Parecer nº 001/2017/GAB/CGU/AGU); (iii) decisão judicial suspendeu tal providência, determinando a prestação dos serviços (RE nº 1.017.365, Rel. Min. Edson Fachin); (iv) a despeito disso, a União resistiu à prestação do serviço especial de saúde em terras indígenas não homologadas; (v) nova decisão judicial determinou a prestação do serviço de saúde em tais terras (ADPF MC nº 709, Rel. Min. Luís Roberto Barroso); (vi) na sequência, a FUNAI editou resolução voltada à heteroidentificação de povos indígenas, com base na situação territorial de suas áreas (Resolução FUNAI nº 4/2021); (vii) nova decisão judicial suspendeu a providência (ADPF nº 709, Rel. Min. Luís Roberto Barroso); (ix) não satisfeita, a FUNAI por meio dos atos objeto desta decisão, pretende desprover terras indígenas não homologadas de proteção territorial (Ofício Circular nº 18/2021/CGMT/DPT/FUNAI e Parecer nº 00013/2021/COAF-CONS/PFE-FUNAI/PGF/AGU). 3. Trata-se de tentativa de esvaziamento de medida cautelar ratificada pelo Pleno do Supremo Tribunal

Federal, nos autos desta ADPF 709, em que se determinou: (i) a formulação de Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, (ii) a extensão dos serviços do Subsistema de Atenção à Saúde aos povos indígenas de terras não homologadas e (iii) a criação de barreiras sanitárias em favor de povos indígenas isolados e de recente contato. Esse conjunto de providências judiciais complementares têm por o propósito, entre outros, de conter a circulação de terceiros em área indígena, de modo a evitar o contágio, suprimir invasores e assegurar acesso a políticas públicas de saúde. Nessa linha, a proteção do território e a contenção do trânsito de não indígenas estão diretamente ligados à implementação das cautelares já deferidas. 4. Comunicação às autoridades competentes para cumprimento urgente, sob pena de apuração de crime de desobediência. 5. Voto pela ratificação da cautelar incidental deferida. (Rel. Min. Roberto Barroso, publicado em 24/03/2022)

(d) ADI nº 143, quando se deferiu tutela cautelar incidental para:

LIMINAR JULGADA PELO PLENO - DEFERIDA TRIBUNAL PLENO POR MAIORIA DE VOTOS, O TRIBUNAL DEFERIU A MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL PARA SUSPENDER, NO TEXTO DO § 1º DO ARTIGO 230 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ, A EFICÁCIA DAS EXPRESSÕES "INDICADOS NA SEGUINTE PROPORÇÃO: UM TERÇO PELO SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ E DOIS TERÇOS PELO LEGISLATIVO", VENCIDO O SENHOR MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE, QUE INDEFERIA A CAUTELAR. VOTOU O PRESIDENTE. AUSENTES, JUSTIFICADAMENTE, O SENHOR MIN. MOREIRA ALVES. PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, DR. MOACIR ANTÔNIO MACHADO DA SILVA, NA AUSÊNCIA OCASIONAL DO DR. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARANGA (Rel. Min. Celso de Mello, publicado em 06/05/1993)

Veja-se, pois, a partir dos precedentes acima (além de outros da jurisprudência do STF) e das fundamentações desenvolvidas, o pleno cabimento da tutela provisória incidental no âmbito da presente ADI nº 2.213.

De fato, tem-se presente no caso a probabilidade do direito e o perigo iminente do dano.

Como ficou demonstrado, a convocação e incitação de grupo organizado para a promoção de invasões de terras no País revela-se, de maneira contundente, **como um claro descumprimento e desrespeito da autoridade da jurisprudência do STF**, representada pela decisão clara e manifesta do Tribunal durante o julgamento da medida cautelar da presente ADI em abril de 2002.

Sendo assim, a probabilidade do direito é inequívoca, uma vez que se sustenta expressamente nos termos de anterior decisão do STF que classificou o esbulho possessório como ato atentatório ao Estado de Direito e como crime, além de manifesta violação à garantia da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII, e art. 170, II e III, da Constituição) e do devido processo legal (art. 5º, LV, da Constituição).

A possibilidade inconteste de confirmação daquele precedente no julgamento final da presente ADI nº 2.213 confirma também a **probabilidade do direito** discutido e apresentado nesse pedido de tutela provisória incidental. O que se quer é a plena vigência da posição do Tribunal, projetando que esse importante julgamento de 2002 será confirmado no julgamento final da ADI.

Por outro lado, resta claro também **o perigo iminente do dano**, já que sustentado em promessa explícita de promoção de atos criminosos para o mês de abril. Não se tem dúvida, a partir da oitiva da manifestação do presidente do MST, o que irá acontecer, quem promoverá o esbulho, onde será promovido e quando ocorrerá.

É por isso que as instituições brasileiras, dentre as quais está o próprio Supremo Tribunal Federal, não pode se furtar ao deferimento dessa tutela provisória incidental, especialmente diante de entendimento consolidado de seu cabimento nas ações de controle concentrado.

IV. CONCLUSÃO E PEDIDO

Ante o exposto, considerando as informações e argumentos aqui lançados, bem como os graves fatos descritos, consubstanciados nas promessas/ameaças de promoção de múltiplas invasões de terras e do “*Abril de Lutas*” ou “*Abril Vermelho*”, a CNA vem à presença de Vossa Excelência requerer o deferimento de tutela provisória incidental abaixo descrita consistente em:

- (1) determinação ao MST, à FNL e a outros grupos organizados, de suspensão imediata de qualquer política e/ou estratégia de promoção de invasões de terras em território nacional, sob pena de atribuição de

responsabilidade civil e penal a seus participantes e aos dirigentes de tais movimentos;

- (2) determinação de expedição de ofício às empresas *Telegram, Whatsapp, Twitter, Youtube, Instagram e Tiktok* para que, no prazo de 02 (duas) horas, procedam à suspensão dos canais, perfis e/ou contas do MST, da FNL ou de outros grupos organizados, bem como canais, perfis e/ou contas de seus dirigentes ou lideranças, de forma a evitar que manifestações de incitação à prática de crime de invasões de terras sejam divulgadas;
- (3) determinação de intimação do Ministério da Justiça e do Departamento de Polícia Federal para que apresentem nos presentes autos as informações de que disponham sobre as ações criminosas que estão em desenvolvimento e/ou sendo planejadas por esses grupos organizados (MST, FNL, bem como outros grupos eventualmente identificados);
- (4) determinação, ao Governo Federal, de criação de grupo de acompanhamento, com a participação dos Estados, Secretarias Estaduais de Segurança Pública e entidades representativas da agropecuária como a CNA e suas Federações Estaduais, de ações em curso para evitar a efetivação de invasões de propriedades rurais, com a apresentação de relatórios mensais a serem encaminhados a esse Supremo Tribunal Federal, visando dar efetividade ao que pretendido pelo art. 2º, § 7º, da Lei nº 8.629/93;
- (5) determinação, ao Governo Federal, de elaboração de programa específico, com a participação dos Governos Estaduais, suas Secretarias de Segurança Pública e entidades representativas da agropecuária como a CNA e suas Federações Estaduais, de combate às invasões de terras no Brasil e de prevenção às ações de planejamento de invasões e esbulho possessório por parte de grupos organizados;
- (6) determinação, aos Governos Estaduais, de que apresentem ao Supremo Tribunal Federal informações de movimentação e localização de acampamentos e de “marchas” do MST, da FNL e de outros grupos organizados que tenham por fim a invasão de terras;
- (7) determinação, aos Governos Estaduais e às respectivas Secretarias de Segurança Pública, de destinação específica de força policial para acompanhamento das atividades desses acampamentos e “marchas”,

de forma a prevenir qualquer iniciativa de invasão de terras ou, se for o caso, reagir imediatamente à tentativa de esbulho possessório, retirando os criminosos da área invadida;

- (8) determinação às polícias civil e militar dos Estados – sob pena de responsabilização pessoal da autoridade pública – para que procedam com as prisões imediatas dos participantes desses grupos organizados que forem flagrados em atos de turbação, esbulho ou invasão de terras, em virtude do acompanhamento de atividades a que se refere o item anterior;
- (9) determinação aos Governadores de Estado e aos Secretários de Segurança Pública que, em virtude das atividades de acompanhamento a que se refere o item (7) acima, identifiquem indivíduos que estejam a incitar ou financiar atos de invasão ou estejam promovendo efetivamente condutas de esbulho possessório, com a devida instauração imediata de inquérito policial;
- (10) determinação, aos Governadores de Estado e aos Secretários de Segurança Pública, de criação e/ou fortalecimento de unidades especializadas de prevenção e combate à criminalidade em regiões rurais, dentro das estruturas das polícias civis e militares, com foco especial na ação dos grupos que visam a invasão de imóveis rurais; e
- (11) determinação, aos Governadores e aos Secretários de Segurança Pública, de que atuem imediatamente com as forças policiais do ente federado, após o recebimento da ocorrência de invasão de propriedade rural, com base na decisão cautelar proferida nesta ADI, independentemente de decisão judicial individual a partir de processos de reintegração de posse.

Nesses termos,

Pede deferimento.

Brasília/DF, 12 de abril de 2023.

RUDY MAIA FERRAZ
OAB/DF 22.940

RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
OAB/DF 23.866

TACIANA MACHADO DE BASTOS
OAB/DF 30.385