

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO

Ano 20 n°19
Brasil 2007



**REVISTA DE
DIREITO AGRÁRIO**

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Associação Brasileira de Direito Agrário

Ano 20, nº 19
2007

Revista de Direito Agrário / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. – Ano 1 n° 1
(2° trimestre de 1973)- – Brasília: Incra, 1973-

Trimestral até 1980. Semestral a partir de 1981. Trimestral a partir de 2006.

A partir de 2000, co-edição do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A partir de 2006, co-edição do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Associação Brasileira de Direito Agrário.

Interrompida [Ano 11 n. 11; jul. dez. 1986]; [Ano 16 n. 13 1° semestre 2000].

[Ano 10, nº 12; 2° semestre 1994]. Edição especial. Estatuto da terra.

Distribuição gratuita.

Disponível também em www.incra.gov.br ; www.nead.org.br ; www.abda.com.br.

Descrição baseada em Ano 1 n. 1 (2° trimestre de 1973).

1. Direito agrário - periódico. I. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- II. Brasil. Ministério da Agricultura. III. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- IV. Associação Brasileira de Direito Agrário.

CDD 340.05

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

GUILHERME CASSEL
Ministro de Estado do Desenvolvimento
Agrário

MARCELO CARDONA ROCHA
Secretário-Executivo do Ministério do
Desenvolvimento Agrário

ROLF HACKBART
Presidente do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária

ADONIRAN SANCHES PERACI
Secretário de Agricultura Familiar

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA
Secretário de Reordenamento Agrário

JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA
Secretário de Desenvolvimento Territorial

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES
Coordenador-Geral do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural

ADRIANA L. LOPES
Coordenadora-Executiva do Núcleo de
Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

VALDEZ ADRIANI FARIAS
Procurador-Chefe da Procuradoria Federal
Especializada junto ao Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária

MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL
Consultora jurídica do Ministério do
Desenvolvimento Agrário

JOAQUIM MODESTO PINTO JÚNIOR
Coordenador-Geral Agrário, de Processos Judiciais
e de Pesquisas Jurídicas - CGAPJP/Conjur/MDA

MARIA CÉLIA DOS REIS
Presidente da Associação Brasileira de Direito Agrário

CONSELHO EDITORIAL

MDA:
Titular: Marcela Albuquerque Maciel
Suplente: Joaquim Modesto Pinto Júnior

INCRA:
Titular: Valdez Adriani Farias
Suplente: Gilda Diniz dos Santos

NEAD:
Titular: Adriana L. Lopes
Suplente: Carlos Mário Guedes de Guedes

ABDA:
Titular: Maria Célia dos Reis
Suplente: Hélio Roberto Novoa da Costa

RENAP:
Titular: Cleuton César Ripol de Freitas
Suplente: Érika Macedo Moreira

PROFESSORES:
Titular: Benedito Ferreira Marques
Universidade Federal de Goiás
Suplente: Domingos Sávio Dresch da Silveira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Jornalistas
Gilson Rodrigues de Afonseca
Kelly Amorim

Revisão
Ana Maria Costa

Projeto Gráfico e Diagramação
Ana Paula Toniazzo Antonini

Foto capa: Ubirajara Machado/MDA

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)
www.mda.gov.br

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO
RURAL (Nead)
www.nead.org.br

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA (Incra)
www.incra.gov.br

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO AGRÁRIO (ABDA)
www.abda.com.br

PUBLICAÇÃO EDITADA TRIMESTRALMENTE

PCT MDA/IICA – Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural Sustentável.

REPRODUÇÃO PERMITIDA DESDE QUE CITADA A FONTE

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

DISPONÍVEL NAS PÁGINAS (www.incra.gov.br, www.nead.org.br e www.abda.com.br)

SUMÁRIO

EDITORIAL.....	07
ENTREVISTA.....	11
Procurador Federal/Incra/MG - Luciano Dias Bicalho Camargos.....	12
RESENHA.....	23
Terra Vermelha.....	25
<i>Domingos Pellegrini</i>	
ARTIGOS.....	27
As ocupações e a desapropriação para reforma agrária.....	29
<i>Manoel Lauro Volkmer de Castilho</i>	
A questão agrária brasileira e a funcionalidade da propriedade sob uma ótica progressista.....	49
<i>Gladstone Leonel da Silva Júnior</i>	
Natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária.....	67
<i>Cid Roberto de Almeida Sanches</i>	
Oposição em possessória incidente em terras públicas federais.....	81
<i>Roberto Élito dos Reis Guimarães</i>	
O calvário do § 2º do art. 1.276 do código civil: vida e morte de um malfadado dispositivo legal a partir de uma interpretação constitucional.....	103
<i>Cristiano Chaves de Farias</i>	
Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária: o impedimento do § 6º, do art. 2º, da lei nº 8.629/93, na redação dada pela medida provisória nº 2.183-56/2001, e sua aplicação	

na prática jurisprudencial.....	123
<i>Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti e Luciana de Medeiros Fernandes</i>	
ARTIGO MULTIDISCIPLINAR.....	155
Licenciamento e recomposição ambiental em projetos de reforma agrária.....	157
<i>Eliani Maciel Lima</i>	
JURISPRUDÊNCIA.....	175
Embargos de Divergência em Resp Nº 722.808 - PR (2005/0185423-3).....	177
<i>Ministra Eliana Calmon</i>	
PRODUÇÃO NORMATIVA.....	207
Lei Nº 4.947, de 06 de abril de 1966 (Histórica).....	209
Instrução Normativa/Incra/ Nº 32, de 17 de maio de 2006.....	218
Instrução Normativa/Incra/ Nº 33, de 23 de maio de 2006.....	228
Norma de Execução/Incra/SD/Nº 35, de 25 de março de 2004.....	239
NORMAS DE PUBLICAÇÃO.....	249

EDITORIAL

EDITORIAL

Ao registrar e divulgar diferentes produções, pensamentos e visões nas variadas seções que se seguem, acreditamos continuar contribuindo para a capacitação e atualização dos profissionais que atuam neste ramo das Ciências Jurídicas e que têm na Revista de Direito Agrário uma importante *ferramenta* para subsidiar seu trabalho.

Entretanto, é importante destacar que além da utilidade prática para o dia-a-dia dos operadores do Direito, a Revista de Direito Agrário se propõe a estimular o debate de idéias entre os diversos estratos sociais envolvidos com a questão, dedicando espaço inclusive para abordagens transdisciplinares ou multidisciplinares, e a ser fonte de informação sobre o que está em discussão neste ramo do direito.

O desenvolvimento teórico do direito agrário não poderia deixar de ser acompanhado pelo paulatino e crescente interesse dos jusagraristas brasileiros – notadamente da advocacia pública especializada –, de modo a realizar a necessária e fundamental conexão entre a teoria do Direito Agrário e a prática da atividade que exercem.

A Revista de Direito Agrário busca, desse modo, servir de importante fonte de subsídios à interpretação da norma jurídica agrária, na perspectiva de subsidiar a comunidade jurídica agrária com idéias e pensamentos que incrementem essa atividade. Tal objetivo é dos mais árduos, daí a necessidade de constante aperfeiçoamento. Desta forma, não é demais frisar que o fim último da publicação da Revista é antes de tudo impulsionar o Direito Agrário no país.

Dentro desta perspectiva, esta edição dá especial destaque à pessoa e à produção jurídica do procurador federal da Procuradoria Federal Especializada do Inbra em Minas Gerais, Dr. Luciano Dias Bicalho Camargos, cuja atuação em prol da autarquia, embasada no seu exímio conhecimento em Direito Tributário, reverteu decisões judiciais anteriores que retiravam do Inbra montante considerável de recursos provindos de uma contribuição fiscal que equivocadamente havia sido considerada extinta.

Para aprofundar a discussão levantada pelo procurador Luciano, esta edição dedica a ele o espaço da Entrevista e, na seção de Jurisprudência, traz a íntegra do documento “Embargos de Divergência em Resp N° 722.808 – PR (2005/0185423-3)”, com a ementa, o acórdão, o relatório, o voto da relatora - a ministra Eliana Calmon e as conclusões.

Entre os temas tratados nesta edição, constam trabalhos sobre limitações na aplicação da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que vetou a ação do Incra em propriedades ocupadas e um artigo dedicado à questão das ocupações, com enfoque na atuação histórica e política dos movimentos sociais. Entre outras contribuições, esta edição apresenta em seu artigo multidisciplinar uma análise sobre o licenciamento e recomposição ambiental em projetos de assentamento.

Para encerrar esta curta apresentação, transcrevemos uma fala do procurador Luciano Dias Bicalho Camargos, que a nosso ver, retrata também nossa intenção de divulgar o conhecimento na temática de que se ocupa a Revista:

“(…) a advocacia pública pode e deve ser proativa. Nós podemos contribuir e auxiliar o Poder Judiciário na análise de questões que, por sua especificidade, demandam um estudo mais profundo com maiores esclarecimentos e subsídios para que o julgador possa firmar seu entendimento.”

Boa leitura!

Brasília, 2007.
Conselho Editorial

ENTREVISTA



“O sistema tributário brasileiro deve ser instrumento de construção de uma cidadania plena e de redução das desigualdades sociais e regionais.”

O procurador federal Luciano Dias Bicalho Camargos

PERFIL

INFORMAÇÕES PESSOAIS

NOME COMPLETO

Luciano Dias Bicalho Camargos

DATA DE NASCIMENTO

07/09/1972

LOCAL DE NASCIMENTO

Belo Horizonte – MG

ESTADO CIVIL

Casado

IDIOMAS

Inglês

ORIGEM

Serviço Público

ÁREA DE ATUAÇÃO

Procurador federal e professor

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

Direito Tributário

REPRESENTAÇÃO

Entidades de classe

Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais – Comissão do Exame de Ordem

Associação Brasileira de Direito Tributário – ABRADT

Filiação partidária

Nunca teve

RESUMO DA CARREIRA

No serviço público

- Procurador federal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1997 aos dias atuais)

Magistério

- Faculdade de Engenharia de Minas Gerais (1998 aos dias atuais);
- Centro Universitário de Belo Horizonte (1999 aos dias atuais);
- Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2002 aos dias atuais);
- Centro de Estudos na Área Jurídica Federal (2002 aos dias atuais);

INFORMAÇÕES ACADÊMICAS

Graduação

- Direito, pela Universidade Federal de Minas Gerais
Turma: 1996

Pós-graduação

- Mestrado em Direito Tributário, pela Universidade Federal de Minas Gerais. Conclusão: 2001
- Doutorado em Direito Tributário, pela Universidade Federal de Minas Gerais. Conclusão: 2005

Principais obras

- O Imposto Territorial Rural, 2001
- Da Natureza Jurídica das Contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, 2006

ENTREVISTA

Luciano Dias Bicalho Camargos

Por

Marília de Oliveira Morais

Conte-nos um pouco sobre sua relação com a carreira de procurador Federal e com a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, onde tem atuado por todos esses anos.

Graduei-me em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e ingressei, em 1997, mediante concurso, na carreira de Procurador Autárquico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Minas Gerais. Desde então atuo na Procuradoria do Incra, concentrando-me nas áreas agrária e tributária.

O senhor tem conseguido conciliar, de forma exemplar, a vida acadêmica e a profissional. Como tem sido a árdua tarefa de desempenhar esses dois papéis ao mesmo tempo?

Na verdade, pude, dentro da Procuradoria do Incra, encontrar suporte e apoio para me dedicar aos estudos na área do Direito Tributário. Finalizei, em 2001, meu mestrado em Direito Tributário na Universidade Federal de Minas Gerais, abordando o tema do Imposto Territorial Rural e Função Social da Propriedade. Após, em 2005, terminei o doutorado em Direito Tributário, abordando o tema da natureza jurídica das contribuições para o Incra, sempre sob a orientação da professora Misabel Abreu Machado Derzi. Dessa forma, desde a escolha dos temas e o seu desenvolvimento, consegui vincular meu trabalho acadêmico com minha experiência e atuação no Incra.

Sem dúvida. A propósito... a postura do estudioso não é a mesma de um procurador... no âmbito acadêmico, mesmo nas ciências sociais, ainda se

fala na busca pela “imparcialidade” ou “neutralidade” do pesquisador. Qual sua visão sobre essa contraposição? Até que ponto o professor e estudioso faz-se presente no seu dia-a-dia na Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra e vice-versa?

Sempre procurei, ao tratar dos temas que abordei nos estudos de mestrado e doutorado, fazê-lo de forma correta e científica. Acredito que consegui, mantendo a necessária separação entre o trabalho de procurador e de estudioso de temas acadêmicos.

Sabemos que a questão agrária entrelaça-se com a vida de todos os cidadãos. Este é um ponto que tem se mostrado bastante presente nas suas produções acadêmicas. Poderíamos dizer, então, que o Sistema Tributário e a reforma agrária podem (e devem) estar interligados?

Certamente. Os entes tributantes podem e devem reconhecer e utilizar a extrafiscalidade da tributação para interferir na realidade social e direcionar a sociedade para uma postura mais consentânea com os princípios constitucionais, como a redução das desigualdades regionais e a função social da propriedade. Não pode o Poder Público prescindir desta atuação. O sistema tributário não visa somente a arrecadação, mas sim, deve ser utilizado como importante instrumento de atuação do Estado no domínio econômico, sempre tendo em vista os princípios retores da Constituição Federal.

O senhor tem demonstrado que o Imposto Territorial Rural poderia ser um instrumento importante para a política agrária, ao lado da desapropriação propriamente dita¹. Como se daria o uso desse imposto, na modificação da estrutura fundiária brasileira?

O constituinte de 1988 é claro ao atribuir ao Imposto Territorial Rural a função de direcionar o cidadão à observância da função social da propriedade rural e portanto, de dar-lhe a devida destinação. Vê-se, portanto, que o Imposto Territorial Rural pode e deve ser, um instrumento de extrafiscalidade. Deverá ser utilizado, não só para fins meramente fiscais ou arrecadatórios, assim como para fins ordinatórios. Com este objetivo, as alíquotas do Imposto Territorial Rural variam de acordo com o tamanho e ocupação do imóvel, de modo a incidir de

¹ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto Territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

forma mais gravosa sobre aqueles proprietários que não utilizem sua propriedade de acordo com os anseios da sociedade. A progressividade extrafiscal do Imposto Territorial Rural é, por conseguinte, um dos instrumentos criados pela Constituição para fazer atuar o princípio da função social da propriedade.

O que falta para tornar esse instrumento efetivo para a reforma agrária em nosso país?

De fato, a utilização do Imposto Territorial Rural como instrumento para a consecução da função social da propriedade rural não tem merecido a devida atenção por parte dos doutrinadores e legisladores pátrios. O Imposto Territorial Rural deveria ser um instrumento de modificação da estrutura fundiária brasileira. Contudo, a sua aplicação na realidade não tem resultado em alterações visíveis em nossa estrutura fundiária anacrônica. A União, que tem a incumbência constitucional de promover a arrecadação do Imposto Territorial Rural e a reforma agrária, não o utiliza de forma correta. A preocupação atual é com o aumento da arrecadação de tributos. Historicamente, o Imposto Territorial Rural não se constitui em fonte de recursos expressiva. O governo relega, assim, a um segundo plano, a preocupação com a cobrança e fiscalização do Imposto Territorial Rural e se concentra na cobrança de tributos com maior potencial de arrecadação como a CPMF, a Cofins e o IR. Esta postura governamental omissiva somente faz perpetuar a estrutura fundiária brasileira impondo, a este mesmo governo, a necessidade de intervir diretamente nesta questão por meio das desapropriações para fins de reforma agrária.

Não sei se o senhor concorda comigo, mas parece que grande parte da doutrina tributária existente no Brasil desenvolve análise teórica voltada apenas para a proteção ao contribuinte, para as limitações constitucionais ao poder de tributar. Fica um pouco “esquecida”, digamos, a tributação, enquanto “ferramenta” transformadora, no enfoque que o senhor tem desenvolvido. Prevaleceria então na nossa doutrina uma visão “privatista” do Sistema Tributário?

Realmente. Creio que a maioria dos autores, até mesmo em face da crescente carga tributária, se preocupe mais com a abordagem de temas relacionados às limitações ao poder de tributar. Poucos são os autores que se dedicam à análise da tributação como instrumento de consecução dos princípios constitucionais, tais como a função social da propriedade. Por outro lado, com a crescente ampliação do

estudo das contribuições de intervenção no domínio econômico, esta lacuna vem diminuindo. Creio que cabe à advocacia pública, pródiga em grandes estudiosos do direito tributário, se fazer ouvir, com trabalhos científicos em defesa de teses com as quais concordemos.

Em sua obra mais recente² o senhor trata, de forma aprofundada, da contribuição destinada ao Incra. Apesar de haver um número considerável de ações judiciais pertinentes a essa contribuição, não havia, até o momento, nenhum estudo aprofundado sobre o tema. A que se deveria essa “lacuna” na doutrina?

Trata-se de uma contribuição muito antiga, com tortuosa evolução legislativa, o que, no meu sentir, dificultava a sua análise de forma mais cuidadosa. Digo que foi uma grande surpresa, quando ingressei no Incra, saber que havia dentro do âmbito da procuradoria do Incra um tema tributário tão interessante e, ao mesmo tempo, tão pouco estudado. Havia uma confusão entre o Funrural e a contribuição para o Incra, que são contribuições distintas, com finalidades distintas e que têm como único ponto de contato a sua origem. Por outro lado, somente recentemente a doutrina nacional iniciou um trabalho mais cuidadoso de análise das contribuições e de suas espécies, o que explica a relativa ausência de estudos acerca do tema.

Realmente, a evolução legislativa da contribuição destinada ao Incra é bastante tortuosa e a jurisprudência sobre o tema foi oscilante durante longo tempo. Poderia nos contextualizar, apontando os posicionamentos dos tribunais superiores a respeito dessa questão?

Dois são os questionamentos básicos apresentados em juízo: se devem as empresas urbanas pagar a contribuição para o Incra e se estaria ela revogada pelas Leis nº 7.787/89 e/ou 8.212/91. O Supremo Tribunal Federal já pacificou a questão constitucional, afirmando, de forma clara, que nenhum óbice há a cobrança da contribuição do Incra das empresas urbanas. Resta claro que a referibilidade desta contribuição é indireta, já que os valores arrecadados são utilizados pelo Incra em suas funções. Com efeito, a exação em tela é destinada a fomentar a atividade agropecuária, promovendo a fixação do homem no campo e reduzindo as desigualdades na distribuição fundiária. Conseqüentemente, reduz-se o êxodo rural e grande parte dos problemas urbanos dele decorrentes. Não pode ser negado

2 CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *Da natureza jurídica das contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra*. São Paulo: MP Editora, 2006

que a política nacional de reforma agrária é instrumento de intervenção no domínio econômico, uma vez que objetiva a erradicação da miséria, segundo o preceituado no § 1º do art. 1º da Lei n. 4.504/64 – Estatuto da Terra. Dessa forma, a referibilidade das contribuições devidas ao Inca é indireta, beneficiando, de forma mediata, o sujeito passivo submetido a essa responsabilidade. Caracterizadas fundamentalmente pela finalidade a que se prestam e pela circunstância intermediária que as legitimam, as contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado pela jurisprudência, não exigem vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação de recursos arrecadados. A evolução do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre as contribuições devidas ao Inca é longa e tortuosa e recentemente sofreu profunda alteração. O douto Tribunal reconheceu, recentemente, que as contribuições para o Inca e para o Funrural são distintas, com finalidades distintas e, especialmente, com natureza tributária distinta. Todas as decisões emanadas, até o precedente fixado nos Embargos de Divergência em RESP n. 770.451 - SC (2005/0181717-5), do STJ, fossem favoráveis ou contrárias à exigência das contribuições do Inca, partiam de um só pressuposto: as contribuições devidas ao Inca teriam natureza de contribuição previdenciária. Ora, desde sua vinculação aos órgãos responsáveis pela reforma agrária no País, deixaram de ter as mencionadas contribuições, quaisquer características previdenciárias ou de seguridade social, uma vez que tais órgãos jamais exerceram funções previdenciárias, aqui caracterizadas como aquelas destinadas a assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles que dependiam economicamente. Dessa forma, a jurisprudência se erigiu sobre um pressuposto teórico equivocado, maculando as decisões de forma insuperável. Basicamente, cinco razões de decidir, até o EREsp n. 770.451 – SC, já foram adotadas pelo Superior Tribunal de Justiça quando confrontado com a análise das contribuições para o Inca: primeiro, de que não estaria sujeita à contribuição empresa estranha ao âmbito produtivo rural; segundo que a contribuição seria previdenciária, mas não teria sido revogada pela Lei n. 7.787/89; terceiro, que a contribuição seria inconstitucional, por ocorrer superposição contributiva; quarto, que a contribuição teria sido extinta pela Lei n. 8.212/91; e quinto, que a contribuição teria sido extinta pela Lei n. 7.787/89.

Mas então, com a classificação da contribuição como de intervenção no domínio econômico, teriam caído por terra essas questões, não é?

Sim, com certeza. Todos esses entendimentos somente fazem sentido quando

vinculados à classificação das contribuições em comento como previdenciária, o que é equivocado. A Primeira Seção do STJ voltou a analisar a questão nos mencionados Embargos de Divergência em EREsp n. 770.451 - SC, ensejando uma profunda mudança no entendimento do tribunal. Nos votos vencedores dos ministros Castro Meira, Eliana Calmon, Luiz Fux e João Otávio de Noronha fica clara a conclusão de que a contribuição para o Incra tem natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico e que, portanto, não poderia ter sido revogada pela Lei n. 7.787. O entendimento enquadra a contribuição de 0,2% destinada ao Incra como contribuição de intervenção no domínio econômico, que tem por finalidade princípios elencados pelo art. 170 da Constituição Federal, dentre os quais se destacam a função social da propriedade e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, III e VII). Por outra parte demonstra, a partir da evolução legislativa, que a contribuição destinada ao Incra não possui destinação previdenciária e não foi revogada. Afinal, não tendo natureza previdenciária, não poderia a referida contribuição ter sido revogada, até mesmo “tacitamente”, pela lei n. 7.787/89 ou pela n. 8.212/91. Dessa forma, a contribuição para o Incra não foi revogada por nenhuma outra lei específica, tendo sido recepcionada pela constituição de 1988, como contribuição de intervenção no domínio econômico e mantida pela legislação subsequente.

O STJ então mudou diametralmente sua posição... hoje está pacificado, portanto, que a contribuição destinada ao Incra não foi extinta... Mas, e quanto ao outro questionamento: essa contribuição poderia ser cobrada, mesmo das empresas urbanas?

Sim, como dito, fixada a natureza jurídica da contribuição como de intervenção no domínio econômico, nenhum óbice há à sua cobrança de empresas urbanas ou rurais, esse ponto já é pacífico no Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, não tendo natureza previdenciária, não poderia a referida contribuição ter sido revogada, até mesmo “tacitamente”, pela lei n. 7.787/89 ou pela n. 8.212/91, de cunho absolutamente previdenciário.

O senhor já defendia que a contribuição destinada ao Incra tem natureza de contribuição de intervenção do Estado sobre o domínio econômico. Inclusive, esse é um dos pontos abordados no trabalho com o qual obteve o grau de doutor em Direito Tributário pela UFMG. Como é ver, hoje, essa tese refletida na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça? O senhor esperava que tivesse esse alcance?

Digo que me sinto orgulhoso, mas não posso deixar de registrar que o meu trabalho foi de copilar e sistematizar estudos esparsos que existiam dentro da Procuradoria do Incra e do INSS acerca do tema, que foram absolutamente essenciais. Além disso, parece-me importante registrar que a tese defendida na UFMG teve como pano de fundo, a análise da natureza jurídica da contribuição para o Incra, mas teve como principal aspecto a propositura de uma nova estrutura da norma de incidência tributária das contribuições de intervenção no domínio econômico, com a inclusão de uma circunstância intermediária de validade, qual seja a efetiva utilização dos recursos para as finalidades para as quais a contribuição foi criada.

Nessa mudança de perspectiva do Superior Tribunal de Justiça sabemos que houve uma importante atuação da Procuradoria Geral Federal e da Procuradoria do Incra inclusive com a criação de uma comissão, da qual o senhor fez parte e teve o prazer de coordenar as atividades. Conte-nos um pouco como foi esse processo, de que forma o grupo contribuiu nessa evolução da jurisprudência?

Sim, a Procuradora Geral Federal à época constituiu uma comissão para estudar e atuar nesta questão, uma vez que a jurisprudência do STJ vinha se firmando contrariamente aos interesses do Incra e, no nosso entendimento, sob premissas equivocadas. Esta comissão foi operacionalizada pela Procuradoria Geral do Incra, com o apoio irrestrito do procurador-chefe, Valdez Adriani Farias e coordenada por ti, sendo composta por mim, pela procuradora do Incra, Maria de Lurdes Freitas Dressler e pelo procurador do INSS e da coordenação tributária da PGF, Gilberto Batista dos Santos. Nosso trabalho foi primeiramente, de fixação da tese a ser defendida e posteriormente, um trabalho de convencimento dos ministros do STJ, com apresentação de memoriais, visitas aos gabinetes e sustentação oral perante a Primeira Seção do STJ. Após todo o trabalho de convencimento, pudemos ver prevalecer a tese defendida pelo Incra.

Voltando um pouco à sua carreira... até mesmo considerando esses trabalhos desenvolvidos, com a distribuição de memoriais e sustentação oral no STJ, como o senhor vê, hoje, a inter-relação institucional entre a Advocacia Pública e o Poder Judiciário? É importante que haja uma atuação mais incisiva, mais combativa, por parte do advogado público?

Certamente. O trabalho desenvolvido pela comissão foi muito gratificante,

demonstrando que a advocacia pública pode e deve ser proativa, e que nós podemos contribuir e auxiliar o Poder Judiciário na análise de questões que, por sua especificidade, demandam um estudo mais profundo com maiores esclarecimentos e subsídios para que o julgador possa firmar seu entendimento.

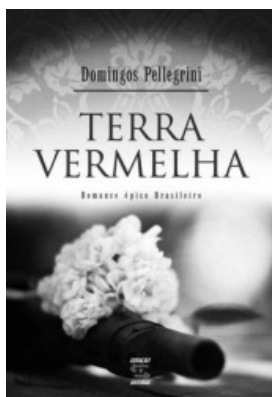
E as perspectivas futuras? Quais são seus projetos no momento? Dará continuidade aos estudos na área de Direito Tributário, pretende aventurar-se em outras áreas?...

Bem, pretendo continuar aprofundando meus estudos sobre o Direito Tributário já que há vários temas que me são caros, especialmente a análise da tributação como instrumento extrafiscal, para que possamos ter no Brasil uma cidadania plena.

RESENHA

TERRA VERMELHA

DOMINGOS PELLEGRINI



Terra Vermelha é um romance assumidamente épico, que narra a história de um casal, José e Tiana, e a colonização de uma região do Brasil, o norte do Paraná, formando um painel social e histórico de grandes dimensões, em 511 páginas e meio século de ação narrativa.

O norte do Paraná foi uma das últimas regiões do Brasil a ser colonizada, por imigrantes de todo o mundo, num total de mais de 30 nações, entre elas a Alemanha. Como as terras eram oferecidas em pequenos lotes, com pagamento parcelado, houve um acesso democratizado às propriedades, gerando uma civilização multirracial, convivente e tolerante, que se tornou exemplo para o mundo.

José e Tiana são o eixo que interliga passagens históricas dessa colonização, com muitos lances épicos, entre passagens líricas e de grande densidade humana, que fizeram o crítico Wilson Martins, hoje o mais conceituado crítico brasileiro, declarar:

“O Brasil ainda não se deu conta de que temos no Norte do Paraná um dos maiores escritores brasileiros de todos os tempos, Domingos Pellegrini, autor de um idioma próprio e uma não menos própria visão do homem.”

Apesar disso, o romance de Domingos Pellegrini vendeu lentamente a primeira edição, por ter sido, conforme o autor, “ignorado pela grande imprensa e por ser volumoso e portanto de preço pouco acessível num país de poucos leitores e pouco poder aquisitivo”.

Os leitores de Terra Vermelha são entusiastas de sua leitura, entre eles incluindo-se gente idosa e jovens, pois o romance é pleno de ação e de linguagem clara, embora muito pessoal. Dele escreveu o crítico Miguel Sanches Neto:

“Trata-se de uma obra-prima do gênero romanesco”.

Para o editor e escritor Luiz Fernando Emediato, que participou, junto com Pellegrini, nos anos 70, da luta pela redemocratização do país e de um movimento literário específico – cujas características de grupo Pellegrini hoje não reconhece – assim lembra aquela época:

“Jovens, idealistas e ingênuos, nós acreditávamos, nos anos 70, que poderíamos criar uma literatura épica, guerreira, libertadora, que empurrasse o povo contra a ditadura militar daqueles tempos e contra todos os regimes opressores de qualquer parte do mundo e em qualquer tempo presente ou futuro. É claro que não conseguimos. Pellegrini, e só ele, vai chegando perto de nossa frustrada ambição.”

Luiz Fernando Emediato

Jornalista e editor da Geração Editorial

ARTIGOS

AS OCUPAÇÕES E A DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA

MANOEL LAURO VOLKMER DE CASTILHO

Consultor-geral da União

As ocupações de imóveis rurais e o sentido de seu significado

I

O programa oficial de reforma agrária, cuja principal ferramenta é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária a cargo das instituições federais – principalmente o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) tem convivido com o fato social das ocupações de terras particulares e até públicas por grupos de trabalhadores rurais sem-terra, organizados ou não em atividade espontânea ou mediante ações concertadas e previamente planejadas. A magnitude deste virtual confronto, pois que as duas iniciativas buscam o mesmo resultado embora por caminhos distintos, indica que o regime jurídico da desapropriação agrária estatal tem de ser compreendido conjugadamente com os movimentos sociais, sua lógica e suas normas geradas na informalidade mas decorrentes de necessidades concretas. Assim, se por um lado o Estado tem de se desincumbir da obrigação constitucional de desapropriar para atender o ideal de distribuição igualitária da propriedade³, de outro as iniciativas sociais cumprem a função de agentes da assim chamada sociedade civil na provocação das providências necessárias. Essa idéia mostra, portanto, que as ocupações por iniciativa não oficial e a ação estatal de desapropriação se orientam logicamente pelo mesmo objetivo,

3 A afirmação do princípio da igualdade previsto no art. 5º da Constituição, conjugada com o respeito aos compromissos fundantes da organização nacional (art. 1º, III e IV da Constituição) e aos objetivos fundamentais da República (art. 3º, I, II, III e IV da Constituição), levam seguramente à demonstração de que é obrigatória a ação do Estado em prol da distribuição igualitária dos bens particulares, no sentido de que se a alguns é dado possuir mais que outros e isso importar em exclusão ou diminuição da dignidade pessoal e da justiça social, cabe ao Estado intervir para equilibrar a distribuição da riqueza. Aliás, já tramitam no Congresso Nacional diversos projetos legislativos (inclusive proposta de emenda constitucional) visando limitar a propriedade, cuja constitucionalidade assim parece óbvia.

devendo ambas, por esta circunstância, serem entendidas como legitimadas pela mesma causa eficiente.

Para a adequada compreensão de cada uma delas vale uma abordagem de suas mais conhecidas características.

As ocupações de terras como instrumento de pressão social em favor de iniciativas de desapropriação se desenvolveram, sobretudo nos últimos vinte anos⁴, principalmente no sul do país como resposta à minifundiarização da propriedade e a falta de opção das gerações que se sucediam sem perspectiva real de acesso à propriedade rural.

A organização dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra foi uma resultante natural desse quadro tanto em face da necessidade de racionalizar as iniciativas sociais quanto de alcançar o melhor efeito político-administrativo possível diante das autoridades estatais e a simpatia da opinião pública. Não é por outra razão que os programas de reforma agrária oficiais se incrementaram severamente depois dos anos 1980, em larga porção a reboque do impacto sociopolítico das ocupações.

As ocupações mostraram ainda a fragilidade da propriedade e seu regime de proteção jurídica em face dos movimentos sociais, pois que não havia defesa suficiente exceto o discurso retórico de intocabilidade da propriedade e a invocação do poder judiciário e suas medidas possessórias amparadas por força policial como objeção dos proprietários para retirada dos ocupantes⁵. Muitas das ocupações, aliás, nem poderiam ser atacadas por medidas possessórias porque não constituíam rigorosamente esbulho ou turbação, já que o propósito nem sempre era possessório senão político, e isso desmoralizava os instrumentos processuais e o aparato estatal além de criar jurisprudência literalmente equivocada⁶.

4 As ocupações na verdade já na metade do século passado aconteciam por todo o país, com diferentes graus de espontaneidade e organização, principalmente no Nordeste, Sudeste e Sul, por força da crescente conscientização popular das massas pobres pela reforma agrária, tomando impulso sobretudo com a grande ofensiva pela reforma agrária do governo João Goulart, mas no Centro-Oeste e Norte as ocupações na imensa maioria eram preferentemente de fazendeiros e especuladores por simples apropriação de terras públicas.

5 A esse respeito, vale referir precedente do Superior Tribunal da Justiça ao conceder *habeas corpus* a integrantes do movimento dos sem-terra reconhecendo a inocorrência do crime de esbulho (HC 4399-SP Rel. Vicente Cernichiaro; no mesmo sentido HC 5574-SP Rel. para o acórdão Vicente Cernichiaro)

6 De fato, uma interpretação rigorosa da Constituição leva à conclusão lógico-sistemática de que só pode ser objeto da defesa possessória a propriedade ou a posse que atenda sua função social, pois a *“posse que merece proteção jurídica é aquela que, nos termos do Código Civil, seja justa, de boa fé, e aquela que, em razão da Constituição da República e das leis que regulamentam a matéria, recaia sobre terras que cumpram a função social em todos os elementos (econômico, ambiental e social), escapando da possibilidade de servir à Reforma Agrária...”*, *“sendo ilegal a utilização dos institutos da legítima defesa da posse e do desforço imediato quando se tratar de preservação de terras que não cumpram com sua destinação constitucional?”* (Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária, em defesa do Meio Ambiente. Conclusões aprovadas pelos Membros do Ministério Público Estadual e Federal no Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária, realizado em 13 de dezembro de 1999, na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, in <http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimil/legitimil4.html> capturado em 19.08.2005).

As considerações iniciais expostas desse modo convergem para a idéia principal de que a reforma agrária só têm sentido se os cidadãos forem efetivamente os destinatários do resultado desses propósitos constitucionais. Ou seja, a disciplina fundiária, como modo de proteger e prover a fruição igualitária das terras e dos bens da natureza, e a implantação da reforma agrária como maneira de aplicação democrática dos valores da igualdade patrimonial rural, só têm sentido se com isso se alcançar padrões de felicidade, ou, pelo menos, padrões de dimensão material sobre os quais parte dela se funda, já que também é preciso satisfazer na vida real determinadas necessidades geradas pela própria vida material, a dizer com isso que a garantia da distribuição igualitária da felicidade material é seguramente uma responsabilidade da sociedade e do Estado.

Nesse pressuposto, são dois os objetos específicos: *de um lado*, mostrar que as questões e conflitos, especialmente os derivados do uso e posse da terra, podem ser encarados de um ponto de vista *diferente* por parte dos agentes do processo judicial e dos encarregados de dar em juízo efetiva aplicação aos resultados do trabalho judicial, particularmente sublinhando a necessidade de dar atenção aos valores constitucionais mais enfáticos; *de outro*, demonstrar que essa tarefa é perfeitamente compatível com o estado atual de desenvolvimento das instituições jurídico-processuais do país e que para tanto se exige apenas um *esforço* de interpretação e a firme disposição de encontrar o exato sentido das regras constitucionais.

A primeira idéia é a de que é preciso sempre examinar os princípios jurídicos das coisas da terra *a partir da Constituição*. E mesmo que alguém sustentasse que a perspectiva técnico-jurídica é secundária, em face da natureza superestrutural do Direito e das concepções jurídicas mais ou menos determinadas pelas condições econômicas da sociedade em que operam, convém lembrar que, a despeito disso, é nesse ambiente, que as discussões atualmente se passam.

Em outras palavras, mesmo que a perspectiva técnico-jurídica não se apresente como a mais relevante para quem está privado da terra, de qualquer modo é preciso entender adequadamente a Constituição para dela poder extrair não só a visão dominante como perceber as contradições do sistema jurídico-social, a partir de cujas constatações será possível reconstruir a correta proposição das soluções para as coisas da terra, sem precisar propor grandes e trabalhosas reformas constitucionais, ainda que tais expectativas não se excluam necessariamente num dado momento histórico.

Ora, a Constituição é um sistema *jurídico-político-social-econômico* que reúne disposições relativas a cada uma destas dimensões da realidade nacional e que tem por propósito estabilizar as relações respectivas no objetivo comum de permitir,

com isso, a mais justa organização das formas sociais nacionais e a busca do bem-estar e da felicidade de todos e de cada um.

Para identificação do regime constitucional, no que respeita à localização do subsistema das terras rurais e seu uso, a Carta deixou entrever, na redação das regras, o teor dos seus subentendidos pressupostos. De início, disciplinando-as na ordem econômica ao invés de fazê-lo no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais ou Sociais, sugere ela claramente que para o constituinte a função mais importante da terra é a econômica, de produzir lucro, gerar excedente e garantir remuneração ou acumulação para o proprietário, revelando aí suas indisfarçadas origens capitalistas, mais ou menos liberais conforme sejam a intensidade e a importância das reações sociais. Depois, ao regulamentar a Reforma Agrária, limitou-se a estabelecer algumas regras sobre desapropriação e outras tantas sobre a aplicação das terras assim adquiridas, opondo propriedade e expropriação deixando de traçar qualquer padrão preciso de comportamento que prevenisse a inviabilização ou a distorção da concretização de seus preceitos.

Desse quadro resulta, como se mostra evidente, a tensão entre os regramentos de nível constitucional, derivada justamente da difícil conciliabilidade de seus termos pelos quais manifesta-se o enfrentamento de proprietários e sem-terra. Este impasse, a indicar a necessidade de uma *nova dogmática* constitucional, pode por enquanto ser resolvido por aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, em que a conciliação tem de se dar pela finalidade constitucional.

E assim deve ser, pois a *contradição material* entre a propriedade e a não-propriedade, se já não propusesse uma questão lógica de raiz filosófica – porque não há nenhuma justificativa defensável para que cidadãos iguais (e juridicamente amparados pelo mesmo pressuposto teórico de direito) tenham realidades materiais tão distintas – de fato empurra para dentro do Direito a necessidade de ter de resolver, *também do ponto de vista jurídico*, tal dilema.

Os juristas sabem que a Constituição garante a propriedade de qualquer pessoa, mas também sabem que o texto não dispõe que todos os cidadãos tenham de ser proprietários. Sabem igualmente os juristas que todos os cidadãos têm direito incondicional à vida digna, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, ao lazer e, enfim, a desenvolver tantas dimensões da atividade e personalidade humanas quantas lhes sejam próprias; mas igualmente se sabe que a Constituição não impede que alguns cidadãos se apropriem dos recursos materiais para isso necessários mais do que outros, no mais das vezes inviabilizando a esses últimos o acesso mínimo a qualquer direito elementar.

Essas situações, quando verificadas, acabam por conduzir à conclusão obrigatória de que para a adequada compatibilização do regime constitucional, mesmo sem dizer, fica pressuposta logicamente a necessidade de limitar o acesso aos bens materiais, independentemente da capacidade de adquirir porque falta fundamento lógico-sistemático, e pois jurídico-constitucional, para garantir a desigualdade material entre os cidadãos e, na expressão final, para uns possuírem mais do que outros.

A propriedade, por isso, e sem nenhum esforço especial de interpretação constitucional, afigura-se essencial e ontologicamente limitável, o que ademais pode ser explicado por uma razão tão elementar quanto simples vinculada à sua própria justificação axiológica, que é o direito de todos os cidadãos à igualdade.

Voltando à premissa inicial e em termos bem simples: os limites da propriedade particular se definem e se justificam pela necessidade de limites da satisfação da felicidade pessoal dos cidadãos, e, aí, o que ultrapassar os limites materiais necessários para a satisfação dessa justa expectativa individual é *injustificável* como direito e como pretensão à proteção ou garantia e prescinde, por conseqüência, de qualquer mecanismo ou técnica que o socorra.

Posta nesses termos a questão, o conflito pela posse de terra entre proprietários e sem-terra desde logo sugere que os institutos jurídicos, mesmo na forma em que se apresentam na feição atual, sujeitam-se a dois enfoques: o de que devem ser interpretados *sempre* de modo a produzir o resultado último querido pelo sistema; e o de que para isso devem ser utilizadas técnicas de interpretação e aplicação da lei adequadas a esse propósito.

Nada obstante, para a perfeita compreensão dos dados desse raciocínio é preciso ter presente os efeitos do fenômeno muito comum gerado pelo modo capitalista de pensar⁷ - o qual é resultante do modo capitalista de produzir e que condiciona os valores utilizados pelo intérprete principalmente aquele que faz a leitura das leis sem o cuidado de desprender dos textos essa marca capitalista - embora tanto a Constituição como as leis do país tenham sido orientadas por uma perspectiva predominantemente capitalista que se revela por inteiro no tema de propriedade e posse de terras rurais e suas limitações.

Mesmo prestigiando a iniciativa privada e a apropriação de bens como valor, a Constituição todavia *não determinou* que se adotasse regime de produção desse tipo e por isso é possível começar a livrar as técnicas de interpretação e aplicação do Direito desse desvio, se e quando, do ponto de vista da igualdade, ficarem

7 v. Souza Martins. José de, "Sobre o modo capitalista de pensar", Hucitec, 3ª ed., p. IX - XIV.

comprometidos os resultados buscados pela Constituição, já que como visto a iniciativa privada e a propriedade conquanto livres *devem necessariamente* limitar-se no ponto em que comecem a aniquilar ou suprimir os direitos de outros cidadãos ou a iniciativa e a propriedade de outrem, bem assim a expectativa de *qualquer* outro cidadão de a elas também ter acesso em *idênticas* condições.

II

Se a Constituição autoriza expressamente a desapropriação de imóveis rurais que não estejam cumprindo a sua função social, do mesmo modo estabeleceu logicamente que a propriedade da terra rural não ou mal aproveitada é *constitucionalmente desvaliosa* como direito e perde a proteção do sistema ainda que não tenha sido formalmente desapropriada⁸.

É verdade que sempre se poderá alegar que não há como afirmar objetivamente a má utilização ou a não-utilização da terra porque no plano das coisas humanas a regra é a relatividade. Em face do princípio da igualdade, entretanto, se a acumulação ou o poder sobre a coisa não serve, serve mal, ou não serve mais ou é desnecessária à busca da felicidade pessoal do titular e de sua família, termina por prejudicar ou impedir a de outrem com o que a objeção aos limites da propriedade encontra resposta no seu próprio enunciado.

E quem questionar a respeito do conteúdo da felicidade a alcançar com os ditos bens pode-se dizer que é da razão média das necessidades materiais humanas que se extrairá o limite, e a acumulação individual poderá ser tão extensa quanto o exigirem o bem-estar, a saúde, a dignidade, a educação e a igualdade na razão entre todos os cidadãos.

Essa, de resto, é a descrição feita no artigo 186 da Constituição, no qual se definem os requisitos da propriedade que cumpre a função social, muito particularmente ao exigir aproveitamento racional e respeito ao meio ambiente, e dignidade do trabalho e bem-estar de proprietários e trabalhadores.

A realidade das atuais relações econômico-sociais, contudo, não deixa espaço para a “*conversão*” ou “*catequese*” espontâneas dos proprietários e as demandas dos interessados em busca de seus direitos de igualdade acaba, via de regra, por exigir dos órgãos estatais encarregados de dirimir controvérsias

⁸ Nesse sentido a Medida Provisória nº 1577 estabeleceu a exclusão dos juros compensatórios quando a propriedade estivesse inaproveitada, porventura obedecendo a esse mesmo fundamento.

solução para as súplicas dos que se sentem excluídos ou prejudicados. E as iniciativas desse tipo, como parece evidente, exigem por sua vez dos juízes, promotores e advogados, públicos e privados, o exercício quotidiano das considerações antes desenvolvidas, porque, em termos institucionais, por proposição e requerimento destes últimos, *são os juízes os que vão medir a felicidade para poder medir a propriedade.*

Essa é uma tarefa para a qual se deve prestar atenção muito especial, já que é a formação da *convicção* do juiz - derivada em grande parte de sua experiência, vivência, formação intelectual e opções políticas - que, em última análise, informará o direito das partes e a adequação lógica de sua sentença.

A respeito desse tema fascinante alguns estudos pesquisaram a formação da convicção do julgador sobre a qual naturalmente operam as diferentes expressões dos condicionamentos de sua classe social ou profissional. Não é desconhecido o fato de que a sentença judicial incorpora valores e categorias de raciocínio extraprocessuais dos juízes, na maioria das vezes sem controle das partes ou do processo, mas exercendo papel relevante na definição do seu conteúdo.

Algumas estatísticas apresentadas por especialistas estrangeiros⁹ revelam que os juízes são recrutados predominantemente na classe média urbana, são economicamente remediados e sua formação intelectual e social é típica da dos integrantes desse nível. As pesquisas que se realizaram no Brasil vão no mesmo sentido¹⁰, e mostram que o juiz brasileiro de um modo geral é branco, jovem, culto, oriundo da classe média e de origem urbana e seus valores têm normalmente raiz na ideologia própria desse segmento social, do mesmo modo como a inteligência das leis têm origem e destinação ideológica. Aliás, nem é necessário emitir juízo de valor sobre a função dessas categorias ideológicas, bastando que se reconheça a sua influência na operação de julgamento. Em certo sentido – apesar das afirmativas dogmáticas de que o juiz é imparcial (e até, vulgarmente, “*neutro*”) – ela é claramente percebida pelo cidadão comum quando faz suas apreciações críticas acerca das decisões judiciais envolvendo classes sociais economicamente diferentes ou antagônicas.

9 v. Bergalli. Roberto, *Critica a la criminologia*, Themis, p. 245 e *Estado Democratico y cuestion judicial*, Depalma, p.59 e ss

10 v. Conselho da Justiça Federal/Centro de Estudos Judiciários, *Estudo da demanda de informação e aperfeiçoamento do Juiz Federal*, 1993, p. 29 e ss; SADEK, Maria Tereza et. al. *A crise do judiciário e a visão dos juízes*, Revista USP 21/35; *Corpo e Alma da magistratura*, AMB, Luiz Werneck Sodré e outro ; *Perfil do Juiz Federal de primeiro e segundo grau na 4ª Região*, RTRF 4º, 29 e ss.

III

Por isso, tendo presente que a Constituição quando assentou a igualdade implicitamente fixou padrões de felicidade, materialmente aferíveis e regras de comportamento entre segmentos do poder econômico e social bem assim valores cuja proteção garantiu institucionalmente, a realidade do campo deve ser repensada nesta perspectiva específica como objeto de aplicação da lei civil ou administrativa e se podem alcançar resultados socialmente significativos.

De outra parte, havendo ocupações – até agora consideradas, pela legalidade vigente, como contra a ordem e a lei – apresenta-se ao intérprete uma situação de desafio. Aliás, convém reafirmar que o esforço de interpretação aqui proposto busca tão-só demonstrar que é possível compatibilizar as regras vigentes de controle judicial com os comportamentos dos titulares de direito, e daí extrair as providências mais justas que o sistema atual oferece ou pode propiciar.

Por isso, se determinado imóvel vem a ser ocupado por trabalhadores rurais sem-terra que nele ingressam, seja com o ânimo de nele se fixarem e nele trabalharem de modo a transformá-lo em imóvel produtivo seja para nele manifestarem sua inconformidade com a falta de distribuição de terras, e se ao proprietário faltar posse no sentido da Constituição, não parece possível o exercício das medidas possessórias usualmente pleiteadas.

Na mesma medida em que a ocupação de bens particulares sem a necessária autorização ou ressarcimento tem sido largamente utilizada pela Administração no intento de suas finalidades públicas, o que é muito comum, por exemplo, nas apropriações para fins rodoviários, para fins ecológicos ou de proteção ambiental, entre outras, que, assim, importam em fenômeno juridicante e legitimador de conduta antijurídica, a ocupação por terceiros de imóvel rural, não ou mal aproveitado, constitui ato que acaba substituindo uma conduta própria do Estado e que a Constituição lhe determina, estando-se, então, igualmente, diante de caso típico de desapropriação indireta, que sujeita o proprietário às mesmas conseqüências que alguém suporta quando a entidade estatal, no interesse público, atravessa suas terras com uma rodovia.

Por isso, do mesmo modo é público o interesse, quiçá pública a obrigação, de assentar trabalhadores sem-terra se o imóvel não está servindo às suas finalidades como manda a ordem jurídica constitucional. Se o assentamento informal de trabalhadores rurais em terras de terceiros na visão tradicional constitui ato ilícito tal qual a ocupação para construção de estradas e é igualmente irreversível pela afetação administrativa que o acompanha -- e pode eventualmente ser objeto de

composição de perdas e danos ou indenização a ser apurada tendo em vista a sua efetiva função social -- não é tão desarrazoado reconhecer aí uma hipótese de desapropriação para fins de reforma agrária *indireta* como decorrência jurídica do fato da ocupação por integrantes dos “*sem terra*”, bastando levar às últimas conseqüências o mesmo raciocínio que protege a propriedade particular contra a Administração, já que a desapropriação agrária também é ato estatal.

O processo judicial de desapropriação e as ocupações

I

De modo geral convencionou-se atribuir ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) a responsabilidade pelas ocupações de propriedades particulares ou próprios públicos, talvez porque tenha sido a organização social mais visível ou de atuação mais difusa pelo país afora. Bruno Konder Comparato, na sua dissertação de mestrado cuja versão resumida foi publicada na Revista São Paulo em Perspectiva¹¹, mostra que a ação política do MST se desenvolveu em diferentes frentes mas “*que o MST não é o único movimento de luta pela reforma agrária. Existem atualmente dezenas de outros movimentos inspirados no MST ou dissidência dele, como os próprios nomes sugerem, por exemplo, o MAST (Movimento dos Agricultores Sem Terra), ligado à Social Democracia Sindical, o MLST (Movimento de Libertação dos Sem Terra), ligado a segmentos da esquerda, e o MUST (Movimento Unido dos Sem Terra), ligado à Força Sindical. Os dados reunidos por Bernardo Mançano Fernandes [A formação do MST no Brasil, Petrópolis, Vozes, 1999] mostram que o MST é o responsável por apenas um terço das ocupações de terras realizadas no Brasil desde 1996, e representa aproximadamente dois terços das famílias acampadas desde aquele ano. Esses outros movimentos de luta pela terra disputam, portanto, o mesmo espaço político que o MST. A leitura cotidiana do noticiário político revela, contudo, que o maior adversário do governo nesse campo é o MST*”.

Por conta desse significado extrajurídico e extrajudicial das ações de ocupação, como estratégia política de sensibilização e pressão em face das autoridades administrativas encarregadas da política de reforma agrária e da opinião pública, acabou por introduzir-se no processo judicial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993) um componente inesperado e não previsto na Constituição.

11 v. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15 nº. 4 São Paulo out/dez 2001, acessado em 20/7/2005 em http://scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400012&ing.

Esse elemento estranho à Constituição é a *proibição* de vistoria, avaliação ou desapropriação do imóvel objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, nos dois anos seguintes à desocupação¹².

Em virtude dessa peculiaridade legislativa, a noção de ocupação (ou “*invasão*” como o viés ideológico dos proprietários logo se encarregou de sublinhar para justificar sua pesada reação) tem enorme importância como já foi assinalado antes e agora é o momento de se dar a devida atenção técnico-jurídica a esse aspecto.

O fato da “*invasão*” ou ocupação de terras de terceiros por trabalhadores rurais sem-terra já era, antes dessa alteração legislativa, objeto de diferentes considerações. Com efeito, foram muitas, e ainda são, as alegações dos proprietários de que a verificação da produtividade e do cumprimento da função social da propriedade ficam prejudicados se o imóvel tiver sido invadido no período objeto da vistoria, surgindo daí uma reiterada jurisprudência que leva em consideração tal fato. Por isso, mesmo antes do regime da MP 2183-56 o Supremo Tribunal Federal já assentara que a invasão capaz de descaracterizar a apuração da função social inviabilizava a vistoria e por consequência também a desapropriação anulando o decreto¹³.

É desse tempo, aliás, o Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997, cujo art. 4º assim dispunha “*Art. 4º. O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para fins do art. 2º da Lei nº 8.629, de 24 de fevereiro de 1993, enquanto não cessada a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidos em Portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária – Incra*”. Como é bem de ver o decreto não poderia impedir a aplicação dos preceitos da lei e era manifestamente ilegal, mas forneceu durante bom período, argumento para a discussão da invasão/ocupação por trabalhadores rurais sem-terra, embora o Tribunal de certa forma fugindo da declaração de invalidade do decreto tivesse desenvolvido entendimento de que a ocupação ou invasão tida por ilegal, na verdade impedia a vistoria e a desapropriação por que se constituía em fator de *força maior* na forma prevista no §

12 “*Art. 2º. A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. § 6º. O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.*” (redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, com vigência mantida pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001 DOU 12.09.2001. A esse respeito, é de se assinalar que foi a Medida Provisória nº 2.027-38, de 4 de maio de 2000 que alterou o art. 2º da Lei nº 8.629/93 acrescentando-lhe os parágrafos cuja expressão final deu-se com a edição da MP 2.109-52, de 24 de maio de 2001, por fim reeditada até a Emenda Constitucional nº 32, com a MP nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001).
13 v. nota 16, adiante.

7º do art.6º da mesma Lei nº 8.629/1993¹⁴.

Uma vez editada a Medida Provisória nº 2.027-38, de 2000, abriu-se espaço formal para a contestação direta das providências de desapropriação, com base em lei (de discutível constitucionalidade) e não mais com fundamento em decreto por sua vez de duvidosa legalidade. Assim, o Tribunal, enfrentando as mais variadas alegações construiu precedentes que passaram a constituir nessa matéria verdadeira *doutrina judicial* da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

II

A análise dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, o qual seguidas vezes tem sido chamado a se pronunciar sobre essa matéria, pode oferecer ocasião de adequada reflexão e rica informação sobre ela.

Dando como certo que essa proibição é constitucional, pois assim predominou no resultado das discussões durante o julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213/DF – Medida Cautelar (relator min. Celso de Mello, julgada em 4 de abril de 2002)¹⁵, o que, no entanto, foi francamente contestado pelo voto do ministro Sepúlveda Pertence que não reconhecia no § 6º do art. 2º da Lei nº 8629/93 legitimidade para erigir hipótese de proibição de desapropriação não prevista na Constituição¹⁶, a questão que resta é interpretar sistematicamente

14 Eis o texto: “Art. 6º. Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração segundo índices fixados pelo órgão federal competente. § 1º. [...] § 7º. Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.”

15 Com efeito, a discussão no STF na ADIn nº 2213 – que na verdade dizia respeito à MP 2.027-38/2000, que dava nova redação ao texto do § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, que era ainda distinto do § 7º o qual depois se lhe incorporou -- sobre a constitucionalidade da proibição de vistoria quando o imóvel tiver sido invadido ou esbulhada a posse do titular, revelou a disposição da Corte de decididamente adotar uma postura “proprietarista” a despeito das eruditas ressalvas do relator quanto à nova dimensão constitucional da propriedade. Prevaleceu o entendimento de que “...a exigência de incoerência de ocupação ilícita – identificada, esta última, pelo esbulho possessório – não institui um novo tipo de propriedade imune à desapropriação para fins de reforma agrária, mas, isso sim, qualifica-se como requisito de ordem negativa, a ser constatado no procedimento que visa a aferir o atendimento, pelo imóvel rural a ser vistoriado, da função social que lhe é inerente, por efeito de expressa determinação constitucional.” E “que essa vistoria administrativa é ditada pela necessidade de garantir, ao proprietário, a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, sob pena de configuração de vício radical, apto a projetar-se sobre todas as fases subsequentes do procedimento de expropriação [...] em ordem a gerar, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória” (RTJ 190/177-178). Tal, segundo o relator, consiste uma *autolimitação* do Poder Executivo da União (id. p. 185). No mesmo sentido, MS 22.478-PR (DJ 26.09.1997) e MS 23.312-PR (DJ 25.02.2000).

16 Disse o ministro Pertence: “Por outro lado, [...] trata-se à meu ver, essa imunidade temporária, dobrada em caso de reincidência do esbulho possessório ou da invasão decorrente de conflitos agrários, segundo o § 6º, de uma estranha sanção: é uma sanção difusa, uma sanção por classe social. Não se sancionam os partícipes da invasão. Sancionam-se todos os excluídos da propriedade rural que reivindicam acesso a terra mediante um prêmio ao proprietário, por menos que a sua propriedade seja produtiva, por mais distante que esteja essa propriedade do cumprimento de sua função social, condição constitucional de sua proteção. Premia-se o proprietário com a imunidade e se pune difusamente a quem quer que possa ter a expectativa da expropriação desta propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária.” (RTJ 190/207).

essa vedação em linha de conformidade com a Constituição.

O texto do dispositivo tal como hoje se apresenta (MP 2.183-56, 24.08.2001) tem a seguinte redação: “Art. 2º. *A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.* § 1º [... ..] § 6º. *O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência, e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações*”. O art. 9º, em resumo, estabelece que a função social da propriedade é cumprida quando atende simultaneamente “*aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regem as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*”.

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

A jurisprudência assim acabou às avessas por construir uma hipótese em que,

sem poder apreciar questão de fato, presumiu, ao não descaracterizá-la, o cumprimento da função social e passou a deferir ordem de proibição de desapropriação.

III

Presente essa cautela, cuja discussão sempre pode ser renovada, são as seguintes as situações em que a “invasão” foi examinada pela jurisprudência: há casos em que a invasão é anterior à vistoria e outros em que é posterior; há outros em que a invasão é anterior à lei nova e outros em que é posterior a ela. Há, ainda, outros em que a invasão não ficou provada no sentido da jurisprudência, e há aqueles em que a invasão é ínfima e incapaz de descaracterizar objetivamente a produtividade ou improdutividade do imóvel. Duas questões ainda mereceram a atenção da jurisprudência, a necessidade de prévia notificação para a realização da vistoria e acompanhamento pelo proprietário e a pessoalidade da notificação.

Quanto a estas últimas, vale referir que a *notificação* é tida pelo Tribunal como formalidade essencial para a validade da vistoria (MS 23.370-2/GO, DJ 28.04.2000) apesar da ressalva do ministro Pertence¹⁷, e a notificação pessoal não significa tenha de ser de ambos os cônjuges (MS 23.311-2/PR, DJ 25.02.2000) valendo se só um deles o for, como não é necessário que todos os condôminos o sejam (MS 24.110-1/DF, DJ 28.03.2003) bastando o inventariante ou até administrador e representante deles no imóvel (MS 23.598-5/DF, DJ 27.10.2000). A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal teve ocasião de discutir longamente o tema no MS 24.547-6/DF (DJ 23.04.2004, Caso Southall), em caso em que a notificação havia sido regularmente efetuada mas por empecilhos não se realizara a vistoria na data aprazada (aparentemente os próprios proprietários haviam obstruído a estrada para impedir os trabalhos), vindo a realizar-se – sem nova notificação – alguns dias depois sem o acompanhamento do proprietário. Assentou-se, então, que é indispensável que “*a notificação prevista no parágrafo 2º do art. 2º, da Lei nº 8.629/93 seja feita com antecedência, de modo a permitir a efetiva participação do proprietário, ou de seu preposto por ele designado, nos trabalhos de levantamento de dados que tem por objetivo a determinação da produtividade do imóvel*”.

Que a vistoria tenha de ser *prévia*, também não há dúvida, pois a lei dá ao proprietário a oportunidade de acompanhar os trabalhos e eventualmente

¹⁷ Da ementa: “*Ainda que, na linha do entendimento majoritário do tribunal, se empreste à notificação prévia da vistoria prévia do imóvel expropriando, prevista no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, as galas de requisito de validade da expropriação subsequente, não se trata de direito indisponível: não pode, pois, invocar a sua falta, o proprietário, que, expressamente, consentiu que, sem ela, se iniciasse a vistoria*”.

fornecer elementos que auxiliem os vistoros, de modo que a notificação só recebida depois da vistoria (MS 23.855-1/MS, DJ 23.02.2002 e MS 22.965-9/SP, DJ 31.08.2001) ou que não refere data de início ou período certo de realização pode importar em nulidade (MS 24.110-1/DF citado). A notificação de que cuida a lei *”tem por objetivo dar ao proprietário a oportunidade real de acompanhar os trabalhos de levantamento de dados, fazendo-se assessorar por técnicos de sua confiança, para apresentar documentos, demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários a eventual caracterização da propriedade como produtiva e, portanto, isenta da desapropriação-sanção”*, diz-se no precedente referido (MS 24.547-6/DF), e o fundamento constitucional sublinhado no voto do ministro Gilmar Mendes é que essa notificação é indispensável no devido processo legal administrativo preparatório da ação de desapropriação para reforma agrária, sendo a previdência essencial para a utilidade do devido processo legal, pois o proprietário tem o direito de ver suas alegações levadas em conta e, se não o forem, de serem fundamentadamente refutadas.

A Administração definiu o *período de comprovação* do cumprimento da função social como o ano imediatamente anterior (entendimento que o STF admitiu no MS 23.523-3/SC, DJ 14.02.2003, idem no MS 22.193) de maneira que a apuração da produtividade só poderia ser afetada se a “invasão” fosse relacionada com esse período de apuração. Assim, a “invasão” que não prejudica o período de apuração da produtividade não tem qualificação para afastar a desapropriação, tal qual a “invasão” posterior à vistoria. (MS 23.872-1/DF, DJ 18.02.2005; MS 24.933-1/DF, DJ 17.12.2004; e MS 24.136-5/DF, DJ 08.11.2002, entre outros).

Quando a “invasão” aconteceu antes da proibição legal não se pode invocá-la contra a Administração pelo princípio da anterioridade da lei, embora, como referido, o Tribunal por outra vertente considerasse a “invasão” um fator de *força maior* capaz de alterar a feição do imóvel e, se compatível em extensão e intensidade, impedir a desapropriação¹⁸.

18 Nessa linha são os seguintes precedentes: MS 24.133-1/DF (DJ 06.08.2004) – vistoria anterior a MP 2.027-38/2000, invasão de parte mínima e afastamento da força maior; MS 23.857-7/MS (DJ 13.06.2003) – invasão de menos de 1% e afastamento da força maior; MS 23.737-6/SP (DJ 20.06.2003) – invasão anterior à MP, força maior reconhecida; MS 23.241-4/PR (DJ 12.09.2003) – invasão anterior à MP e ao Dec. 2250/97, força maior reconhecida; MS 23.818-6/MS (DJ 22.0.2002) – invasão anterior à MP e vistoria anterior à ocupação, segurança indeferida; MS 23.018-3/MS (DJ 07.06.2002) – ocupação anterior à MP e alguns dias anterior à vistoria, segurança concedida por aplicação do Dec. 2250/97; MS 23.054-0PB (DJ 04.05.2001) – ocupação anterior à MP na vigência do Dec. 2.250/97 e “improdutividade do imóvel rural – de bucólica virgindade mal bulida pelos arrendatários – que seria risível atribuir, a título de força maior, à ocupação por “sem-terra”, uma semana antes da vistoria, de fração diminuta de latifúndio.”; MS 23.563-2/GO (DJ 27.02.2004) – imóvel invadido por três vezes em 1996, após a vistoria mas na época do plantio, caracterizando força maior: segurança concedida contra o voto do relator; MS 23.754-6/AL (DJ 31.10.2001) – caso anterior à MP, de invasão após a vistoria: segurança denegada.

A “invasão” posterior à MP nº 2.027-38/2000 submete-se, desde então, à força da redação nova do art. 2º, § 2º da Lei nº 8.629/1993. A jurisprudência, nesse passo, consolidou-se no sentido de que as ocupações posteriores à medida provisória referida submetem-se ao seu regime formalmente tanto que a simples “invasão” do imóvel, exceto se em porção mínima, torna inviável a vistoria. São desse perfil os demais precedentes nos quais se discutiu a prova da “invasão” ou ocupação¹⁹ e a extensão dela²⁰. Essa “invasão” ínfima, isto é aquela cuja expressão não é capaz de alterar a forma e o conjunto do aproveitamento do imóvel de acordo com a jurisprudência predominante, deixa assim de constituir obstáculo para a vistoria e desapropriação, embora não exista nos precedentes um padrão claro de referência para a identificação da porção mínima, o que pode, portanto, variar de acordo com as circunstâncias e características do imóvel.

Considerações oportunas

À vista dessa panorâmica da jurisprudência já se pode ler o art. 2º e, mais adiante, o seu parágrafo 6º da Lei nº 8.629/93: Estabelece o “Art. 2º. A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais”. Com efeito, logo na primeira referência o dispositivo sugere questão da maior envergadura. Fala-se em “propriedade rural que não cumpre a função social” retomando a expressão que a Constituição consagrou (art. 186) e a dizer que é o *imóvel rural* que deve cumprir a função social descrita no diploma constitucional e na lei, pena de desapropriação que cabe à União (art. 184 CF e art. 2º, § 1º Lei nº 8.629/93). A despeito de árduas discussões, parece, portanto, indiscutível que imóvel rural e propriedade rural, embora não se

19 A prova da ocupação ou “invasão” foi objeto de discussão nos seguintes casos: MS 23.872-1/DF (DJ 18.02.2005) – alegação de fato superveniente à impetração não comprovado; MS 23.523-3/SC (DJ 14.02.2003) – “falta de prova nos autos das alegadas invasões do imóvel pelos ‘sem terra’”; MS 23.260-9/AL (DJ 11.10.2001) – falta de prova de alegada invasão, mas deferimento da segurança ante a incongruência das considerações do Inbra com as provas e pareceres por ele mesmo referidas; MS 24.911-1/DF (DJ 01.10.2004) – “motivo de força maior não demonstrado (Lei nº 8.629/93, art. 6º, § 7º)”.

20 Ocupação mínima não justifica a proibição de vistoria: MS 25.006-2/DF (DJ 17.12.2004) – “a ocupação da área, tomada como mínima e mesmo assim excluída dos levantamentos verificados, aconteceu antes da lei que obstaculizou a feita de vistoria”; MS 24.133-1/DF (DJ 06.08.2004) – “...invasão de parte mínima da gleba rural por integrantes do Movimento dos Sem Terra não induz, por si só, ao reconhecimento da perda de produtividade do imóvel em sua totalidade”. ; MS 23.857-7/MS (DJ 13.06.2003) – “a invasão de menos de 1% do imóvel (20 hectares de um total de 2.420 hectares) não justifica, no caso, seu estado de improdutividade do imóvel...”; MS 23.054-0/PB (DJ 04.05.2001) – “...vale insistir: dos 982,28 ha- área total da Fazenda Ingá fazia oito dias, nada mais que 30 ha teriam sido invadidos”... “é suficiente isso para, claramente, não se aplicar o precedente...”. No recente julgamento do MS 24.764-9/DF, Relator p/ acórdão o ministro Gilmar Mendes, entretanto, ficou assentado, por maioria, que, mesmo diminuta a invasão, quando ela pode perturbar a atividade na propriedade deve ser considerada, “especialmente se... a invasão ocorre em áreas onde haja água, passagens ou caminhos... Superação da jurisprudência do STF firmada no MS nº 23.054-PB e MS nº 23.857-MS, segundo a qual a ínfima extensão da área invadida, não justifica a improdutividade de imóvel.”

confundam, para os fins da reforma agrária, não se distinguem, ou pelo menos é essa indistinção a única maneira de compreender adequadamente a disciplina constitucional, sobretudo porque as exceções ou o regime de insuscetibilidade à desapropriação são definidos pela *pequena* propriedade; pela *média* propriedade²¹, desde que seu proprietário não possua outra²²; e pela propriedade *produtiva*²³, sendo qualquer dessas características suficiente para o afastamento da desapropriação.

A *função social* que a propriedade deve respeitar é aquela definida na Constituição e reproduzida no dito art. 9º da mesma lei, sendo certo que precisa obedecer às exigências do art. 186 (I a IV) *simultaneamente*, além de critérios e graus de aproveitamento estabelecidos em lei. Assim, os critérios de definição da produtividade da Lei nº 8.629/93 estão apoiados na autorização constitucional referida²⁴.

Haverão de ser, todavia, sempre *respeitados os dispositivos constitucionais* e essa ressalva do caput do art. 2º se estende aos parágrafos respectivos, sendo, portanto, de dar-lhe integral atenção na aplicação do § 6º aqui objeto de estudo.

Eis o texto: “§ 6º. O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo em caso de reincidência e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações”.

Analisando o preceito, vê-se que agora já se fala em *imóvel rural* e, portanto, é de ser tido como correspondente à propriedade rural pública ou particular e que tenha sido objeto de esbulho possessório ou invasão. O *esbulho possessório* sobre imóvel público na verdade constitui um ilícito administrativo que deve ser

21 A jurisprudência do STF assentou que a pequena e a média propriedade são imunes à desapropriação ainda quando se mostrem improdutivas, o que parece inteiramente inadequado em razão da necessidade de uma interpretação conjugada da Constituição de suas regras com seu espírito. Para exata atuação do art. 5º, XXIII (“a propriedade atenderá à sua função social”) não há como admitir uma pequena ou média propriedade que não cumpra a função social e possa ser considerada imune à “desapropriação-sanção”. Ver, contudo, o já citado MS 21.919 em que o relator ministro Celso de Mello desenvolveu longa argumentação pela imunidade tão só pela extensão, daí para frente não mais persistindo divergência. V. também MS 22.022-8/ES (DJ 04.11.1994)

22 Convém deixar assinalado que a jurisprudência do STF tem afirmado que a prova da propriedade do outro imóvel (ou outra propriedade) cabe ao Incra (ou ao expropriante) já que figura prova negativa que não se pode atribuir ao proprietário. Essa questão foi muito debatida no MS 21.919-0/PE já referido, mas voltou a ser discutido no MS 22.478-9/PR (DJ 26.09.1997), parecendo aqui que a responsabilidade pela prova tocaria ao proprietário, embora no caso existisse nos autos prova de outra propriedade. V. também MS 22.022-8/ES já referido.

23 Cabe referir a jurisprudência consolidada do Tribunal no sentido de que a produtividade não pode ser aferida em mandado de segurança sendo inúmeros os precedentes sempre reiterados: MS 21.982-3/SP (DJ 28.04.1995), com indicação de farta jurisprudência; e MS 22.164-0/SP (DJ 17.11.1995), também com indicação de grande número de precedentes.

24 O Supremo Tribunal Federal sempre repeliu as arguições de inconstitucionalidade do art. 6º da Lei nº 8.629/93 assentando que é tarefa do Poder Executivo a definição desses parâmetros de produtividade: MS 22.302-2/PR (DJ 19.12.1996); MS 22.478-9/PR (DJ 26.09.1997) e MS 23.312-9/PR (DJ 25.02.2000).

reprimido com o aparato administrativo e se forem terras públicas que não tenham outra finalidade ou afetação devem ser destinadas à reforma agrária, em razão do que o mencionado esbulho deve ser encarado com cuidado e sem as influências do direito civil.

Sobre terras particulares, o esbulho (e, note-se, só o esbulho, pois a simples turbação não é obstáculo legal compreendido na cláusula em questão) submete-se ao regime civilista, mas é preciso considerar que *também* a posse tem de revelar atendimento à função social nos moldes constitucionais²⁵, de modo que ao proprietário se reconhece de fato poderes de proteção possessória contra o esbulho, mas não se dispensa de cumprir com tais deveres, pena de lhe ser recusada a proteção possessória que o texto referido lhe garante no pressuposto de que a sua posse é conforme. O mesmo se diga quanto à “*invasão*”, cuja expressão tem conteúdo legal certo, em especial quando sobre terras da União: “*Invasão de terras da União, com intenção de ocupá-las*”, é crime punido com pena de detenção de seis meses a três anos²⁶, mas é essencial para a tipificação da conduta, seja sobre terras particulares seja sobre terras públicas, que seja evidente a vontade de ocupar e essa ação de ocupar esteja revestida da vontade de permanecer e assentar-se nelas com ânimo definitivo, pois do contrário não se cuidará de invasão mas de mero ilícito administrativo ou ilícito civil diverso da “*invasão*”. Por tais termos, as condutas capazes de fazer restringir as vistorias, e de conseguinte a avaliação e a desapropriação de imóveis (logicamente neste último caso sobre propriedades particulares), precisam tecnicamente ser caracterizadas como esbulho ou invasão *em sentido estrito* para que não se frustrem o preceito constitucional da reforma agrária e o regime de função social da propriedade.

Mas, não só. O esbulho ou invasão, com as características anteriormente definidas, deve ainda ser produto de *conflito agrário ou fundiário* caráter coletivo, a dizer que é essencial que exista *prévio* conflito agrário ou fundiário *sobre as terras em questão*, pois que é ao imóvel rural a ser vistoriado que se refere a vedação e não teria sentido opor restrição à vistoria de um imóvel se o conflito agrário se refere a outro. Embora a lei não designe os casos de conflito agrário ou fundiário, sabe-se que tais conflitos são de regra motivados pela posse da terra, seja para obtê-la, seja para não perdê-la, seja para recuperá-la. E então haverá conflito sempre que se instalar disputa sobre a posse de terras rurais, mas é preciso que se evidenciem as respectivas características fundiárias ou agrárias. Se a “*invasão*” manifestar-se como protesto ou reivindicação não constituirá conflito agrário ou fundiário em

25 v. Zavascki, Teori Albino, in *Reconstrução do Direito Privado*, org. Judith Martins Costa, RT
26 v. Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1.966, “*Artigo 20. Invasão de terra pública com a intenção de ocupá-las. Pena – seis meses a três anos de detenção*”.

sentido estrito ainda que coletivo, mais uma vez cumprindo aí dar *exata* atenção à restrição excepcional a qual invoca expressamente a disciplina constitucional a ser escrupulosamente seguida.

Cuidado também se deve ter com “*o caráter coletivo*” do conflito posto que essa categoria parece exigir um grau elevado de conflituosidade não bastando simples agrupamento de trabalhadores rurais ocasionalmente insatisfeitos ou espontaneamente reunidos por motivos variados. Parece necessário que para a existência de conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo seja necessário que os integrantes do grupo coletivo tenham idêntica motivação e interesses de modo a revelar-se coletivamente. Do contrário, multitudinário, o conflito não se mostra coletivo no sentido da lei, isto é, coletivo no sentido de luta pela posse da terra para fins agrários e de distribuição da propriedade improdutiva.

A proibição de vistoria e de avaliação poderia sugerir que o presidente da República não ficaria impedido de editar o decreto de desapropriação – que é uma prerrogativa presidencial própria na forma do art. 184, § 2º da Constituição – embora a lei também impeça *logicamente* o presidente da República de fazê-lo porque proíbe a (ação de) desapropriação para a qual sempre é essencial a edição do decreto. O Supremo Tribunal Federal por várias vezes (MS 22.164-0/SP, por exemplo) assentou que a “*invasão*” impede a vistoria sem a qual há vício insuperável “*apto a projetar-se sobre todas as fases subseqüentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, por efeito de repercussão causal, de maneira irremissível, gerando, em consequência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidade do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória*”, sendo que o Tribunal também tem como assente que o procedimento administrativo²⁷ de preparação para a desapropriação é a primeira fase, a ser seguida pela desapropriação judicial perante o juízo competente federal²⁸.

A peculiaridade é que a prerrogativa presidencial deriva de comando constitucional expresso e não poderia ser limitada por lei infraconstitucional, de modo que a invalidação dos atos posteriores “*projetada*” pelo defeito da vistoria proibida pela invasão anterior teria de ser compatibilizada com essa ressalva do decreto, embora pudesse permanecer proibida a ação judicial de desapropriação a cargo da entidade federal até o levantamento da proibição. É que o decreto

27 Ao qual se aplicaria a disciplina da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 que regula o processo administrativo. Caso em que se discutia se o recurso administrativo do proprietário tinha ou não efeito suspensivo e o Tribunal aceitou que o recurso não suspende os demais atos necessários à desapropriação. A referência não é explícita quanto a *todo o procedimento administrativo* embora leve a essa ilação, mas é extremamente relevante ter presente que essa disciplina tem de ser relativizada e levada em linha de consideração em face das peculiaridades do processo de desapropriação (MS 24.163-2/DF, DJ 19.09.2003).

28 v. MS 23.744-9/MS (DJ 17.08.2001).

presidencial deriva de competência constitucional própria e que não se condiciona a qualquer outro ato administrativo, tanto que o Supremo Tribunal Federal admite a edição do decreto independente de atos preparatórios se o presidente dispõe de elementos para tanto.

O prazo de vedação se prolonga por pelo menos *dois anos* da “*invasão*” já que se conta de dois anos da desocupação, o que pode implicar pela eventual demora na desocupação em imunização do imóvel por longo período, contra todas as expectativas constitucionais, como bem observou o ministro Pertence, penalizando por fim não os “*invasores*” senão os trabalhadores rurais sem-terra que poderiam ser assentados no imóvel acaso fosse este expropriado oportunamente, e beneficiando o proprietário que não deu função social à sua propriedade.

A cláusula final de *responsabilidade por comissão ou omissão* de que resulte descumprimento dessa vedação constitui manifestação inaceitável de autoritarismo legislativo e irracionalidade administrativa beirando a inconstitucionalidade, seja porque qualquer falha administrativa pode ser tida como ato omissivo que tenha dado oportunidade, ou não tenha impedido alguma providência em contrário à vedação, seja porque tal advertência naturalmente imobiliza a administração com grave prejuízo para a reforma agrária, propósito maior da Constituição.

A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E A FUNCIONALIDADE DA PROPRIEDADE SOB UMA ÓTICA PROGRESSISTA

GLADSTONE LEONEL DA SILVA JÚNIOR

Estudante de graduação da Universidade Federal de Viçosa

1. INTRODUÇÃO

Um tema com importância histórica incita um resgate de nossos antepassados, que do campo tiraram seu sustento, e até hoje alimentam a população. Dentro desta perspectiva, necessário é debater função social, discutindo sua real aplicabilidade e os motivos geradores de sua existência. É certo que estamos aprofundando um aprendizado sobre algo essencial para o desenvolvimento dos povos, de onde provém o alimento e gera dignidade para milhões de trabalhadores que da terra necessitam, e dela semeiam o alimento, essencial a qualquer ser humano.

Os portugueses, ao iniciarem o processo exploratório brasileiro, tentaram escravizar os índios, procurando também utilizar grandes unidades produtivas com intuito de arrecadação para a Coroa e conseqüente detrimento das terras indígenas, buscando a expulsão dos mesmos ou a exploração da mão-de-obra destes. Esta e muitas outras ações deram ensejo à formação da estrutura fundiária brasileira, onde deve ser analisado todo o histórico do direito de propriedade e conseqüente surgimento da função social, como instrumento de modificação da estrutura então estabelecida.

Tomando por base uma necessária caracterização histórica, é imprescindível adentrar nas minúcias do atual ordenamento jurídico nacional, principalmente no que diz respeito à Constituição da República, buscando a preponderância da aplicabilidade funcional da norma constitucional, garantindo eficácia necessária ao

pleno desenvolvimento da função social, coibindo qualquer aplicação normativa, muitas vezes arbitrária e fundamentada no individualismo, que se servem o Judiciário e as instâncias governamentais atuais.

Buscando a aplicabilidade e eficácia adequada da norma concernente à função social da propriedade rural, é importante que se avance no debate das controvérsias hermenêuticas existentes dentro dos próprios requisitos caracterizadores da função social, gerada pela própria Carta Magna e instigada por seus intérpretes. Requisitos que podem inibir, ou não, o cumprimento deste instituto, através da forma de interpretação das antinomias constitucionais. Todavia, nossa apreciação buscará uma interpretação comprometida com a dignidade da pessoa humana e os valores socialmente justos.

Com todas estas idéias colocadas, resta examinar a constitucionalidade do artigo 185, inciso II da Constituição da República, o qual dispõe sobre a impossibilidade de desapropriação de terras produtivas para fins de reforma agrária, sem sequer fazer a análise do cumprimento dos outros requisitos essenciais para a caracterização da função social, conforme disposto no artigo 186 da mesma Constituição.

A partir destes questionamentos, é fundamental que a função social seja cumprida de fato, respeitando os critérios estabelecidos na Constituição Federal, legislações ambientais, trabalhistas e tratados de direitos humanos, vingando uma concepção hermenêutica comprometida com o ser humano. Enfim, “a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”²⁹.

2. PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL NO MUNDO

Hoje podemos conceituar a propriedade, de acordo com o nosso Código Civil como sendo um direito complexo que consiste na faculdade que o proprietário tem de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto (art.1228 do CC). Mesmo não sendo mais considerado como um direito absoluto, a propriedade ainda é hoje a base de sustentação e fundamentação do sistema capitalista e da hegemonia do poder de poucos, observada historicamente.

29 SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 22ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 283.

Com toda sua primazia, para o Direito Romano, a propriedade era absoluta. Lá a noção de propriedade foi se desenvolvendo com o direito de família, sendo o lar considerado asilo inviolável, como base do desenvolvimento do instituto familiar e conseqüente necessidade de transmissão desta propriedade aos herdeiros diretos. Já no Código Napoleônico, “acontecimento fundamental, que teve uma ampla repercussão e produziu uma profunda influência no desenvolvimento do pensamento jurídico moderno e contemporâneo”³⁰, com conseqüente exaltação dos códigos e do direito positivado, a propriedade era tida como fato econômico de utilização exclusiva da coisa, sem a intervenção estatal restringindo o uso do bem, ressaltando um aspecto de liberdade, que antes da Revolução Francesa se restringia apenas à nobreza, e posteriormente foi angariado pela burguesia. Conforme os dizeres do civilista Nelson Rosenthal, “a propriedade seria o espaço de liberdade e intimidade da pessoa, proibindo-se intervenções estatais capazes de restringir as faculdades de fruição e disposição pelo proprietário”³¹.

De certa forma, já era previsto por alguns que o acúmulo de propriedade, proveniente de uma suposta liberdade oferecida aos que possuíam condições financeiras de usufruí-la, dentro um sistema jurídico que garantisse a manutenção ideológica através do positivismo, estaria gerando uma maior concentração de renda e exclusão social, acarretando no crescimento do número de miseráveis que não tinham condição de exercer seu direito à liberdade de adquirir uma propriedade. É evidente, que este agrupamento de terras com a aquisição de propriedades geraria também uma concentração de poder, e este era o real interesse da burguesia liberal em repelir o absolutismo conservador e então considerar a propriedade como direito inviolável e sagrado.

Todavia, a insatisfação das classes desfavorecidas foi crescendo com o alto índice de exploração, principalmente com o advento da Revolução Industrial e a incessante busca de lucro das indústrias em detrimento da classe proletária completamente explorada, que sequer possuía condição mínima de sobrevivência, tendo uma estimativa de vida baixíssima. O crescimento do capitalismo e seus efeitos se mostravam gritantes, porque a posição cômoda dos proprietários contrariava a situação do proletariado explorado. As contradições sociais estavam latentes e aquela nova organização social gerou reflexão e críticas ao direito natural, até então aclamado.

Neste contexto, opiniões diversas ao latente domínio estabelecido pelo sistema

30 BOBBIO, Norberto, *O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito*, compiladas por Nello Mora: tradução e notas Márcio Pugliesi. Edson Bini. Carlos E. Rodrigues; São Paulo, Ed. Ícone, 1995, p. 63.

31 ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2004, p.27.

capitalista baseado na propriedade privada, começam a ganhar força, emergindo as idéias do pensador Karl Marx e o pensamento baseado no socialismo científico, em que a propriedade teria função basilar no sistema de classes, evidenciando a exploração do trabalhador assalariado e conseqüente desenvolvimento do sistema produtivo. Para Marx, “o capital não se preocupa com o processo de trabalho em si, com a criação de valores de uso, mas sim com o processo de exploração, com a criação dos valores de troca, dos quais possa extrair maior valor do que o investido neles”³².

Nesta conjuntura contestadora, o jusfilósofo Hegel em sua obra-prima, dispõe que

as instituições jurídicas nascem em um determinado momento histórico, no caso da propriedade, em um período de grande individualismo, onde vigiam determinados valores sociais, ultrapassados há dezenas de anos, defasados mesmo para a realidade da época e, passado estes valores, o instituto da propriedade como bem absoluto do homem perdeu sua razão de existir, perde todo o seu sentido e todo o seu direito³³.

Deixando evidente a insatisfação presente na época, pelo grau de injustiça praticado até então.

Perante todo clima de contestação que passou a ser cunhado dentro da sociedade, passa a ficar clara, a necessidade de modelar o sistema capitalista selvagem a um outro mais moderado, sem perder seu alicerce de sustentação começa a se falar na propriedade social, sendo um dos precursores deste pensamento, o jurista Duguit, que atribuía legitimidade à propriedade que contribuísse aos anseios sociais, surgindo então a figura da função social, orientação dada na época também pela Igreja Católica. A partir de então, observou-se o crescimento deste instituto como instrumento necessário de utilização capitalista para conseguir manter este sistema até então hegemônico, no poder.

3. QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA

Até a colonização, o território era povoado por diversas tribos indígenas que conservavam a propriedade coletiva das áreas que habitavam, vivendo em legítima

32 MEHRING, Franz apud BENJAMIM, César (org.), *Marx e o Socialismo*, 1ª ed., São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2003, p.21.

33 HEGEL, *Princípios da filosofia de direito*. Lisboa: Guimarães, 1986, p.22.

interação com a natureza. Com a chegada dos colonizadores, houve a tentativa de escravização dos índios, porém, como eles não aceitavam, via de regra, a submissão e conseqüente exploração, tribos foram dizimadas e a metrópole começa a pautar suas ações no desenvolvimento do tráfico negreiro, que além da mão-de-obra encaminhada ao latifúndio, proporcionava uma enorme rentabilidade.

No Brasil, foi implementado também, o sistema de sesmarias que perdurou por alguns séculos e pode ser colocado, como um dos responsáveis pelo perfil latifundiário da estrutura agrária de nosso país. Com o tempo foi se condenando o tráfico negreiro internacionalmente e também internamente. Nesse momento, vislumbrou-se a necessidade de uma regulamentação mínima, que até então não existia, sobre as terras e foi promulgada em 1850 a Lei de Terras. Através dela, foi mantida a concentração fundiária e a disponibilidade de mão-de-obra, incentivada neste momento pela vinda de imigrantes, que quando chegavam ao país dificilmente tinham oportunidade de adquirir uma terra devido ao preço inviabilizador, e trabalhavam geralmente nas propriedades monocultoras voltadas para a exportação. Foi proibida a aquisição de terras devolutas, de qualquer forma que não fosse a compra, e legitimou-se a posse de terras já ocupadas com culturas efetivas, implementando, de fato, o latifúndio.

A partir de então, o controle político se deu pelos latifúndios e o coronelismo passou a vigorar, principalmente no início do século XX. A força do latifúndio se fazia cada vez mais presente, impedindo qualquer avanço tanto na Constituinte de 1934, como na promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), proporcionando uma organização associativa do trabalhador rural com base municipal, desvinculando a classe rural do trabalhador urbano, facilitando o controle por meio do latifúndio. Porém, Stefaniak diz que “a Constituição de 1934 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro, até então extremamente conservador no tocante ao absolutismo do direito de propriedade, os primeiros indícios de que o Brasil recepcionaria a doutrina funcionalista para este direito”³⁴.

Na década de 50, começam a se articular movimentos de organização no campo, com objetivo de pleitear a Reforma Agrária, isto teve início com o PCB. Todavia outros movimentos foram se fortalecendo no meio rural, entre eles as Ligas Camponesas que distinguia sua atuação do Partido Comunista, pois buscava a eliminação do latifúndio introduzindo o campesinato como ator político no cenário nacional, constituindo um primeiro passo para

34 STEFANIAK, Jeaneth Nunes, *Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST*. Ponta Grossa: UEPG, 2003, p.73.

a Revolução Socialista³⁵.

conforme disposto no livro de Leonilde Sérvolo de Medeiros. Nesta época, temendo a influência da esquerda presente, a Igreja passa a ingressar no debate pleiteando a necessidade de formação de uma classe média rural. Logo o debate se fazia presente na sociedade, tendo uma dúplice corrente, a da efetivação da necessidade de reforma agrária e dos que vislumbravam a necessidade de modernização do campo.

Tendo em vista o triunfo da Revolução Cubana em 1959 e miséria crescente no campo, os Estados Unidos, buscaram uma aliança com os governos latino-americanos, visando impedir o clima de insurgência crescente, propondo um programa de reforma agrária, que abriu brecha para as ações progressistas, como regulamentação sindical dos trabalhadores rurais e outros avanços. Visava a gradual extinção dos minifúndios e dos latifúndios, constituindo então as empresas rurais. Esse posicionamento se evidenciou no Estatuto da Terra, aprovado oito meses após o golpe militar, devido à necessidade de transformação fundiária e modernização do campo. O Estatuto criou condições para a desapropriação por interesse social, no entanto isto era inviabilizado pela conjuntura política da época, foi somente uma válvula de escape utilizada pelo regime ditatorial. Ele serviu como incentivador de políticas voltadas para produtividade, com intuito de desenvolvimento do mercado externo, buscando uma ascensão da burguesia agrária aos mesmos moldes da burguesia industrial.

Sob influência da Igreja, no início da década de 1980, variados sujeitos que demandavam terras foram surgindo em diferentes organizações com pontos de pauta peculiares; foram eles os atingidos por barragem sendo organizados pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), os seringueiros resistindo à devastação da floresta, tendo em Chico Mendes seu grande referencial de luta e resistência, os pequenos produtores excluídos devido à mecanização no campo. Aos poucos a representação camponesa que era centrada na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) até então, foi perdendo força, e devido à atuação incisiva de trabalhadores rurais através de ocupações, surge o Movimento Rural dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, houve a formulação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), onde houve um verdadeiro embate ideológico, em que o MST e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) se

35 MEDEIROS, Leonilde Servolo de, *Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003, p.18.

posicionaram contrariamente a proposta, que seguia o mesmo modelo do Estatuto da Terra, instrumento utilizado na ditadura militar, sem maiores avanços na política de reforma agrária.

Naquela época, cresceram as representações patronais com a instituição da União Democrática Ruralista (UDR), que se baseava na defesa da propriedade, se preciso inclusive com a utilização de força. Essa entidade consubstanciou-se numa força política que travou os projetos propostos de reforma agrária, principalmente na redação final do PNRA, descaracterizando o aspecto punitivo da desapropriação, utilizando a redução da função social a índice de produtividade com dificuldade na sua caracterização (sendo, portanto passível de ação judicial, tendo o Judiciário o papel primordial em sua hermenêutica e aplicação dos dispositivos), renegando a prioridade de desapropriação em locais de alta incidência de arrendatários ou parceiros como disposto no Estatuto da Terra³⁶.

Com o implemento da Constituição em 1988, pela primeira vez, o tema reforma agrária é tratado, dando-se ênfase à função social da propriedade, inspirada suas características no Estatuto da Terra. No entanto, várias restrições à sua realização foram efetivadas, como a desapropriação feita em Título da Dívida Agrária (TDA), com base em valores do mercado resgatáveis em até 20 anos, retirando o caráter punitivo, além do mais as terras para fins de reforma agrária são passíveis de debate do mérito nos tribunais, dificultando o processo, ao contrário da desapropriação por utilidade pública em que só se debate o valor para ressarcimento, pago em dinheiro. Também insuscetíveis de desapropriação a propriedade produtiva e a pequena (1 a 4 módulos fiscais) e média (4 a 15 módulos fiscais), desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

Depois da Constituição Federal, surge a Lei Agrária (lei 8629/93) regulamentando a produtividade, definindo que o desrespeito à função social acarretaria na possibilidade de desapropriação, tendo as terras públicas preferência para a execução de reforma agrária. Segundo a professora Leonilde Servolo de Medeiros,

nossa cultura jurídica civilista faz do direito de propriedade, como absoluto, admitindo-se exceção só por usucapião, daí a importância do Judiciário para realizar despejos, arbitrar valores de desapropriação, definir a propriedade improdutiva, etc.³⁷.

Durante toda sua história, o Brasil sempre priorizou a monocultura de exportação e a constituição de latifúndios, garantindo a exclusão social e

36 MEDEIROS, Leonilde Servolo de, Ob.Citada, p.37.

37 MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Ob.citada, p.42-43.

mantendo o poderio político e financeiro concentrado. A função social surge num contexto histórico de insurgência das massas devido à miséria crescente, como algo humanitário dentro do sistema capitalista, com o intuito de acalmar a população excluída, inviabilizando a reforma agrária de maneira plena, necessária a um desenvolvimento sustentável e abrangente para a concretização da justiça social.

4. AS NORMAS CONSTITUCIONAIS FUNCIONALISTAS – DA EFICÁCIA À HERMENÊUTICA

A fim de adentrar no debate sobre a aplicabilidade e eficácia da norma concernente à função social, requer argumentos e posicionamentos bem delineados devido a grande divergência existente neste embate ideológico. Vários são os juristas que divergem da conceituação e forma de efetivação destas normas constitucionais.

Importante dizer que, se de alguma forma faltam os requisitos para a aplicação da norma ao caso concreto, esta é carente de eficácia. Devendo a norma, possuir efeitos jurídicos para consubstanciar esta eficácia. A aplicabilidade vislumbrará a possibilidade de aproveitamento e oportunidade de executoriedade da norma. Necessário é a diferenciação da eficácia e da aplicabilidade das normas constitucionais, pois a questão terminológica dificulta a solução das divergências e maior nitidez ao entendimento do assunto em questão.

O tema é tratado com absoluta prioridade e especialização pelo grande constitucionalista José Afonso da Silva, na obra *Aplicabilidade das normas constitucionais*, em que faz uma classificação da aplicabilidade e eficácia destas, adequada à contextualização conjuntural.

A análise que se faz aqui, trata da forma em que está estruturado o conjunto normativo constitucional. Estaremos pontuando o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e o artigo 186, que constituem as normas de real interesse neste estudo.

No artigo 186, visualiza-se a explicação da função social da propriedade rural, onde está esmiuçada sua caracterização em seus requisitos, da seguinte maneira; “*A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração*

que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores?

A norma constitucional aqui explicitada é classificada como sendo uma norma programática, de caráter sócio-ideológico, dentro de um contexto de normas de eficácia limitada, frente a outras normas constitucionais, não desconsiderando sua importância, interesse legítimo e vinculatividade, principalmente em situações subjetivas. Também, podemos observar que a norma imperativa que institui a necessidade de cumprimento da função social está localizada no artigo 5º, sendo considerada uma norma de eficácia contida, por deixar margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, já tendo sido regulado seus interesses suficientemente, possuindo então, aplicabilidade imediata e direta.

Logo, da mesma forma que é garantido o direito de propriedade na Constituição (art.5º, XXII), é também assegurado o cumprimento da função social desta propriedade (art.5º, XXIII). Importante destacar que a necessidade do cumprimento da função social da propriedade é tida como um direito e garantia do homem, direito básico do ser humano, cláusula pétrea da Constituição de 1988, portanto, direito fundamental do povo brasileiro.

Desta forma é necessária a aplicação da função social para que possa ao menos, caracterizar-se o direito de propriedade, tornando-se indubitável a obrigatoriedade de aplicação plena do artigo 186, sob o risco de tornar inócuo o artigo 5º, XXIII, ou seja, uma cláusula pétrea.

É fato que grande parte da doutrina jurídica insiste em desqualificar as normas programáticas como se fossem dirigidas tão só aos legisladores, desconsiderando a finalidade do ordenamento jurídico como um todo, tendo em vista, geralmente só as importâncias econômicas, esquecendo daquela boa e velha ética jurídica necessária, que vai muito além dos simples interesses financeiros. Este posicionamento geralmente de privatistas, persistentes na caracterização destas normas como se imperativas e jurídicas não fossem, mas tivessem meramente valor moral ou de intenções, por serem consideradas por estes, impraticáveis.

Essa tese, hoje combatida seriamente, é responsável pela caracterização como programática de toda norma constitucional incômoda. Seria fácil, assim, descartar-se da incidência de uma regra, bastando tachá-la de programática e, com isso, nos termos de tal doutrina, o princípio seria posto de lado³⁸.

Vagarosamente, a doutrina vem afirmando cada vez mais o caráter vinculativo destas normas, sendo reconhecidamente de caráter teleológico devido à finalidade a

38 SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 6ª ed. 3ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.153.

ser atingida, com relevante função na ordenação jurídica do país e efeitos jurídicos de suma importância, servindo como pautas reivindicativas dos movimentos sociais e cidadãos conscientes com a trágica realidade do país.

Descartando a visão conservadora dos juristas que a consideram como de eficácia limitada e aplicabilidade indireta, seguimos uma linha progressista na aplicação destas normas, seguindo os passos de Canotilho e José Afonso.

Esses princípios são programáticos, mas apenas no sentido de que definem as bases dos fins e tarefas estatais e enquanto põe os objetivos e determinações do programa a ser cumprido pelo Estado. Constituem estas normas como Direito imediatamente vigente e diretamente aplicável³⁹.

Logo, pode ser salientado que estas normas programáticas sendo constitucionais, mesmo uma lei anterior ou posterior que demonstre incompatibilidade de conteúdo com estas, deve ser declarada inconstitucional e devidamente revogada. Podendo inclusive ratificar, com mais uma citação do sábio José Afonso da Silva, que

a orientação doutrinária moderna é no sentido de reconhecer eficácia plena e aplicabilidade imediata à maioria das normas constitucionais, mesmo a grande parte daquelas de caráter sócio-ideológico, as quais até bem recentemente não passavam de princípios programáticos. Torna-se cada vez mais concreta a outorga dos direitos e garantias sociais das constituições⁴⁰.

É importante que se conceitue hermenêutica, neste complexo debate acerca da função social da propriedade rural, para que haja um melhor entendimento na leitura deste ponto. O professor Varella define hermenêutica como a “arte de interpretar, de buscar o verdadeiro sentido das palavras, dos textos, das leis, adaptando seu conteúdo a uma realidade fática, procurando a concretização da hipótese abstrata e genérica prevista pelo legislador ao caso concreto”⁴¹.

A diferenciação da mera interpretação para a hermenêutica consiste no fato que esta é considerada uma teoria científica dotada de regra e métodos de interpretação aplicáveis à determinação de sentido e alcance do direito em si, já aquela é uma simples aplicação do método, a mera atividade de determinação do sentido e alcance das normas jurídicas. Dentro desta conceituação existem diversas formas de aplicação hermenêutica mais frequentemente utilizadas; são elas, a

39 CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Constituição Dirigente e vinculação do legislador*: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1983, p.194.

40 SILVA, José Afonso da. Ob. citada, p.88.

41 VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao Direito à Reforma Agrária*. Leme: Editora de Direito, 2000, p.227.

gramatical, a histórica, a autêntica, a lógica, a sistemática e a teleológica.

Diante da apreciação que se deseja, de uma concepção hermenêutica mais adequada à efetivação do artigo 186 da nossa Carta Magna, vislumbramos para um real sentido e alcance da norma a aplicação do método sistemático, o qual busca analisar o ordenamento jurídico em sua totalidade, buscando uma interpretação da norma que contextualize o “espírito” da Constituição Federal. Isto porque é de fundamental importância na análise hermenêutica, avaliar o ordenamento jurídico frente à realidade social em que a norma será aplicada, e é fato que nossa Constituição tem um cunho social marcante que necessita ser concretizada.

Julgamos adequada a utilização da concepção sistemática, pois “o cumprimento da função social da propriedade não se dá com a aplicação imediata desta ou daquela lei, mas exige uma especial atenção, pelo hermeneuta, do ordenamento jurídico como um todo”⁴². Contudo, além deste método, os requisitos individualmente caracterizadores da função social podem se pautar numa visão teleológica-progressista, buscando uma análise da norma, satisfatória aos anseios sociais.

O método sistemático visa não isolar um preceito no seu contexto, analisando o ordenamento jurídico de forma una, tendo por base os princípios gerais na busca do bem comum, verificando a hierarquia normativa a fim de evitar a contradição de duas ou mais normas, prezando uma coexistência harmônica destas. Alguns juristas, como Miguel Reale, não enxergam efeito qualquer a separação da interpretação lógico e sistemática, fazendo a análise conjunta de ambas.

Já a interpretação teleológica tem por objetivo alcançar o que se deseja com a norma, intentando promover uma maior abrangência dos anseios sociais, atingindo o sentido e o alcance da norma buscando atingir sua finalidade. Normalmente sua análise, também não é feita de maneira isolada.

Quando examinamos os critérios caracterizadores da função social da propriedade rural, logo no caput observa-se o condicionamento infraconstitucional exigido para o cumprimento dos requisitos ali elencados. Esta norma utilizada é a chamada Lei Agrária (lei 8629/93) que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, dando ênfase somente ao critério da produtividade.

Logo, no primeiro inciso, ao dispor sobre o aproveitamento racional e adequado, procura-se pautar justamente a questão da produtividade. Necessita-se observar dois índices simultaneamente, para averiguação deste critério. O grau de utilização da terra deve ser no mínimo 80%, sendo calculado pelo percentual

42 VARELLA, Marcelo Dias, Ob. Citada, p.225.

entre a área utilizada de fato e a área aproveitável total do imóvel; e o grau de eficiência deve ser igual ou superior a 100%, sendo obtido conforme a atividade exercida na terra. Com todas estas informações, a possibilidade de desapropriação da propriedade improdutiva se torna mais clara e visível. Todavia, não é por acaso, que o ponto da produtividade é devidamente regulamentado, o papel da propriedade rural dentro de um sistema embasado na propriedade privada dos meios de produção, é precisamente produzir riqueza.

Instituindo uma concepção hermenêutica adequada à realidade brasileira, esse critério da produtividade da terra deve estar diretamente ligado a outros caracteres, como da segurança alimentar, do desenvolvimento sustentável, das necessidades do mercado interno, sem um cunho meramente exploratório e concentrador de renda.

Os outros três critérios concernentes à utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, relações de trabalho e priorização do bem-estar coletivo, são regulamentados de uma forma genérica, sem a mesma clareza utilizada na caracterização da produtividade. Entretanto, ainda assim é possível fazer uma análise comprometida com o bem comum, simplesmente, utilizando “as migalhas” que a lei nos oferece.

Tendo em vista as poucas alternativas, proporcionadas pela norma positivada infraconstitucional de possibilitar a aplicação de um conjunto normativo progressista, recorreremos à Carta Maior para resolvermos conflitos quanto à questão agrária, caso não seja suficiente à aplicação da lei regulamentadora. “A Constituição Federal serve como fonte para dirimir eventuais questões agrárias que a legislação esparsa não resolva. É a lei maior do país e, por isso, sua aplicação torna-se imprescindível na solução dos casos concretos”⁴³.

Importante salientar que é essencial encontrar meios, tanto na Constituição quanto nas normas infraconstitucionais, para a transformação de uma realidade que o sistema jurídico atual insiste em embasar ideologicamente mantendo uma estrutura de completa desigualdade. Uma das formas de lutar por esta justiça social é repensar métodos interpretativos da norma, comprometidos com a maioria miserável da população, trazendo uma análise humana ao mundo jurídico.

5. A ANTINOMIA CONSTITUCIONAL EM QUESTÃO

Após clarear a concepção de Direito que julgamos ser necessário estar

43 VARELLA, Marcelo Dias. Ob. citada, p.244.

trabalhando, tratamos aqui de mais um ponto controverso, o qual exigirá uma análise criteriosa, porém, combativa como todas as outras que vêm sendo feitas.

Nossa Constituição, mesmo sendo conhecida como uma constituição cidadã, sucumbiu em alguns pontos concernentes à concretização da reforma agrária. Observamos, isto principalmente na vigência do artigo 185, inciso II. Norma esta, que podemos considerar completamente descontextualizada frente ao conjunto normativo constitucional. Na íntegra, o artigo 185 dispõe em seus incisos; “*São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva*”.

O inciso I, trata da impossibilidade de desapropriação da pequena e média propriedade, ou seja, daquela terra não superior a 15 módulos fiscais, sendo esta a única propriedade rural do seu dono. Caso ele possua outras propriedades rurais, a desapropriação para fins de reforma agrária é obviamente viável se desrespeitada a sua respectiva função social. Levando em consideração a dimensão territorial de nosso país e a vasta área passível de efetuação da reforma agrária, principalmente das grandes propriedades concentradoras de terra, consegue-se entender a impossibilidade de desapropriação da pequena e média propriedade rural.

No entanto, quando a análise recai sobre o inciso II, percebe-se que o legislador agiu com motivação clara de interesses gritantes da elite ruralista conservadora, principalmente por não permitir a desapropriação, mesmo a propriedade descumprindo a função social. Se formos analisar, o artigo 185, II, conforme se propõe, iríamos ter que considerar o inciso I do artigo 186, em detrimento dos demais critérios caracterizadores da função social.

Logo, estamos diante de uma antinomia constitucional, que coloca o artigo 185, II em contrariedade com o artigo 186. Frente a esta situação, buscaremos a resolução deste embate de uma forma viável socialmente e alinhada ao “espírito” da Constituição Federal.

De acordo com Bobbio, visualiza-se uma antinomia jurídica quando, se verifica “duas normas incompatíveis pertencentes ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade⁴⁴”. Para resolver este caso específico, não é possível aplicar o critério de resolução de antinomias aparentes, já que estamos tratando de uma antinomia real, presente no mesmo grau cronológico, hierárquico e específico. “Se definirmos como normas incompatíveis àquelas que não podem ser ambas verdadeiras, relação de incompatibilidade normativa verificar-se-á entre uma

44 BOBBIO, Norberto, *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 10ª.ed., 1999, p.88.

norma que ordena fazer algo e uma norma que proíbe fazê-lo⁴⁵, o que configura claramente o caso estudado.

Na doutrina constitucional, a possibilidade da existência de normas inconstitucionais é bem fundamentada, como em Canotilho, que dispõe que “apesar da pequena possibilidade da existência de normas constitucionais inconstitucionais em estados de direito democrático-constitucional, estas podem ser encontradas, cabendo ao intérprete legal solucioná-las⁴⁶”.

De acordo com esta situação, Bobbio traz uma possível solução aplicável nestes casos.

Digamos então de uma maneira mais geral que, no caso de conflito entre duas normas, para o qual não valha nem o critério cronológico, nem o hierárquico, nem o da especialidade, o intérprete, seja ele o juiz ou o jurista, tem à sua frente três possibilidades: eliminar uma, eliminar as duas, conservar as duas⁴⁷.

Tendo em vista as opções elencadas por Bobbio, talvez o melhor a ser feito nessa situação é extinguir o artigo 185, II, do conjunto normativo constitucional. Esta operação é conhecida como ab-rogação imprópria devido à impossibilidade do juiz ou do jurista, eliminar esta norma por não ter poder de legislação. Somente nos resta defender, que o dispositivo a considerar insuscetível de desapropriação a propriedade produtiva (art.185, II, CF), seja considerado inconstitucional mesmo estando no corpo da Constituição.

Bobbio nos deixa uma última lição quando observa a impossibilidade de aplicação dos critérios no caso de uma antinomia aparente, e se depara com a antinomia real como a que estamos lidando, dizendo que

um conflito no qual não se possa aplicar nenhum dos três critérios, a solução do conflito é confiada à liberdade do intérprete; poderíamos quase falar em um autêntico poder discricionário do intérprete, ao qual cabe resolver o conflito segundo a oportunidade, valendo-se de todas as técnicas hermenêuticas usadas pelos juristas por uma longa e consolidada tradição e não se limitando a aplicar uma só regra⁴⁸.

Logo, o caminho a ser seguido é este, emergindo o debate da eficácia

45 BOBBIO, Norberto, Ob. citada, p.85.

46 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995, p.235-236.

47 BOBBIO, Norberto, Ob. citada, p.100.

48 BOBBIO, Norberto. Ob. citada, p.100.

normativa, aprofundando a análise hermenêutica e discussão das antinomias, pois com todo o entrave que viermos ainda a encontrar, deve ser salientado sempre que o jurista comprometido com o bem comum, não deve sucumbir quando a finalidade é alcançar a justiça, mesmo que o universo jurídico insista em deturpar este desejo.

6. CONCLUSÃO

Em nosso país, a questão agrária, ao invés de ser uma oportunidade de emancipação e possibilidade de soberania na manutenção do próprio sustento popular, sempre foi algo conflitante devido ao alto grau de concentração fundiária que historicamente pautou as políticas públicas da nação. Por ironia do destino, o Brasil é um dos maiores países do mundo em extensão e de imensa riqueza natural, contudo vive-se uma realidade a qual dois terços da população vive abaixo da linha da pobreza, estamos vivendo uma completa inversão de valores e parece que não nos damos conta disto.

É fato que nossa estrutura fundiária que se mantém basicamente intacta, as sesmarias se transformaram em latifúndios, a *plantation* é conservada com a política de exportação voltada para o mercado externo, e a monocultura reina há séculos de maneira intocável. A terra gera poder e é encarada como mercadoria, tendo sido desconfigurado todo seu conceito elementar inserido em um conjunto natural gerador da condição de vida humana. Toda a luta dos povos decorrente da questão agrária, fez com que as elites, com o intuito de manutenção hegemônica do poder, cedessem um pouco em suas atrocidades possibilitando a criação da função social da propriedade, propiciando um ar humanitário ao sistema capitalista e mais uma vez impedindo a configuração plena da reforma agrária.

No que tange a Constituição, estas normas que elencamos de cunho progressista em parte, geralmente com caracteres sócio-ideológicos, não podem continuar sendo tachadas como impraticáveis, contribuindo com a manutenção da injustiça. Se não conseguimos efetivar a reforma agrária de maneira plena, lutaremos pela efetivação da função social da propriedade através dos critérios estabelecidos no artigo 186, apontando para os objetivos e determinações dos programas a serem cumpridos pelo Estado, lutando pela aplicabilidade direta e imediata vigência desta norma.

A busca pelo bem comum, principalmente no meio jurídico, vai muito além do que nos oferece o sistema judiciário colocado e o conjunto normativo

vigente, requer antes de tudo um profissional comprometido com uma concepção hermenêutica, que venha proporcionar a emersão das normas realizadoras de justiça social; caso contrário, estas mesmas normas serão dotadas de inocuidade pelo próprio sistema em que estão positivadas. Portanto, em se tratando da norma correspondente à função social da propriedade rural, a utilização da concepção hermenêutica sistemática aliada à interpretação teleológica, aplicada ao artigo 186, seria uma forma de concretizar a possibilidade de realização da justiça social; uma vez que elas buscam compreensão da norma aplicada ao ordenamento como um todo, levando em consideração que nosso conjunto normativo é regido por princípios comuns que almejam a realização do bem-estar social, a norma deverá também buscar este fim, aliada a uma análise normativa correspondente à satisfação dos fins sociais, conforme se consubstancia necessário diante da realidade desigual e injusta nos dias de hoje.

Na análise de antinomias, mais uma vez se pautando em um exame comprometido com o povo oprimido, a utilização da hermenêutica adequada é essencial para solucionar o conflito normativo. Ao deparar com o artigo 185, inciso II e verificar seu grau de comprometimento com a manutenção de classes e conseqüente exclusão social, é necessário requerer a eliminação desta norma tão danosa ao povo brasileiro.

Tendo em vista todo conteúdo exposto, sabemos que, mais que a teoria adequada à efetivação da justiça social no meio rural, se faz necessária uma prática emancipatória, aliada ao resgate da dignidade do trabalhador rural, fazendo que ele receba de fato o amparo da norma constitucional. Se o instrumento necessário para iniciar essa transformação é a utilização da função social, que seja usado, se possível, de maneira progressista para que mais à frente possam ser galgados degraus mais altos, que venham libertar o povo de toda a exploração histórica que insiste em não cessar.

7. REFERÊNCIAS

BENJAMIM, César (org.). *Marx e o socialismo*. 1ªed. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2003.

BOBBIO, Norberto. *O Positivismo jurídico*: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Mora: tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Editora Ícone, 1995.

_____ *Teoria do ordenamento jurídico*. 10ª edição. Brasília: Editora

Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL. *Código Civil*, 8ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). PINTO, Antonio Luiz de Toledo;

WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. 29ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1983.

_____ *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia de direito*. Lisboa: Guimarães, 1986.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6ª edição, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____ *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

STEFANIAK, Jeaneth Nunes. *Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST*. Ponta Grossa: UEPG, 2003.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito e à reforma agrária*. Leme: Editora de Direito, 2000.

NATUREZA DO DECRETO PRESIDENCIAL QUE DECLARA ÁREA DE INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

CID ROBERTO DE ALMEIDA SANCHES

Advogado da União – PRU da 3ª Região

Sumário: 1 - Introdução; 2 - Dos vários atos administrativos concernentes à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; 3 - Procedimento administrativo para obtenção do laudo de vistoria prévia e o decreto presidencial declaratório; 4 - Natureza do decreto presidencial: ato declaratório (não constitutivo) simples, de natureza autônoma (não complexo), a expressar a conveniência administrativa de afetar o imóvel rural à função de interesse social, independentemente das conclusões do procedimento administrativo de classificação fundiária.

Introdução

A identificação da natureza jurídica de um instituto revela mais intensamente sua importância na definição do regime jurídico a ele incidente e na observância de suas balizas dentro do sistema positivo e de seus efeitos jurídicos. Passando pela identificação da essência do instituto e seus atributos, tal processo impõe ao operador encontrar seu melhor amoldamento dentro do sistema jurídico.

O decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária tem matriz na Constituição Federal e delineamento infraconstitucional satisfatório. Apesar de todo esse arcabouço jurídico evidenciar a natureza autônoma do decreto presidencial (ato declaratório, simples e discricionário), há uma tendência dos operadores jurídicos em se estabelecer liames entre este ato presidencial e o procedimento realizado pelo Incra para obtenção do laudo agrônomico de fiscalização, como se o primeiro marcasse a finalização do

procedimento fiscalizatório.

O presente trabalho objetiva exatamente evidenciar a inexistência dessa correlação e de qualquer condicionamento entre os atos administrativos aqui tratados, o que se fará mediante a demonstração da exata natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária.

Dos vários atos administrativos relacionados à desapropriação

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, no plano estritamente constitucional, impõe a relativização do direito de propriedade diante do identificado descumprimento de sua função social. Num primeiro momento, a comprovação desse ilícito constitucional se realiza mediante procedimento administrativo, que apenas instrumentaliza aferição da produtividade, cumprimento aos ditames da legislação ambiental e trabalhista e aspectos ínsitos à viabilidade técnica e econômica do imóvel para destinação a assentamentos de reforma agrária, eventualmente culminando na sua reclassificação junto ao cadastro rural mantido pelo Poder público, **somente após isso exigindo regramentos pelo contraditório e ampla defesa, porquanto antes disso não potencializaria sequer ameaça a direito, na medida em que sendo direito da Administração fiscalizar, a ninguém prejudica quem seu direito exerce.**

Observadas as diretrizes constitucionais, o ordenamento fixou os contornos das fases desse procedimento interno, onde são definidos os critérios para o diagnóstico inicial concernente ao cumprimento da função social da propriedade, através da aferição do Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência na Exploração (GEE), do aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, da utilização compatível dos recursos naturais disponíveis e da preservação do meio ambiente, da observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e ainda da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Portanto, mediante procedimento administrativo, a Administração identifica o imóvel rural vocacionado à reforma agrária, não se exigindo seja regrado por contraditório e por ampla defesa, porquanto, conforme se demonstrará, tais garantias não são ínsitas a esta fase e estarão resguardadas no processo judicial a que se refere a Lei Complementar 76/93.

Será no processo judicial regrado pelo contraditório e pela ampla defesa que se corporificará a pretensão da Administração em realizar a desapropriação do imóvel rural sobre o qual se identificou a vocação para reforma agrária. E será por

ato jurisdicional, vencida a oposição individual do proprietário, que se declarará o descumprimento dos requisitos concernentes à função social, conforme explicitados nos arts. 185 da Constituição Federal e 6º a 9º da Lei nº 8.629/93, sujeitando a propriedade às conseqüências determinadas no ordenamento.

A deflagração e o desenvolvimento de tais trâmites autorizados pela Constituição Federal, regem-se pelas disposições da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e pelas normas de execução do Inca.

Espécie de intervenção do Estado no domínio privado, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária desenvolve-se mediante uma fase administrativa e uma fase judicial, sendo apenas nesta última que os atos administrativos precedentes se corporificam em materialidade de ação sob o prisma da tangibilidade patrimonial, conforme concluiu o Supremo Tribunal Federal nos autos do **MS nº 24.163**⁴⁹.

Procedimento administrativo para obtenção do laudo de vistoria prévia e o decreto presidencial declaratório

Atendendo à base legal aplicável à espécie, os atos mais relevantes do procedimento administrativo Inca são os seguintes:

a) deflagração do procedimento administrativo, por provocação ou de ofício (art. 1º da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD/Nº 35, DE 25 DE MARÇO DE 2004 e art. 1º do Decreto nº 2.250/97);

b) notificação (comunicação) encaminhada ao proprietário, preposto ou representante, pessoalmente ou por edital, cientificando da realização de vistoria prévia para levantamento de dados e informações (art. 2º, §§ 2º e 3º da Lei nº 8.629/93 e art. 3º da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD/Nº 35/2004), com antecedência mínima de 3 dias (art. 26, § 2º, da Lei nº 9.784/99);

c) realização da vistoria, consubstanciada no laudo agrônômico de fiscalização, elaborado na forma estabelecida no Manual para Obtenção de Terras

49 [...]. *A ausência de eficácia suspensiva do recurso administrativo viabiliza a edição do decreto desapropriatório no que apenas formaliza a declaração de interesse social, relativamente ao imóvel, para efeito de reforma agrária, decorrendo a perda da propriedade de decisão na ação desapropriatória, não mais sujeita, na via recursal, a alteração.*[...]

e Perícia Judicial, Módulo II, com foco na aferição do cumprimento de sua função social, conforme definido nos arts. 2º e 9º da Lei nº 8.629/93, acompanhado, conforme o caso, de parecer sobre a viabilidade técnico-econômica e ambiental de sua exploração via reforma agrária, tomando-se por base as condições de uso do imóvel nos doze meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação prevista no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.629/93 (art. 4º da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD/Nº 35/2004);

d) identificação dos valores do GUT e GEE, com base nos elementos coligidos no Laudo Agrônômico de Fiscalização, seguindo-se atualização dos dados cadastrais e classificação fundiária do imóvel rural (art. 4º, § 4º, da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD/Nº 35/2004);

e) encaminhamento ao proprietário, preposto ou representante legal, através de correspondência com Aviso de Recebimento (AR), da Declaração para Cadastro de Imóvel Rural - DP "*ex officio*", bem como ofício informando a situação cadastral encontrada, sendo-lhe concedido, a partir do seu recebimento, o prazo de 15 (quinze) dias para interposição de impugnação administrativa e recursos (art. 5º da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD/Nº 35/2004, e art. 3º, II, 26 da Lei nº 9.784/99);

f) finalização do procedimento administrativo, após o resultado das impugnações e recursos, com a efetiva atualização dos dados cadastrais e (re)classificação fundiária do imóvel rural (art. 5º da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD/Nº 35/2004).

O procedimento administrativo, portanto, **finaliza** com a efetiva atualização dos dados cadastrais e a classificação fundiária do imóvel rural, podendo ou não - se, notificado, o proprietário impugnar a reclassificação - iniciar-se um processo administrativo, que a seu tempo finalizaria após o resultado das impugnações e esgotados os recursos. A ação administrativa, contudo, prossegue, seja após o procedimento da vistoria de aferição da produtividade, seja após o processo subsequente à reclassificação cadastral, com os preparativos para o ajuizamento da desapropriação, cada um deles um procedimento em si, incluindo expedição de TDA's a serem ofertados para a terra nua, empenho de valores para serem ofertados pelas benfeitorias, elaboração de cadeia dominial, elaboração da petição inicial etc.

Os atos praticados pelo proprietário no curso desse procedimento que culmina com a reclassificação cadastral objetivam auxiliar na sua instrução. Não se objetiva garantir bilateralidade do processo, contraditório ou ampla defesa,

porquanto não se está a ensejar em tal procedimento atos auto-executórios a possibilitar que a Administração promova de *per si* a subtração da propriedade rural alheia. O procedimento é puramente investigativo, cujas conclusões darão suporte a adequada ação de desapropriação, esta sim a culminar com a efetiva perda da propriedade rural.

Tanto é assim que o legislador constitucional não impôs a obrigatoriedade do precedente processo administrativo de aferição da produtividade, mas a determinação do ajuizamento da ação judicial com contraditório especial (cognição exauriente), previamente instruída com o decreto presidencial (art. 184, §§ 2º e 3º).

Nesta linha é que, atendendo a diretriz constitucional do artigo 184, § 3º, o legislador, ao fixar os contornos das fases do processo judicial, estabeleceu o **contraditório especial para a desapropriação** para fins de reforma agrária, **possibilitando ampla discussão sobre todos os aspectos concernentes à desapropriação**, incluindo a defesa a incidir sobre as conclusões do laudo de vistoria administrativa, pelo que a sujeita à apreciação do Poder Judiciário especialmente no que concerne ao diagnóstico sobre a produtividade do imóvel em razão do cumprimento simultâneo da função social econômica, ambiental e trabalhista, através da aferição do GUT e GEE, do aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, da utilização compatível com recursos naturais disponíveis e da preservação do meio ambiente, da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e ainda da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Portanto, será através do processo judicial regrado pelo contraditório e pela ampla defesa que os **indícios** da improdutividade econômica e da inadequação ambiental e trabalhista, refletindo presunções diagnosticadas administrativamente, ganharão **certeza jurídica** (reconhecimento jurisdicional) de que a propriedade rural efetivamente não atendeu aos requisitos concernentes à função social, conforme explicitados nos arts. 185 da Constituição Federal e 6º a 9º da Lei nº 8.629/93, e, por isto, há de se sujeitar às consequências determinadas no ordenamento (desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida agrária).

O laudo agrônomo de fiscalização, portanto, é ato inquisitorial preparatório que resulta na efetiva atualização dos dados cadastrais e (re)classificação fundiária do imóvel rural, a servir de elemento orientado a nortear a Administração Pública ao ajuizamento de ação de desapropriação mediante pagamento prévio e em dinheiro, tratando-se de propriedade produtiva; ou em títulos da dívida agrária, se identificada a improdutividade.

Inexistência de correlação entre o procedimento administrativo Incra e o decreto presidencial

De plano se verifica que o decreto que declara a área de interesse social para fins de reforma agrária não é ato que integra o procedimento administrativo Incra, pois este, como dito, culmina na atualização dos dados cadastrais e na classificação fundiária do imóvel rural. Nesse sentido trilhou o próprio STF, quando do julgamento do **MS nº 20.741**⁵⁰.

O decreto, portanto, cuja natureza de ato complexo opera apenas na relação presidente da República/ministro de Estado (já que subscrito por ambos), é ato autônomo em relação ao procedimento Incra, que apenas declara o interesse social sobre o imóvel (**MS 24.163: “...apenas formaliza a declaração de interesse social, ...”**), ontologicamente desconectado do resultado do procedimento administrativo de levantamento de dados e classificação fundiária, e exterioriza a pretensão da Administração Pública em trazer o bem de raiz para a órbita e categoria de imóvel vocacionado à reforma agrária. Assim se afirma a partir da verificação de que o interesse social pode preexistir à constatação de ser o imóvel descumpridor da função social, ou subsistir mesmo diante dos impedimentos à desapropriação-sanção, no primeiro caso à declaração de interesse social somando-se a tangibilidade do mesmo pela desapropriação, no segundo caso, inviabilizando-se a desapropriação-sanção, não, contudo, a aquisição ou desapropriação a outro fundamento.

Tanto é assim, que o decreto poderá, inclusive, preceder ao procedimento administrativo Incra de verificação de produtividade e classificação do imóvel rural, mediante simples juízo de conveniência e oportunidade em declará-lo de interesse social, porquanto nem a simples decretação implica em inexorabilidade da desapropriação e nem a legislação específica reguladora da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária determina o momento específico para a expedição do decreto declaratório (pois não poderia a lei substituir-se ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador); não vedando assim sua antecipação ao procedimento Incra e inclusive permitindo-a, pois apenas impõe deva o mesmo preceder ao ajuizamento da ação de desapropriação, em consonância com o artigo 184, § 2º da Constituição Federal⁵¹.

50 **MS nº 20.741** – Min. Sidney Sanches – J. 22/02/1989 - “(...) Se ações cautelares e declaratórias foram ajuizadas contra o Incra, e não em face da união federal, nada impedia nem impede que o presidente da república exercesse e exerça sua competência constitucional de, em nome desta, desapropriar o imóvel. Tanto mais porque a medida liminar, na ação cautelares, só foi concedida depois que o Incra, com função meramente opinativa, já concluiu sua atuação administrativa, indicando o imóvel ao MIRAD para expropriação. (...)”.

51 A afirmação respalda-se na redação legal. **In verbis: “Lei nº 8.629/93: Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação”** (g.n).

O decreto, portanto, poderá – a lastro de juízo de conveniência e oportunidade - ser expedido **antes ou após** a finalização do procedimento administrativo Inca, conquanto obrigatoriamente antes do ajuizamento da ação de desapropriação.

É de se reafirmar, portanto, que essa faculdade discricionária da Administração expedir o decreto antecedentemente ao procedimento administrativo Inca é plenamente autorizada pela ordem posta.

Inicialmente porque, nos termos do **artigo 5º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**, à minguia de regramento específico, está autorizada a aplicação subsidiária das normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública aos casos de desapropriação por interesse social.

Pois bem. No regime jurídico da desapropriação por utilidade pública, o direito da Administração ingressar no imóvel **sobrevém ao decreto presidencial declaratório**, conforme disposto no art. 7º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

A mesma conclusão advém da leitura dos dispositivos específicos condizentes com a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, haja vista que, nos moldes do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com redação trazida pelo art. 4º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, a União, através do órgão federal competente, mediante prévia notificação, poderá ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações.

Por seu turno, o art. 2º, § 2º da **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**, legitima expressamente o órgão agrário federal a promover **a vistoria E avaliação** do imóvel logo em seguida à declaração por interesse social⁵².

Ora, a vistoria Inca, referida como é ao momento em que se apura o cumprimento da função social da propriedade, a viabilidade técnico-econômica e ambiental, e a capacidade para assentamento de famílias no regime da reforma agrária, decerto está - por sobredito artigo - autorizada a ocorrer inclusive após a decretação, na medida em que o ato presidencial não é – repita-se – formador daqueles juízos, apenas o sendo do juízo de interesse social, que – como dito – pode preexistir à constatação daqueles elementos, como pode subsistir mesmo se contatada a produtividade ou a intangibilidade do imóvel para desapropriação-sanção a outros fundamentos, porquanto esta não inviabiliza a sua obtenção por

52 *In verbis*: “**Artigo 2º** - (...) § 2º - Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis”.

outro meios igualmente lícitos (desapropriações por interesse social genérico da Lei nº 4.132/62, compra e venda do Dec. nº 433/92, recepção em doação, permuta, doação em pagamento, etc, atendidos os requisitos da Lei nº 9.636/98).

Fica, pois, plenamente perceptível que esse dispositivo da LC nº 76/93, sobrepondo-se em cronologia, hierarquia e especificidade aos demais, e sem lhes ser contrário, admite tanto a concentração da vistoria (*rectius*: aferição da produtividade) e da avaliação do imóvel em um único procedimento, quanto a realização desses atos em duas etapas, em qualquer das hipóteses autorizando sua realização em seguida ao decreto, e não necessariamente como ato preparatório deste. Conclusão, aliás, firmada pelo STF no **MS nº 23.744**⁵³.

Há de se admitir, por isso, que no plano lógico e ontológico a declaração de interesse social precede e independe da aferição do cumprimento da função social da propriedade, sendo esta apenas uma condição de procedibilidade da ação de desapropriação-sanção, e não pressuposto da validade daquele, tanto que - a teor do Decreto nº 433/1992 - o imóvel produtivo pode ser adquirido por compra, se, persistindo o interesse social, vier a eclodir impeditivo constitucional da desapropriação- sanção.

Nesta linha de argumentação, conclui-se que, segundo juízos de conveniência e oportunidade próprios, a solicitação de edição de decreto presidencial declaratório de interesse social para fins de reforma agrária poderá preceder ou suceder ao procedimento administrativo de vistoria de apuração do cumprimento da função social, de forma a revelar a inexistência de correlação entre esses atos.

Aliás, como ato de império que é, a expedição do decreto somente está a depender do juízo de conveniência e oportunidade da Administração, com vistas à necessidade ou utilidade pública, ou, como no caso, ao interesse social. De fato, ao decreto não precede qualquer pressuposto, senão a formulação de juízo discricionário da Administração, no que tange à vontade-decisão de afetação do bem, mediante a declaração por decreto da necessidade, utilidade pública ou

53 EMENTA: DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. (...) FASES DISTINTAS DO PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO REGIDAS POR DIPLOMAS LEGAIS ESPECÍFICOS. (...) **1.** A primeira fase do procedimento expropriatório destina-se ao levantamento de dados e informações do imóvel expropriando, no qual os técnicos do órgão fundiário são autorizados a ingressar (Lei nº 8.629/93, artigo 2º, § 2º). A segunda, ao procedimento judicial, disciplinado por lei complementar, conforme previsto no § 3º do artigo 184 da Constituição Federal, durante a qual a Administração poderá novamente, vistoriar a área com a finalidade de avaliar a terra nua e as benfeitorias (LC 76/93, artigo 2º, § 2º). **2.** Nada impede, porém, que a Administração faça a avaliação a partir dos dados colhidos na primeira fase, se julgá-los suficientes, não fazendo uso da faculdade que a lei complementar lhe dá para ingressar novamente no imóvel. **3.** A avaliação a partir da primeira vistoria não é causa de nulidade do decreto presidencial, mesmo porque nenhum prejuízo sofreu o proprietário. Pas de nullité sans grief. **4.** (...) **Precedentes (MS nº 20.747/DF, SYDNEY SANCHES, DJ de 31.03.89 e MS nº 23.311/PR, PERTENCE, DJ de 25.02.00. Segurança denegada.**

interesse social, porém, não necessariamente via desapropriação-sanção.

Em suma: O decreto é orientação a desapropriar – *si et in quantum* – não houver impedimentos para tanto. Mas o fato de haver irregularidades no procedimento administrativo não o torna nulo *ipso facto*, pois a declaração de interesse social que ele congrega não deixa de subsistir senão quando alterado o motivo determinante e/ou a situação sociopolítica de que haure força.

Portanto, de acordo com o artigo 184, § 2º da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, apenas assentou determinação no sentido de que a desapropriação será precedida de procedimento administrativo e de decreto declarando o imóvel de interesse social, mas não a de que o decreto seria necessariamente precedido do procedimento administrativo, e nem de que o procedimento administrativo deva obrigatoriamente configurar um processo, já que processo a LC 76/93 garante e materializa na ação judicial (cuja natureza é de ampla cognição, *ex vi* dos **MS-STF nº 22.688, 23.135 e 24.272**)⁵⁴, podendo, pois, o decreto anteceder ao procedimento, desde que aquele não seja suprimido.

Decerto por isso, em seu artigo 9º, observe-se, consignou a LC 76/93⁵⁵ a natureza discricionária da declaração de interesse social, obstando a apreciação desse juízo de conveniência e oportunidade ao Poder Judiciário, permitindo, entretanto, cognição plena no que tange às matérias de natureza vinculada e, em especial, às questões correspondentes ao laudo de vistoria administrativa em todos os seus aspectos, e seu resultado, inserindo-se nesse espectro a produtividade do imóvel.

A Administração, portanto, pode lançar mão do decreto declaratório independentemente de quaisquer ocorrências externas, tais como as que podem ocorrer no procedimento de aferição de produtividade, no laudo agrônômico de fiscalização, na classificação e cadastro fundiário do imóvel, pois, como se observou, a legislação confiou ao ente administrativo a escolha e valoração subjetiva dos

54 **MS 22.698/MG** - Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO : [...] EMENTA: (...) Manifesto despropósito da pretensão, posto que a prova obtida pelo meio indicado deverá ser oferecida, ou mesmo produzida, **no bojo da própria ação de desapropriação, hoje de amplo caráter cognitivo, como previsto no art. 9º. da LC nº 76/93.** [...]

MS 23.135/PE - Relator(a): Min. MOREIRA ALVES - [...] EMENTA: (...) Por outro lado, tendo sido feita regularmente a vistoria do imóvel, o fato de não ter o impetrante obtido resposta à sua impugnação aos índices de produtividade constantes do relatório dessa vistoria não acarreta a nulidade do decreto presidencial, pois essa questão relativa à produtividade do imóvel poderá ser feita na ação de desapropriação (MS 22.698). Mandado de segurança denegado. [...]

MS 24.272/DF - Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA - [...] EMENTA: (...) **1.** O silêncio do Inbra acerca do resultado da vistoria não é causa de nulidade do decreto presidencial, pois a matéria referente à produtividade do imóvel poderá ser objeto da ação de desapropriação disciplinada pela LC 76/93. Precedentes. [...]

55 *In verbis*: “**Art. 9º** A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias se versar matéria de interesse da defesa, **excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.** **§ 1º** Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, **adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente.**”

motivos (interesse social) e do objeto sobre o qual incidirá o ato.

Pois bem, é perceptível, assim, que – *ex vi legis* - o decreto que declara o imóvel de interesse social não se consubstancia necessariamente em “fase conclusiva” ou “ato final” do procedimento administrativo de verificação do cumprimento da função social da propriedade, classificação e cadastro fundiário do imóvel rural. **Trata-se, portanto, de ato administrativo simples**, cuja vontade unitária é voltada para afetação do imóvel à realização do interesse social, que poderá resultar na desapropriação mediante pagamento prévio e em dinheiro (art. 5º, inciso XXIV da CF), ou com títulos da dívida agrária (art. 184 da CF), conforme o caso, ou ainda, na compra do imóvel, se conveniente e oportuno à Administração (Decreto nº 433/92), ou mesmo via recepção em dação em pagamento, permuta, atendidas as exigências da Lei nº 9.636/98 etc.

Com a mesma razão, ressalte-se que por se tratar de ato declaratório e não vinculativo, meramente formulador de juízo de conveniência e oportunidade, a Administração poderá até deixar transcorrer o prazo de dois anos para o ajuizamento da ação de desapropriação (art. 3º da Lei nº 4.132/62), ou, ainda, desistir da ação proposta (art. 267, inciso VIII, do CPC), e mesmo propor sua revogação, por óbvio a fundamento de perecimento ou desaparecimento do interesse social, ou a outros juízos lícitos de conveniência e oportunidade.

Isto evidencia que, não guardando necessária relação com o procedimento administrativo, o decreto subsiste seja qual for o resultado da vistoria, as conclusões do laudo agrônômico, a classificação e cadastro do imóvel rural, pois, insista-se, mesmo caracterizada a produtividade, o imóvel poderá ser objeto de desapropriação mediante pagamento prévio e em dinheiro (art. 5º, inciso XXIV, da CF), ou objeto de compra e venda na forma do Decreto nº 433/92, hipóteses evidentemente só toleradas sob o pálio da independência do interesse social face à intangibilidade do imóvel a atos de império.

Sob a mesma óptica, não há que se falar em contaminação do decreto declaratório em função de eventuais irregularidades provenientes do procedimento administrativo, ficando a impugnação do decreto junto ao Supremo Tribunal Federal, ressalte-se, circunscrita unicamente em seus elementos constitutivos, isto é, aos elementos exclusivamente ínsitos ao próprio formalismo e limites materiais do decreto em si, v.g., ausência de assinatura, assinatura por autoridade diversa, incidência sobre imóvel situado no território nacional, incidência sobre imóvel imune etc.

Natureza do decreto presidencial: ato declaratório (não constitutivo) simples, de natureza autônoma (não complexo), a expressar a conveniência administrativa de afetar o imóvel rural à função de interesse social, independentemente das conclusões do procedimento administrativo de classificação fundiária.

Esse panorama jurídico traçado revela, enfim, a natureza simplesmente declaratória (não constitutiva) e autônoma do decreto, que a par de outros elementos, autoriza - implícita ou explicitamente - o ajuizamento da ação de desapropriação, mas não necessariamente a desapropriação-sanção em todos os casos, e nem apenas a obtenção a esse título, e de modo algum a dispensa do devido procedimento legal de aferição da condição de cumprimento da função social da propriedade. Não se trata, ressalte-se, de ato complexo, pois sua edição ou sua idoneidade para produção dos seus efeitos declaratórios independe de qualquer ato, juízo ou conteúdo do procedimento administrativo para aferição de produtividade.

Ora, em sentido distinto, o ato administrativo complexo se aperfeiçoa pela fusão ou integração de vontades de órgãos diversos, de que decorre manifestação de um só conteúdo e finalidade⁵⁶.

A autonomia do decreto, em relação ao procedimento administrativo e seus atos correspondentes, fica ainda mais evidente com a leitura das disposições do **artigo 5º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**⁵⁷, que determina a presença de dois requisitos autônomos e distintos para o ajuizamento da ação de desapropriação:

a) texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no *Diário Oficial da União*

b) laudo de vistoria e avaliação administrativa.

Se desejasse a lei conectar o decreto ao procedimento de aferição de produtividade, decerto que não exigiria o laudo de vistoria como adendo autônomo da petição inicial da desapropriação, na medida em que exigi-los em separado, longe de negar-lhes autonomia, autonomia lhes confere, pois, caso contrário, deixaria de exigir o laudo, sob pressuposto de que a exigência do decreto geraria presunção de que este traria em si incorporado o juízo valorativo

56 MIRANDA, Sandra Julien. *Do ato administrativo complexo*. Ed. Malheiros, 1998, pág. 48.

57 Confira-se: "**Artigo 5º** - A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos: **I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III - documento cadastral do imóvel; IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente (...)**"

derivado daquele.

Exsurgem, então, duas feições ao decreto: *i*) sob o ponto de vista material, meramente os efeitos de declaração manifestando a vontade da Administração de afetar o imóvel rural à função de interesse social, independentemente das conclusões do procedimento administrativo de classificação fundiária, e *ii*) sob ponto de vista formal, ato simples, expedido pela vontade autônoma da autoridade competente, que constitui-se em condição de procedibilidade para o processo judicial, sede em que efetivamente a declaração adquiriria materialidade. Nenhuma de suas facetas, portanto, guarda ligação com o laudo de vistoria, fase do procedimento administrativo de aferição do cumprimento da função social da propriedade e classificação do imóvel rural.

Esta exposição está a demonstrar que a expedição do decreto consubstancia ato declaratório (não constitutivo) simples, de natureza autônoma (não complexo), tanto que, como dito, pode ser editado antes, no curso, ou após o procedimento administrativo de aferição de produtividade do imóvel rural, de forma que, com ele não guarda qualquer liame.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se firmando no sentido de que inexistente correlação entre os atos administrativos do Incra e o decreto presidencial, acentuando que a ocorrência de impugnação (judicial, no caso) incidente sobre atos do procedimento administrativo não impede que o presidente da República exerça sua competência constitucional de expedir o decreto declaratório (**MS 20.741-DF-MS 23.312 / PR**).

E nessa mesma trilha, nos autos do **MS Nº 20.694**⁵⁸, em que se questionavam os efeitos de medida liminar concedida para suspender o processo administrativo do Incra, deliberou o Supremo Tribunal Federal pela autonomia do decreto em razão do resultado do procedimento administrativo, ressaltando seu caráter discricionário, unicamente exteriorizador da pretensão da Administração Pública em trazer o bem de raiz para a órbita e categoria de imóvel vocacionado à reforma agrária.

58 *Verbis: EMENTA: Desapropriação para reforma agrária. Mandado de segurança impetrado para anulação de decreto que declarou o imóvel de utilidade pública, para tal fim. 1. A ação cautelar inominada, tendente a obstar o procedimento preparatório da expropriação, foi intentada apenas contra o Incra, que tem função meramente opinativa, e não contra a UNIAO FEDERAL, não podendo, pois, a liminar, ali deferida, produzir efeitos perante esta, nem obstar o exercício, pela Presidência da República, de sua competência constitucional para o ato expropriatório propriamente dito, consistente na declaração de utilidade pública. Precedente do STF: MS. 20.741. 2. Como a atuação do Incra era meramente preparatória do ato expropriatório, nada impedia que o Presidente da República a praticasse, com ou sem ela, no exercício de sua competência privativa. 3. (...)* (g.n)

Mais recentemente, nos autos do **MS nº 25.534**⁵⁹, o ministro Eros Grau deliberou em caráter liminar que a edição do decreto não estava a representar qualquer risco à garantia constitucional da propriedade. Ressaltou nesse passo a impossibilidade de contaminação do decreto em razão de irregularidades do laudo agrônômico, bem como a natureza meramente declaratória e autônoma do decreto presidencial, sem potencialidade para promover por si só a perda da propriedade.

Daí concluímos no sentido de que, ainda que de forma estreita e tímida, o Supremo Tribunal Federal vem evoluindo para reconhecer a natureza autônoma, declaratória e discricionária do decreto presidencial.

59 “[...] 25. *Vê-se para logo que o decreto não representa risco à garantia constitucional da propriedade, já que apenas declara o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, consubstanciando mera condição para a propositura da ação de desapropriação [art. 184, § 2º, da Constituição do Brasil].* 26. *A perda do direito de propriedade ocorrerá tão somente ao término da ação de desapropriação, com o pagamento de indenização ao expropriado, de modo que poderá alegar em contestação eventual nulidade do laudo agrônômico do Incra [art. 9º da LC 76/93]. [...]*” MANDADO DE SEGURANÇA Nr. 25.534/DF. REL. Min. Eros Grau. DJ Nr. 197 - 13/10/2005 - Ata Nr. 153.

OPOSIÇÃO EM POSSESSÓRIA INCIDENTE EM TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS

Roberto Élito dos Reis Guimarães

Advogado da União – CONJUR/MDA

SINOPSE

Os títulos causais de aquisição do patrimônio fundiário público decorrem em regra da própria Constituição ou da lei, e apenas excepcionalmente de atos que demandem o registro no Serviço Registral competente; exemplo dessas exceções sendo os casos de aquisição regrados pelo direito privado (compra e venda, recepção em doação, dação em pagamento etc.) que, em verdade, nada mais são que republicação de domínio.

Daí dizer-se que o domínio fundiário público é instituído (pela norma legal), ao passo que o domínio privado é constituído (pelo registro), ou, em outras palavras, o domínio fundiário público é predominantemente originário e o domínio fundiário privado é predominantemente derivado.

O registro público de bens imóveis públicos é dispensável, pois, opera preponderantemente como ato de publicidade, e não como formador de domínio, pois em se falando de bem público este preexiste ao registro.

A Posse do ente público sobre seus bens imóveis é, por conseguinte, implícita e decorrente do seu domínio instituído, dispensando a necessidade de comprovação de exteriorização de atos materiais de posse.

À exceção dos que exerçam a posse agrária, não cabe a benefício de ninguém proteção possessória sobre terras públicas, daí - *a fortiori* - ser cabível a Oposição Processual do ente público em ação possessória, quando dois particulares vindicarem direito possessório sobre tais terras. A oposição pode se dar a fundamento de esbulho possessório - crime de esbulho - haja vista a posse implícita do Poder

Público sobre seus bens, ou ainda a fundamento de simples domínio público, além de outros casos.

A jurisprudência sobre o tema ainda não está uniformizada, consoante entendimentos divergentes das Turmas do TJDFT.

Palavras-chave: domínio público, posse, esbulho, oposição, possibilidade jurídica.

Para uma melhor compreensão do tema - Oposição Processual promovida pelo Poder Público em face de opositos que litigam sobre terras públicas - é oportuno fazer, preliminarmente, algumas considerações sobre o regime de exercício da posse do Poder Público sobre seus bens imobiliários.

I - POSSE PÚBLICA IMPLÍCITA *EX RE*, A TÍTULO LEGAL/CONSTITUCIONAL

O título causal da União ou dos Estados sobre as terras devolutas ou dominicais apuradas por arrecadação ou discriminação, quer seja decorrente da própria Constituição Federal, ou de normativos infraconstitucionais, opera também, além da aquisição do domínio, a posse ficta (jurídica, presuntiva, pressuposta, implícita: *ex re*) dessas terras.

Se, se admite, *pro domo* dos particulares, o argumento de que a simples aquisição **derivada** do domínio já traria ínsita a presunção de posse do bem adquirido, naturalmente que em caso de aquisição originária a mesma premissa há de ser aceita.

Daí porque, caso a caso, tanto a partir da só publicação do dispositivo legal, quanto do registro do título no Cartório de Registro de Imóveis, o Poder Público fica investido na posse e direitos sobre suas terras.

Portanto, por força de lei (Constituição/lei/decreto), quando ocorre a arrecadação de bem imóvel pela União, é porque as terras devolutas compreendidas no perímetro discriminado já eram suas, logo, a conclusão é de que com a instituição de domínio por norma legal, o ente público adquire *in continentí*, a respectiva posse do bem afetado.

Disso decorre que o ente público não é esbulhado apenas quando subtraem-lhe a posse de fato, mas também quando o esbulhador ingressa sem sua autorização em gleba de posse presumida sua.

Nessa linha de raciocínio é o Acórdão do STJ, no REsp nº 1991.00103926-

MT, relator des. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 21/09/92. Vol. 070 Pág. 257⁶⁰.

Sobre a natureza peculiar pela qual a posse presuntiva decorrente da aquisição originária segue sendo exercitada pelo ente público, há suficiente fundamentação no *Acórdão do TJDFT, proferido na Apelação Civil nº 2003011041022-4, relator des. Jeronymo de Souza, 3ª Turma Cível*⁶¹.

Os atos de posse do Poder Público sobre seus bens imóveis, quando não se dão por ocupação efetiva – prédios públicos, campos de experimentos – são aferidos mediante fiscalização, a exemplo do que ocorre com as áreas devolutas arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inbra) mediante os atos de medição, demarcação e posteriormente, de regularização fundiária, instituição de assentamentos, fiscalização e sobre as quais detém gerenciamento e poderes de destinação.

Da mesma forma, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), mesmo antes da publicação do Decreto Presidencial, instituidor da Unidade de Conservação (UC), já exterioriza seus atos de posse mediante visitas à área para elaboração de estudos técnicos sobre a diversidade biológica local e sua importância para a preservação/conservação daquele bioma, consulta pública à população local e demais partes interessadas. Logo após o decreto de criação da UC, o órgão ambiental inicia os atos de estruturação física da unidade de conservação, regularização fundiária, indenização de benfeitorias, constante fiscalização da área contra investida de estranhos etc.

As ações dos Delegados Públicos da União – delineadas anteriormente – demonstram a efetiva presença do Poder Público em sua propriedade, de forma a demonstrar a exteriorização de atos de posse material, suficiente para expungir eventual alegação de posse apenas formal do Poder Público Federal sobre seus bens imóveis.

A posse exercida pelo particular difere da posse exercida pelo Poder Público. O particular, para exteriorizar seus atos de posse, deverá estar jungido às disposições

60 Ementa: PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. POSSESSÓRIA. TOLERÂNCIA. MATÉRIA FÁTICA. VEDAÇÃO SUMULAR. DISSÍDIO. CARACTERIZAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO DÉSACOLHIDO. [...] iii - A outorga da proteção possessória não reclama, necessariamente a presença física do possuidor e nem exige a intenção do dono, bastando a demonstração da posse e da turbação. iv - Somente quem detém a propriedade, ou um dos poderes a ela inerentes, pode, a título de permissão ou tolerância, cedê-la a outrem em caráter precário, por autorização ou não oposição.

61 Ementa: DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. OPOSIÇÃO. CONCEITO. TERRACAP. DEBATE SOBRE PROPRIEDADE. CABIMENTO. CONDIÇÕES DA AÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. RECURSO PROVIDO. REGULAR PROCESSAMENTO DO FEITO. I – A posse do Poder Público sobre seus imóveis é exercida de forma permanente, como emanção necessária de sua própria autoridade, mesmo sem externar qualquer ato material de ocupação física ou efetiva exploração. E a razão é muito simples: é impossível o exercício da posse direta sobre todos os imóveis de sua propriedade, além de ser por demais oneroso para os cofres públicos.

do Código Civil. Por outro lado, o Poder Público, para materializar a sua posse, fica dispensado da prática de atos de exteriorização de posse, até mesmo porque seria impossível a permanente presença física sobre seus bens.

II. POSSE PÚBLICA *EX LEGE* DECORRENTE DOS REGIMES JURÍDICOS AMBIENTAIS E DO ATO DE CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Em tema de unidades de conservação, a posse pública, antes de exteriorizar-se por atos de arrecadação e fiscalização, dimana diretamente da lei.

Algumas categorias de unidades de conservação podem ser de domínio público ou privado⁶², outras de domínio exclusivamente público⁶³ e somente uma de domínio exclusivamente privado⁶⁴ sendo que, as de domínio público, não admitem posse concorrente de terceiros, porque a **POSSE** é – *ex vi legis* - expressamente deferida à Administração Pública (União/Ibama) no ato da constituição da unidade de conservação; no entanto, em algumas dessas unidades de domínio público é admitido o **USO** da área por populações tradicionais.

Os efeitos do ato normativo (lei) ou do ato de efeitos materiais (decreto) que instituem as unidades de conservação implicam na imediata supressão dos direitos possessórios de particulares sobre a área afetada ao meio ambiente, e implicam, seja na obrigatoriedade do ente público desapropriar o domínio, seja no direito subjetivo público do desapossado ajuizar a desapropriação indireta em face do Estado, pela privação de uso e gozo que o ato acarreta à sua esfera de direitos.

A Oposição do órgão ambiental na possessória entre particulares, incidente em áreas ambientalmente protegidas por lei ou ato formal, seria a título de concurso à posse, ante a evidência de a natureza jurídica de determinadas categorias de unidades de conservação não agasalhar a pretensa posse dos opostos, mas somente a posse da opoente.

III. POSSE PARTICULAR SOBRE TERRAS PÚBLICAS CONDICIONADA À POTENCIALIDADE DE CONVERSÃO EM DOMÍNIO

62 Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico.

63 Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

64 Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Qualquer pretensão de legitimação de posse ou de regularização fundiária sobre terras públicas pressupõe o exercício da denominada posse agrária. A posse agrária difere da posse civil, na medida em que não se satisfaz com o simples fato da ocupação, sendo exigível também o elemento teleológico.

Pela teoria civilista, o fenômeno da posse, a par de constituir um fato incondicionado a qualquer formalismo, acarreta ao oponente do possuidor o ônus inverso de provar-lhe a má-fé, tanto que a redação do parágrafo único do art. 201 fixa expressamente a presunção *juris tantum* de boa-fé ao possuidor com justo título, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite esta presunção.

Diferentemente da teoria civilista, o conceito de posse agrária é teleológico, finalístico. E o é desde as origens, v.g. o art. 156 da Carta de 1946, com a redação dada pela EC nº 10/64, a assegurar direito de aquisição unicamente sobre posses exercidas em até 100 hectares de terras devolutas, comprovada moradia habitual (permanente, na dicção da Lei nº 6.383/1976) e produtividade. Antes disso, mesmo a usucapião *pro labore* se restringia a amplitude da ocupação (10 hectares) e se exigia a produção e a moradia habitual (art. 125 da CF/1934 e 148 da CF/1937).

Com louvável pertinácia, Pontes de Miranda, conquanto equiparando a figura dos possuidores civil e agrário, descortinou a diferença entre ambos, ao pontuar que “Posseiro é o que tem posse em terra devoluta, com os mais requisitos que a lei exige à titulação” (Tratado, cit., v. 2, § 1.418).

Discorrendo acerca do fenômeno do reconhecimento das posses exercidas em terras devolutas, Paulo Törmin Borges escreve: “A mecânica da legitimação vem regulada pela Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976 (arts. 29 a 31), exigindo-se que o interessado: I- não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove moradia permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.(...)”

Portanto, se não restarem preenchidos os requisitos para conversão da posse agrária em aquisição de domínio, é de ser aplicado o art. 1.208/CC, em termos a não caracterizarem posse os atos de mera permissão ou tolerância. Por conseguinte, sequer podendo ser reconhecida como posse a detenção da área, não há que se falar em justo título agrário e muito menos em presunção de boa-fé, capazes de albergar a legitimação ou regularização de tais áreas.

IV. AUSÊNCIA DE DIREITO POSSESSÓRIO SOBRE BEM PÚBLICO

Por ainda outros fundamentos, além da particularidade da posse agrária

- tema abordado anteriormente - aliada à impossibilidade de usucapião sobre bem público⁶⁵, a doutrina e a jurisprudência majoritárias entendem que não cabe a proteção possessória – aquela insculpida no Código Civil pátrio - sobre bens públicos, a menos que haja a anuência prévia do ente público.

A ocupação pelo particular, sem anuência prévia, constitui-se em posse de caráter precário; é tida como ato de mera tolerância do Poder Público, fazendo com que o pedido de proteção possessória do particular seja juridicamente impossível, o que levaria o autor à carência do direito de ação^{66 67 68}.

Ressalta-se, mais uma vez, que não se trata de posse em terras particulares - regida pelo regime civilista - cujo direito, por ser disponível, poderia, em tese, gerar a usucapião, mas sim de ocupação de bem público, onde é vedada a usucapião, consoante art. 102 do Código Civil, art. 200 do DL. 9.760/1946 e art. 191, parágrafo único da Constituição Federal.

Nesse sentido não há que se analisar quaisquer dos requisitos da posse delineados pelo Código Civil brasileiro, para aplicação ao bem jurídico de domínio público, posto que o direito a protegê-lo é, sem dúvida alguma, de caráter público.

65 Art. 200. Os bens imóveis da União seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião. SUMULA N. 340 DO STF - “Desde da vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião”.

66 STJ - REsp nº 2002.01568512-DF- DJ 13/06/05 - Pág. 310. - Ementa: MANUTENÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, ADMINISTRADA PELA “TERRACAP – COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA”. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. – A ocupação de bem público não passa de simples detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. – Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do Código Civil/1916). Precedentes do STJ. Recurso especial conhecido e provido.

67 TJDF - APELAÇÃO CIVIL Nº 19990110854048 - RELATOR DES. JOÃO MARIOSI - 1ª TURMA CÍVEL - Ementa: CIVIL - INTERDITO PROIBITÓRIO - TERRA PÚBLICA - OCUPAÇÃO PRECÁRIA - POSSE INEXISTENTE - CONDIÇÕES DA AÇÃO, NÃO PREENCHIMENTO: EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO - ART. 267, INCISO VI DO CPC. NÃO PROVIMENTO AO RECURSO. - 1 - Constitui pedido juridicamente impossível, a proteção possessória deduzida por particular sobre bem público contra órgão público detentor da propriedade. 3 - As terras públicas não podem ser objeto de posse ou usucapião, podendo, somente, sua ocupação ser tolerada ou permitida. 4 - Não tendo os requerentes legitimidade, nem interesse para postular o direito à proteção possessória, faltam-lhes as condições da ação. Negaram provimento. Unânime.

68 TJDF - APELAÇÃO CIVIL Nº 19990110461213 - RELATORA DESA. VERA ANDRIGHI - 4ª TURMA CÍVEL - Ementa : CIVIL. PROCESSO CIVIL. INTERDITO PROIBITÓRIO. DISTRITO FEDERAL. POSSE. ÁREA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. 1 -As terras públicas estão excluídas da proteção possessória, tendo em vista o caráter de precariedade de que se revestem as detenções exercidas sobre aquele patrimônio, o qual pode ser reclamado, a todo instante, pela administração pública.

V. DO CABIMENTO, EM TESE, DA OPOSIÇÃO EM AÇÃO POSSESSÓRIA

Feitas essas considerações preliminares, impõe-se uma incursão pelas fundamentações jurídicas e doutrinárias que justificariam, em tese, a Oposição Processual do Poder Público em ações possessórias entre particulares, em que pese a existência de entendimentos contrários.

Estatui o artigo 56 do Código de Processo Civil Brasileiro que: “Quem pretender, no todo ou em parte, a coisa ou o direito sobre que controvertem autor e réu, poderá, até ser proferida a sentença oferecer oposição contra ambos”.

Em uma leitura mais apressada e legalista, poder-se-ia dizer da inadequação processual do Poder Público oferecer oposição em ação possessória entre particulares, em decorrência do estatuído no parágrafo 2º do art. 1.210 do CC⁶⁹, ou mesmo do disposto no art. 923 do CPC⁷⁰.

Ocorre que qualquer decisão judicial nos autos da ação possessória incidente em terras públicas poderia confluir para a constituição de direito ao particular, ocasionando também eventuais prejuízos ao ente público.

O ilustre juiz de Direito, Jansen Fialho de Almeida, titular da Vara Cível de

69 Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade ou de outro direito sobre a coisa”.

70 “Na pendência do processo possessório é defeso, assim ao autor como ao réu, intentar ação de reconhecimento do domínio”.

planaltina-DF, retrata bem este tema em seu artigo: “O cabimento da oposição pelo proprietário com base no domínio, em ação possessória disputada por terceiros sobre bens públicos⁷¹,” in [www.cjf.gov.br/revista/número 23/artigos 10](http://www.cjf.gov.br/revista/número_23/artigos_10).

71 Ação possessória - Administração deve intervir na disputa de bem público

Tema relevante que ainda vem encontrando certa resistência na jurisprudência e parte da doutrina, diz respeito ao cabimento da denominada Oposição, modalidade de intervenção de terceiros previsto no artigo 56 do Código de Processo Civil, no que tange ao proprietário, isto é, a Administração, com fundamento no domínio, adentrar na lide em que particulares disputam a posse de bem público. Pleiteia-se nessa via, ao terceiro juridicamente interessado, possa buscar a coisa ou direito que controvertem autor e réu, instituto a consagrar o princípio da celeridade processual. Neste contexto, os Tribunais têm admitido que particulares discutam a posse sobre área pública, sem a intervenção da Administração, mesmo que não exista qualquer autorização dessa ocupação, calcando-se no entendimento de que posse e domínio são institutos diversos.

Na mesma linha, têm compreendido que nas ações possessórias disputadas entre esses particulares, o ente público não pode integrá-la como oponente, porque estaria intervindo como proprietário e não como possuidor, ao que dispõem o artigo 923 do CPC e o parágrafo 2º do artigo 1.210 do Código Civil que vedam, na pendência de processo possessório ao autor ou réu, estendendo-se ao terceiro, intentar ação de reconhecimento do domínio, porquanto a oposição teria em verdade esse objetivo reivindicatório.

E além de ser-lhe defeso intervir como oponente, sequer poderá ajuizar a ação reivindicatória porque pendente a possessória, mesmo que não seja parte nesta. Outro argumento usado diz respeito ao fato de que a sentença nenhum efeito lhe surtiria, porque não sendo parte lhe é ineficaz, podendo oportunamente ajuizar a competente ação reivindicatória, que tutela especificadamente o domínio (artigo 472, CPC).

Esse encadeamento interpretativo advém de decisões do extinto TFR quando a questão fundiária não tinha os mesmos contornos de hoje, acentuado pela superveniência da nova ordem constitucional, estabelecendo diversos princípios e instrumentos de defesa do patrimônio da nação.

Entendemos, ao reverso, quando se trate de um bem público é perfeitamente possível o ingresso do poder representativo, como terceiro, oponente, proprietário, fundado na alegação do domínio.

Cabe registrar de plano, que nas ações possessórias, em regra, apesar de não se perquirir sobre a dominialidade do bem, a discussão em relevo ressalta os limites das regras previstas pelas normas de direito privado, haja vista que se trata de área pública, envolvendo outras peculiaridades.

Por conseqüência, o tratamento jurídico não pode ser o mesmo, merecendo ponderações, às quais passamos a demonstrar.

Como suscita, de pleno conhecimento que a condição das terras da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e respectivas entidades da Administração Indireta, relativamente à propriedade, posse, uso, é de extrema complexidade. Muitas áreas são ditas como desapropriadas, mas sequer foram pagas as indenizações; outras não são discriminadas; discute-se a própria origem do título de dominialidade; falsificações de escrituras etc.

O certo é que, ao se rejeitar o interesse jurídico desses entes na demanda, poderá ocasionar sérios riscos com danos irreparáveis à sociedade. Esse efeito nefasto é evidente, visto que numa área onde a Administração é detentora do domínio, terá o juiz de deferir a sua posse a terceiros, particulares - cuja ação tem natureza dúplice (artigo 922 do CPC) -, que poderão, munidos de uma liminar ou sentença, alienar livremente tal “direito” e até, clandestinamente fracioná-la, correndo-se o risco da proliferação de condomínios (ir)regulares, disfarçados sob o manto da Justiça (artigo 42, parágrafo 3º do CPC).

Assim, a perdurar, consubstanciar-se-ão em prejuízos irreversíveis, resultando na prevalência da manutenção da situação de fato, mesmo manifestamente contrária à situação de direito. Não se olvide da possibilidade das partes agirem em conluio para obter esse fim. Mesmo que se operem somente entre as partes os efeitos e limites subjetivos da coisa julgada, sabemos que na prática, os incautos, ou até não já mais tão imprudentes, poderão fazer disso uma moeda de compra e venda.

Outrossim, ponto a merecer destaque circunscreve-se em que, mesmo a Administração ajuizando a ação reivindicatória posteriormente, pode gerar o direito à indenização por benfeitorias ao possuidor, diga-se ocupante, com direito de retenção no imóvel até o efetivo pagamento, mormente munido de um título judicial.[...].

A jurisprudência pátria em geral alinha-se também a esse entendimento^{72 73}

74 75 76

72 *STF - RE nº 90734-RJ - Rel. des. Décio Miranda - DJ 24/08/79 - Ementa: PROCESSUAL. TERRENOS DE MARINHA. 1) recurso extraordinário da união. A disputa possessória entre particulares, sobre terreno de marinha, não suscita, em regra, a competência da justiça federal. A União não é litisconsorte necessária, pois não está em jogo seu direito soberaneiro à decisão que se profira. Se tiver interesse na lide, deve a união em tempo hábil requerer sua admissão como assistente ou oferecer oposição, caso em que se deslocará a competência. 2) recurso extraordinário de um dos particulares. Obices dos incisos V e VIII do art. 308 do RISTF. (destaques do transcritor)*

73 *STJ - Conflito de Competência nº 15.323 - SC - rel. min. Fontes de Alencar, DJ 04/03/1996 - Ementa: COMPETÊNCIA. CONFLITO NEGATIVO. A ação possessória entre particulares relativa a terreno de marinha é da competência da Justiça Estadual, se a União não chega ao feito como assistente ou oponente. Unânime. (destaques do transcritor)*

74 *TRF 4.ª Região - Apelação Cível nº 9504613632-RS - rel. des. Alcides Vettorazzi - 4.ª Turma, DJ 02/01/01. Pág. 441. Ementa: CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. TERRA DE MARINHA. REVELIA. PRESUNÇÃO RELATIVA. OPOSIÇÃO EM POSSESSÓRIA. ART. 56, CPC. REINTEGRAÇÃO DE POSSÊ. DISCUSSÃO DE DÔMÍNIO. ART. 923 CPC. PERDA OBJETO. [...] 2. Quem pretender, no todo ou em parte, a coisa ou o direito sobre que controvertem autor e réu poderá, até ser proferida a sentença, oferecer oposição contra ambos. Art. 56 do CPC. 3. Segundo Humberto Theodoro Júnior, in Curso de Direito Processual Civil, 14ª ed., Ed. Forense, 1994, p. 116: “Consiste a oposição, portanto, na ação de terceiro para excluir tanto o autor como o réu. Com essa intervenção no processo alheio, o terceiro visa a defender o que é seu e está sendo disputado em juízo por outrem”. 4. Na pendência do processo possessório é desfeito, assim ao autor como ao réu, intentar ação de reconhecimento do domínio, mas não ao terceiro. Inteligência do art. 923 do CPC (grifei).*

75 *TJDFT- Apelação Civil nº 2003011041022-4, rel. des. Jeronymo de Souza, 3ª Turma civil: Ementa: DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. OPOSIÇÃO. CONCEITO. TERRACAP. DEBATE SOBRE PROPRIEDADE. CABIMENTO. CONDIÇÕES DA AÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. RECURSO PROVIDO. REGULAR PROCESSAMENTO DO FEITO. III – Enquanto o Código Civil Brasileiro adotou a teoria objetiva, segundo a qual a posse é a visibilidade do domínio, a oposição (CPC, art. 56) é o instrumento posto à disposição de “quem pretender, no todo ou em parte, a coisa ou o direito sobre que controvertem autor e réu poderá, até ser proferida a sentença, oferecer oposição contra ambos”. IV – Como a certidão expedida pelo registro imobiliário competente impede que se descarte, de plano, a possibilidade da apelante ser titular do direito invocado, revela-se temerário impedir-se que a Terracap, por meio de oposição, pleiteie desde já o reconhecimento da propriedade do imóvel em litígio, antes de um suposto prejuízo a demandar reparação, especialmente em homenagem ao princípio da celeridade processual. V – Recurso provido para determinar o processamento regular da oposição.*

76 Veja-se ainda trechos do voto do eminente relator Jeronymo de Souza, proferido no julgamento *TJDFT- Apelação Civil nº 2003011041022-4*:

“[...] Urge ressaltar que, por determinação emanada da Carta Magna (art. 183, § 3º e 191, parágrafo único), os bens públicos imóveis não podem ser adquiridos por usucapião. Ora, não sendo os bens públicos dominiais suscetíveis de aquisição por usucapião, o poder de fato exercido sobre eles não induz posse, mas mera detenção, decorrente de atos de permissão ou tolerância por parte do Poder Público. Não se pode deduzir que a mera tolerância do poder público autorize o deferimento do pleito. O art. 497 do CCB, assim dispõe: “não induzem posse, os atos de mera permissão ou tolerância, assim como, não autorizam a sua aquisição, os atos violentos ou clandestinos, senão depois de cessar a violência, ou clandestinidade.

Ora, no momento deste estudo, não poderá o julgador cogitar da procedência ou não do pedido, porquanto se trata de questão a ser examinada no mérito.

É, portanto, a oposição intervenção de terceiro em processo alheio, com o objetivo de excluir tanto o autor como o réu, visando defender o que é seu e está sendo objeto de disputa em juízo, além de evitar a materialização de eventual dano capaz de exigir, mais adiante, uma outra ação para obter a devida reparação. (grifei)

Confira-se que a certidão expedida pelo 3º Registro de Imóveis do Distrito Federal (fl. 21) impede que se descarte, de plano, a possibilidade da apelante ser titular do direito invocado, podendo acarretar-lhe tal medida efetivo dano, com necessidade de ser intentada outra ação para perseguir o devido ressarcimento.

Ora, não podemos nos esquecer que, se de um lado a apelante é pessoa jurídica de direito privado, seu patrimônio compõe-se de bens imobiliários públicos. Torna-se, assim, indispensável sua análise em função da natureza pública do bem, insuscetível de sofrer posse legítima por particulares, conforme remansosa doutrina e jurisprudência.

VI. OPOSIÇÃO DO ENTE PÚBLICO A FUNDAMENTO DE ESBULHO POSSESSÓRIO EMPREENDIDO PELOS OPOSTOS

Em princípio, a causa de pedir do Poder Público em Oposição encontraria fundamento no fato de ter sido esbulhado pelos opostos, haja vista que, como já evidenciado, o simples ingresso em terras públicas sem a permissão do ente público estaria a configurar o esbulho possessório, ainda que este ente público não ostentasse atos materiais de posse.

Portanto, a Ação de Oposição poderá ter como opostos todos os que entre si digladiem pela suposta melhor posse sobre um bem de domínio público, pois, como demonstrado, há a impossibilidade jurídica de dar-se validade jurídica a esse tipo de ocupação, haja vista tratar-se de posse precária, em razão da ausência de prévia autorização do Poder Público para ingresso na área, por conseguinte, a qualquer tempo que o Poder Público venha a adotar medidas legais para evacuação da área, seu direito de ação estará íntegro, posto que a sua inércia, não passaria de mera tolerância.

Foi exatamente para permitir controle sobre situações tais que o legislador preceituou:

DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946.

Art. 20. Aos bens imóveis da União, quando indevidamente ocupados, invadidos, turbados na posse, ameaçados de perigos ou confundidos em suas limitações, cabem os remédios de direito comum.

Art. 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil. (...)

Art. 132. A União poderá, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitir-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua desocupação, observados os prazos fixados no § 3º, do art. 89. .)

Estando demonstrada a inexistência de autorização do Poder Público para ingresso dos opostos na área, a inexistência de ocupação passível de ser considerada posse agrária a benefício dos mesmos e as vedações à sua pretensão de regularização fundiária, não há conclusão outra, senão a de que eventuais opostos afiguram-se como ocupantes irregulares de terras públicas.

Não obstante a Oposição travar-se na esfera cível, o ente público deve estar

atento ao ilícito penal – em tese – cometido por particulares – Crime contra o Patrimônio Público – a demandar ação própria e juízo próprio, reforçando, mais uma vez, o interesse jurídico do oponente público, com o conseqüente deslocamento do feito civil para a Justiça Federal, posto que seria uma incongruência jurídica uma das demandas – a ação cível – tramitar na Justiça Estadual, e a outra - ação penal – tramitar na Justiça Federal.

O fato de o artigo 20 da Lei nº 4.947/66⁷⁷ definir como crime a ocupação ilegítima de terras públicas evidencia o dolo genérico da conduta típica, até porque, *ex vi* do art. 21 do Código Penal Brasileiro, é dispensável o conhecimento, pelo agente, de leis especiais que definem tal ou qual terra como pública, porquanto o ato de invadir terras é crime quer pelo art. 20 aludido, se forem públicas, quer pelo art. 161, inciso II do CP (esbulho possessório), se forem particulares, daí a presunção *jure et de jure* de má-fé que o impregna.

Com efeito, conceder proteção possessória a qualquer ocupante irregular de terras públicas, seria o mesmo que tornar lícita uma conduta reprovada pela lei penal/agrária e pela sociedade, não parecendo ser esse o objetivo do Poder Judiciário.

VII. OPOSIÇÃO DO ENTE PÚBLICO A FUNDAMENTO APENAS DE DOMÍNIO

Ainda que o ente público buscasse a tutela jurisdicional do Estado para afastar a pretensão dos opostos, fundado apenas no direito de propriedade sobre o bem litigado – o que nunca seria a única causa de pedir da oposição, ante a natureza presuntiva de sua posse - mesmo assim sua pretensão teria guarida legal, haja vista tratar-se de situação subsumível ao direito público, e não ao direito civil, a teor

⁷⁷ A Lei nº 4.947/66, que fixa normas de Direito Agrário, tipifica como crime, em seu art. 20, caput e parágrafo único, as seguintes condutas: Art. 20 - Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos. Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária.

do Acórdão do TJDF/T, na Apelação Civil nº 2002.11062765-4, relator des. Valter Xavier, 1ª Turma Cível, publicado no DJ 3 de 04/06/2003^{78 79}.

Ex vi, a ação de oposição interposta por ente público não contraria os dispositivos legais, doutrinários e jurisprudenciais, mesmo que tal pleito tivesse caráter apenas reivindicativo de domínio.

VIII - JURISPRUDÊNCIA INTERNA COMPARADA DO TJDF/T SOBRE O TEMA

Acredita-se que o Poder Judiciário do Distrito Federal tenha sido o órgão que mais experimentou o objeto deste trabalho, haja vista as constantes demandas possessórias envolvendo particulares em terras de domínio do Distrito Federal e às vezes da própria União. Mesmo assim, esse tema ainda não está pacificado nas próprias Turmas daquele Tribunal, consoante pode ser observado nas informações abaixo:

78 Ementa: PROCESSO CIVIL. OPOSIÇÃO. DEBATE SOBRE PROPRIEDADE. CABIMENTO. CONDIÇÕES DA AÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO .1. Sendo a posse a visibilidade do domínio, nada impede que se discuta propriedade em feito de oposição assentado em ação possessória . 2. Analisam-se as condições da ação pelos fatos narrados, não pelos provados. A impossibilidade jurídica do pedido, autorizadora da extinção do processo sem exame do mérito, corresponde à vedação absoluta, pela ordem jurídica, de acolhimento ao pleiteado pelo autor. A eventual inviabilidade de acatar-se o pleito, mercê de falha de pressupostos de natureza fática e isolada, implica improcedência da pretensão. Apelo provido. Unânime”.

79 Ainda sobre esse assunto, veja-se trecho do voto do desembargador Nívio Gonçalves, do egrégio TJDF/T, APC 39.736/96:

“Vimos que, se o domínio subjaz à querela possessória, a *exceptio proprietatis* é admissível. E exatamente por ser admissível ampliar-se o objeto lógico do processo, a controvérsia travada já não se limita ao fato da posse, mas aprofunda-se à investigação do domínio, ainda que só para se poder decidir da posse. Certo, essa ocorrência não subtrai à ação seu caráter possessório, porque a sentença vista em seu conteúdo autorizativo só poderá decidir sobre posse; a resolução sobre domínio necessária a concluir sobre a posse é resolução *incidenter tantum*. Contudo, ainda sem integrar o *thema judicandum*, mas entrando no processo como objeto necessário do exame judicial sob o ponto de vista lógico, a questão de domínio fica submetida, nos próprios autos da ação possessória à *cognitio*, embora não ao *judicium*. Em tais condições, seria desnecessária e perturbadora a propositura paralela da ação petítória, em que se agitaria, ao fim e ao cabo, a mesma questão ‘ (Comentários ao Código de Processo Civil, vol. VIII, págs. 512 e 513, n° 345, ao art. 923).

Como é sabido, existem dois fundamentos para que alguém proponha ação possessória contra outrem: a posse ou o domínio. O fato posse ou *jus possessionis* decorre do exercício de um dos elementos da propriedade, sua parte visível ou sensível, material, defluente da exploração da coisa, auferindo-lhe as vantagens que a sua destinação propicia.

Ao lado da posse como fato, existe o direito à posse, que decorre do *jus iure*, da propriedade sobre a coisa. Esse é o *jus possidendi* que emana do domínio. É o caso da Terracap.

Em tese, portanto, sendo as terras disputadas do domínio público, a posse dos particulares se apresentaria como simples poder de fato revelado pelo exercício aparente de algum poder inerente ao domínio, não menos exato e que não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância, como textualmente ressalva o art. 497 do Código Civil.

Assim, fica claro não constituir a oposição providência vedada pelo art. 923 do Código de Processo Civil, que destina a coibir a propositura da reivindicação. A oposição é admitida nas ações possessórias (Comentários ao Código de Processo Civil, de CELSO AGRICOLA BARBI, vol. I, pág. 315, tomo II).

Diante do exposto, dou provimento ao apelo para afastar a carência da ação, devendo a oposição ter regular tramitação (...).”

1ª TURMA CÍVEL

1º Entendimento: **Não é cabível** oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem. Isso porque o juízo possessório destina-se a proteger tão somente o poder fático sobre a coisa, sem questionar a titularização jurídica para o exercício deste direito, enquanto o juízo petitório discute a titularização jurídica de quem exerce aquele poder de fato. Mostra-se juridicamente impossível o pedido de posse formulado pelo oponente.

Precedentes:

Decisão unânime: Acórdão nº 255284 (Rel. des. Hermenegildo Gonçalves); Acórdão nº 250237 (Rel. des. Convocado Roberval Casemiro Belinati); Acórdão nº 250236 (Rel. des. Convocado Roberval Casemiro Belinati); Acórdão nº 219636 (Rel. des. Natanael Caetano Fernandes); Acórdão nº 212278 (Rel. des. Convocado João Egmont Leôncio Lopes); Acórdão nº 198029 (Rel. des. Convocado José Divino de Oliveira); Acórdão nº 197521 (Rel. des. Convocado João Egmont Leôncio Lopes); Acórdão nº 195321 (Rel. des. Convocado José Divino de Oliveira); Acórdão nº 131592 (Rel. des. Hermenegildo Gonçalves); Acórdão nº 131590 (Rel. des. Hermenegildo Gonçalves).

Decisão por maioria: Acórdão nº 251903 (Rel. designado des. Hermenegildo Gonçalves)

2º Entendimento: **É cabível** oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, vez que a posse é a visibilidade do domínio, nada impedindo que essa persiga, desde já, o reconhecimento da propriedade do imóvel em litígio, antes de um suposto prejuízo a demandar reparação, homenageando-se, inclusive, o Princípio da Celeridade Processual. Ademais, a posse do Poder Público sobre imóveis de sua propriedade é exercida permanentemente, como emanção de sua autoridade, mesmo sem externar atos materiais de posse efetiva. A Terracap, mesmo sendo pessoa jurídica de direito privado, constitui ente do Poder Público, possuindo legitimidade para a oposição formulada visando assegurar-lhe proteção possessória.

Precedentes: Decisão unânime: Acórdão nº 242117 (Rel. Des.

Asdrubal Nascimento Lima); Acórdão nº 194592 (Rel. des. Valter Xavier); Acórdão nº 181353 (Rel. des. convocado George Lopes Leite).

.....

2ª TURMA CÍVEL

1º Entendimento: É cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, pois em se tratando de imóvel público, a posse é exercida permanentemente e com exclusividade pelo detentor do domínio, mesmo sem emanção de atos materiais de posse efetiva, e a alegação do oponente de que é seu proprietário equivale à alegação de que é o possuidor.

Precedentes: Decisão unânime: Acórdão nº 214740 (Rel. des. João de Assis Mariosi); Acórdão nº 207973 (Rel. des. Waldir Leôncio Júnior); Acórdão nº 195553 (Rel. desa. Carmelita Indiano Brasil); Acórdão nº 193349 (Rel. desa. Carmelita Indiano Brasil); Acórdão nº 153758 (Rel. desa. Adelith de Carvalho Lopes).

Decisão por maioria: Acórdão nº 212579 (Rel. designada desa. Carmelita Indiano Brasil)

2º Entendimento: Não é cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, conforme assevera o ordenamento vigente.

Precedentes: Decisão unânime: Acórdão nº 200345 (Rel. des. José Jacinto Costa Carvalho); Acórdão nº 186052 (Rel. desa. Adelith de Carvalho Lopes).

.....

3ª TURMA CÍVEL

1º Entendimento: Não é cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, face ao óbice expresso no art. 923 do CPC. Nesses casos, a Terracap é considerada carecedora da

ação em virtude da impossibilidade jurídica do pedido.

Precedentes:

Decisão unânime: Acórdão nº 241049 (Rel. des. Asdrúbal Zola V. Cruxên); Acórdão nº 229689 (Rel. des. Asdrúbal Zola V. Cruxên); Acórdão nº 227225 (Rel. des. Lécio Resende da Silva); Acórdão nº 223850 (Rel. des. Asdrúbal Zola V. Cruxên); Acórdão nº 193752 (Rel. des. Lécio Resende da Silva); Acórdão nº 162272 (Rel. des. Wellington Medeiros).

Decisão por maioria : Acórdão nº 230059 (Rel. designado des. Lécio Resende da Silva); Acórdão nº 230058 (Rel. designado des. Lécio Resende da Silva); Acórdão nº 230054 (Rel. designado des. Lécio Resende da Silva).

2º Entendimento: É cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, pois, em se tratando o objeto da ação possessória, envolvendo particulares, de imóvel público e não havendo autorização para sua ocupação, não há falar-se em posse, mas em mera detenção do bem.

Precedentes:

Decisão unânime: Acórdão nº 209733 (Rel. des. Asdrúbal Zola V. Cruxên); Acórdão nº 194816 (Rel. des. José Jeronymo B. de Souza); Acórdão nº 173755 (Rel. des. José Jeronymo B. de Souza)

Decisão por maioria: Acórdão nº 237138 (Rel. des. convocado Benito Augusto Tiezzi)

.....

4ª TURMA CÍVEL

1º Entendimento: É cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem. Isso se deve ao fato de que a posse do Poder Público sobre imóveis de sua propriedade é exercida permanentemente, como emanção de sua autoridade, mesmo sem externar atos materiais de posse efetiva. Além disso, mostra-se viável e necessária a discussão do domínio nas ações possessórias em que se

alegue a propriedade pública do bem, haja vista que a natureza privada constitui condição da ação.

Precedentes - Decisão unânime: Acórdão nº 228590 (Rel. des. Humberto Adjuto Ulhôa); Acórdão nº 221490 (Rel. des. José Cruz Macedo); Acórdão nº 194609 (Rel. des. Humberto Adjuto Ulhôa).

2º Entendimento: Não é cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, tendo em vista o disposto no art. 923 do CPC. Em ação de reintegração de posse onde não se discute o domínio do bem, deve-se confrontar apenas a situação dos litigantes (direito de posse), e não a de um ou outro frente ao legítimo titular (direito de propriedade), sendo certo que este poderá reaver o bem, a qualquer momento, daquele que o possua sem o seu consentimento.

Precedentes: Decisão por maioria: Acórdão nº 253085 (Rel. desa. Haydevalda Sampaio).

.....

5ª TURMA CÍVEL

1º Entendimento: Não é cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, carecendo, a mesma, de interesse de agir, já que a tutela judicial que busca não tem qualquer utilidade prática, vez que não necessita que se declare como terras públicas área sobre a qual há o litígio possessório, pois sua propriedade é objeto de registro público. Ademais, a qualquer momento, ingressar com ação própria visando à retomada da posse da área.

Precedentes - Decisão unânime: Acórdão nº 234348 (Rel. des. Romeu Gonzaga Neiva); Acórdão nº 232901 (Rel. des. Asdrubal Nascimento Lima); Acórdão nº 222623 (Rel. desa. Haydevalda Sampaio); Acórdão nº 222120 (Rel. des. convocado João Timóteo); Acórdão nº 155429 (Rel. des. Romeu Gonzaga Neiva).

2º Entendimento: É cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem. É incontroverso que os imóveis

escriturados em nome da Terracap constituem bens públicos, cuja ocupação pelo particular, se não autorizada ou permitida pelo ente público, não caracteriza posse e não redonda direitos possessórios, não passando, pois, de simples detenção. Por tal motivo, são insuscetíveis de proteção possessória contra este órgão público.

Precedentes: Decisão unânime: Acórdão nº 256606 (Rel. designado des. Asdrubal Nascimento Lima) - **Decisão por maioria:** Acórdão nº 155271 (Rel. des. Sérgio Bittencourt)

.....

6ª TURMA CÍVEL

Único Entendimento: É cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem. Isso porque a ocupação de área pública, não dispondo o ocupante de qualquer autorização, fazendo-se por mera tolerância ou clandestinamente, não induz posse a ser protegida pelos interditos. Além disso, a posse do Poder Público sobre os respectivos imóveis é exercida de forma permanente, como emanção necessária de sua própria autoridade, sem necessidade de atos materiais de ocupação física ou exploração efetiva.

Precedentes: Decisão unânime: Acórdão nº 251278 (Rel. des. Convocado Sérgio Rocha); Acórdão nº 219683 (Rel. des. Jair Oliveira Soares); Acórdão nº 192513 (Rel. desa. Ana Maria Duarte Amarante); Acórdão nº 190586 (Relª. desa. Sandra de Santis).

.....

3ª CÂMARA CÍVEL

Único Entendimento: Não é cabível oposição da Terracap, fundada na alegação de propriedade do bem, em ação possessória cuja discussão não gira em torno do domínio do bem, carecendo, a mesma, de interesse de agir, já que a tutela judicial que busca não tem qualquer utilidade prática, vez que não necessita que se declare como terras públicas área sobre a qual há o litígio possessório, pois sua propriedade é objeto de

registro público. Ademais, a qualquer momento, ingressar com ação própria visando à retomada da posse da área.

Precedentes - Decisão unânime: Acórdão nº 255344 (Rel. des. Asdrubal Nascimento Lima).

Na mesma linha das decisões favoráveis acima apontadas, calha transcrever parte do dispositivo da judicosa sentença proferida pelo eminente magistrado da Vara Federal Única de Altamira-PA, dr. Herculano Martins Nacif, nos autos da ação de oposição nº 2006.39.03.002611-8, promovida pelo Incra, em face das partes digladiadoras na ação possessória n.º 2006.39.03.002610-4, incidente em terras públicas federais:

III - DISPOSITIVO

94. Pelo exposto, com espeque nos art. 59, 61 e 269, inciso I, do digesto Processual Civil, julgo procedente a presente oposição, determinando a imissão do Incra na posse da área, nos termos requeridos na inicial, com vistas a efetivar a implementação dos seus objetivos institucionais, em especial, para que realize a implantação do Projeto de Assentamento Rio Gelado a que se refere a fl. 29.

95. Em conseqüência, julgo improcedente o pedido veiculado na ação possessória.

96. Revogo a liminar concedida à fl. 59 da ação atuada sob nº 2006.39.03.002610-4.

97. Presentes os requisitos e pressupostos comandados pelo art. 273, do CPC, nos termos da fundamentação deste *decisum* a que me reporto, especialmente quanto ao receio de dano irreparável ou de difícil reparação, tendo em mira a instabilidade social instalada na área do grave conflito agrário, concedo a antecipação dos efeitos da tutela, para determinar a imediata imissão do Incra na posse da área, objeto do litígio.

98. Expeça-se mandado de imissão de posse e ofício à Polícia Federal, requisitando a força policial necessária à segurança da efetivação da diligência, devendo o Incra fornecer à autoridade policial os dados relativos ao dimensionamento da questão, para que seja mobilizado o efetivo policial necessário e suficiente.

99. Ao critério do Inca, os opostos/réus na ação possessória poderão ser mantidos na área em que atualmente desenvolvem suas atividades agrícolas, na condição de potenciais clientes da reforma agrária. [...]

Ainda comungando da mesma linha de raciocínio, foi o julgado do TRF da 1ª Região, proferido pela Sexta Turma, e relatório do desembargador federal Daniel Paes Ribeiro, no Agravo de Instrumento nº 2004.01.00.039724-0/RO:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE ENTRE PARTICULARES. TERRAS DA UNIÃO. INTERVENÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) NA LIDE. COMPETÊNCIA.

1. Demonstrado e evidenciado o interesse da autarquia agrária na lide, deve ela ser mantida na relação processual, com a fixação da competência da Justiça Federal, para processar e julgar a ação.

RELATÓRIO: “[...] O ilustre Juiz Federal Titular da 1.ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Rondônia acolheu a competência, determinando a inclusão do Inca no feito e sua intimação para se manifestar no prazo de cinco dias. Com a manifestação do Inca, os autos foram conclusos ao MM Juiz Federal Substituto da 2.ª Vara, respondendo pela 1.ª Vara, que proferiu a decisão ora agravada, ao entendimento de que “a intervenção do Inca neste feito é sem propósito, na medida em que nesta ação os requerentes e os requeridos discutem a posse, não o domínio e a eventual sentença da ação de reintegração em nada alterará a situação jurídica do Inca” (fls. 20).

Em que pese o acerto do argumento de que, no caso, está em discussão a posse e não o domínio, penso que tal circunstância não basta, por si só, para afastar o interesse do Inca, manifestado nos autos sobre a forma de oposição. [...]”

Como visto, a sentença proferida pelo ilustre juiz federal de Altamira-PA e a Decisão do TRF da 1ª Região são dignas de louvor; representam mais uma vitória no combate à grilagem de terras públicas na Região Norte do país, disponibilizando à advocacia pública federal mais instrumento processual na sua árdua missão de retornar ao patrimônio público as áreas irregularmente ocupadas por terceiros.

Assim, com o devido respeito aos entendimentos contrários, não aceitar a via processual da oposição para que o ente público recupere a sua posse/domínio,

seria o mesmo que reconhecer a posse a um dos opostos, o que implicaria na prevalência do direito privado frente ao direito público, chancelando, desta forma, o locupletamento do particular em prejuízo da sociedade; ainda mais sabendo-se que estes não vêm sequer remunerando o erário pelo uso, gozo e fruição do bem público. Com a devida vênia, o direito processual, meramente instrumental, não pode sobrepor-se à aplicação do direito material, comprometendo a plena efetividade e celeridade da demanda posta à apreciação do Estado-juiz.

IX. CONCLUSÃO

Trazidos à reflexão esses delineamentos sobre o cabimento da oposição em possessória, evidencia-se que, além dos remédios jurídicos dos interditos possessórios, da reivindicatória e da ação civil pública, a oposição do Poder Público em ações possessórias entre particulares pode surgir como mais um instrumento processual a ser incrementado pelas representações judiciais públicas, com o fito de se tentar reverter - com maior celeridade - ao patrimônio público as áreas de domínio público irregularmente ocupadas, e conseqüente redesignação dessas terras aos fins colimados pelo Estado brasileiro.

A resistência ao novo é compreensível, mas não tolerável, portanto, a busca da solidificação do cabimento do instituto jurídico da oposição em possessória deve ser uma constante a ser perseguida pelo advogado público, como forma de despertar no magistrado um novo olhar sobre esse assunto, a exemplo do que já vem ocorrendo no Judiciário do Distrito Federal e na Justiça Federal do Estado do Pará, no que se refere à ocupação irregular de terras públicas.

REFERÊNCIAS

Código Civil Brasileiro - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Código de Processo Civil Brasileiro – Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.

Decreto-Lei Nº 9.760/460, de 5 de setembro de 1946.

Lei nº 4.947/66, de 6 de abril de 1966.

Lei nº 9.985/00, de 18 de julho de 2000.

ALMEIDA, Jansen Fialho de. O cabimento da oposição pelo proprietário com base no domínio, em ação possessória disputada por terceiros sobre bens públicos. [www.cjf.gov.br/revista/número 23/artigos 10](http://www.cjf.gov.br/revista/número%2023/artigos%2010).

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 2001.

BORGES, Paulo Tormin. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. 4ª ed. Ed. Saraiva.

STF. *Recurso Extraordinário nº 90734-RJ*.

____. SÚMULA nº 340.

STJ. Conflito de Competência nº 15.323 – SC – 95/0051813-9.

____. *Recurso Especial nº 1991.00103923-MT*.

____. *Recurso Especial nº 2002.01568512-DF*.

TJDFT. *Apelação Civil nº 19990110854048*.

____. *Apelação Civil nº 19990110461213*.

____. *Apelação Civil nº 2003011041022-4*.

____. *Apelação Civil nº 39.736/96*.

____. *Apelação Civil nº 2002.11062765-4*.

____. *Jurisprudência Interna Comparada, disponível em* www.tjdf.gov.br/jurisprudencia/juriscomp/juriscomp_pcivil8.asp

O CALVÁRIO DO § 2º DO ART. 1.276 DO CÓDIGO CIVIL: VIDA E MORTE DE UM MAFADADO DISPOSITIVO LEGAL A PARTIR DE UMA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

CRISTIANO CHAVES DE FARIAS

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia
Mestre em Ciências da Família na Sociedade Contemporânea pela
UCSal. – Universidade Católica de Salvador

Professor de Direito Civil das Faculdades Jorge Amado
(graduação e pós-graduação) e do curso JusPODIVM – Centro
Preparatório para as carreiras jurídicas.

Coordenador do curso de pós-graduação em Direito Civil do curso
JusPODIVM

Sumário:

1. Colocação do problema; 2. A necessidade de uma interpretação sistêmica da Constituição e a inexistência de direitos fundamentais absolutos; 3. A compreensão dos institutos e dispositivos do Código Civil conforme a norma constitucional; 4. Noções gerais sobre a perda da propriedade pelo abandono; 5. A presunção de abandono no Código Civil pela falta de pagamento de tributos e a sua conexão com o largo alcance da função social da propriedade; 6. A(s) inconstitucionalidade(s) do § 2º do art. 1.276 do Código Civil; 7. Notas conclusivas: a impossibilidade de salvação do § 2º do art. 1.276 do Código Civil, impondo-se o reconhecimento de sua inconstitucionalidade para preservação dos valores constitucionais; Referências.

*“Não sou escravo de ninguém
Ninguém é senhor do meu domínio
Sei o que devo defender...
Minha terra é a terra que é minha
E sempre será minha terra
Tem a lua, tem estrelas e sempre terá”
(LEGLÃO URBANA)*

1. Colocação do problema

A mudança do vetor de compreensão do Direito Privado, que passa por um movimento de adaptação aos ventos que sopram do elevado planalto constitucional, vem causando profundos impactos na civilística brasileira, seja sob o aspecto material, seja sob o formal.

Impõe-se ao civilista contemporâneo (em atitude não vista quando da vigência do Código Civil de 1916) descortinar a estrutura endógena de institutos contidos no Código Civil de 2002, analisando (mais do que a sua finalidade e a sua *ratio essendi*) a sua compatibilidade com a tábua axiológica da Constituição da República de 1988. Enfim, é tarefa do jurista de um novo tempo promover uma *filtragem* em institutos jurídicos diversos (muitos deles remontando a priscas eras) para garantir a *concretização da norma constitucional*.

O instituto da perda da propriedade pelo não pagamento de tributos (previsto no art. 1.276, § 2º, da Codificação de 2002) não pode ser subtraído dessa operação, pena de subversão hermenêutica.

Nessa ordem de idéias, é o momento de engendrar uma acurada análise desse instituto, submetendo-o à legalidade constitucional e assegurando uma interpretação construtiva e concretista da norma constitucional.

2. A necessidade de uma interpretação sistêmica da Constituição e a inexistência de direitos fundamentais absolutos

Os estudos mais recentes no âmbito do Direito Constitucional vêm percebendo que, especialmente aquelas promulgadas em espaços democráticos, as Cartas Constitucionais consubstanciam um produto dialético resultante da combinação de diferentes ideologias, interesses e crenças.

A partir dessa multiplicidade de concepções ideológicas, não se apresenta rara a possibilidade de tensão, colisão, entre diferentes normas constitucionais, impondo-se, por conseguinte, a busca de uma *unidade na interpretação constitucional*.

Esclarece LUÍS ROBERTO BARROSO não ser a Constituição “um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo fundado em determinadas idéias que configuram um núcleo irreduzível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes”. Por isso, exsurge, com invulgar relevância, o princípio interpretativo da unidade da Constituição, como especificação da interpretação sistemática,

impondo “o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas”, através da “grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais inscritos ou decorrentes da Lei Maior”.

Ora, decorrendo de uma vontade unitária e geradas no mesmo momento, as normas constitucionais não podem estar em conflito ideológico no instante de sua concretização, razão pela qual sobreleva alcançar a conciliação entre eventuais tensões (proposições com aparência de antagonismo) de modo a respeitar o espírito (no nosso caso, garantista!) da *Lex Fundamentaliss*.

É o que se extrai da sempre oportuna lição de DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR, eminente constitucionalista baiano: “é necessário, portanto, haver uma relação de conciliação ou de ponderação ou concordância prática entre os direitos fundamentais concretamente em conflito, balanceando-se, através de um juízo de proporcionalidade, os valores em disputa, num esforço de harmonização, *de modo que não acarrete o sacrifício definitivo de algum deles*. Isso significa que a restrição de um direito fundamental só é possível *in concreto*, atendendo-se a regra da *máxima observância e mínima restrição* dos direitos fundamentais. Não há a mínima possibilidade de se limitar um direito fundamental em abstrato. Vale dizer, os limites aos direitos fundamentais não podem ocorrer em nível abstrato, mas unicamente em nível concreto. Ademais, há uma ordem excepcional de limitações constitucionais dos direitos fundamentais, que podemos chamar de limitações circunstanciais, pois dizem respeito às restrições impostas circunstancialmente durante situações constitucionais de crise, por ocasião da decretação dos estados de sítio e de defesa”.

A partir dessa interpretação sistêmica (almejando a unidade da Constituição), dessume-se, com clareza meridiana, a inexistência de superioridade, assim como a inexistência de caráter absoluto (não relatividade) nas normas constitucionais, vislumbrando-se uma natural limitabilidade.

Não há, enfim, direito fundamental absoluto, decorrendo, de modo sistemático, a sua relatividade, em razão da possibilidade de limitação recíproca a partir de um juízo de ponderação entre os valores colidentes.

É de se rejeitar, assim, toda e qualquer tentativa de conferir primazia a um determinado valor constitucional em detrimento de outro. É certo – e isso não se põe em dúvida – que os diferentes valores magnos ganham efetividade como um todo, harmonizando-se, sem que um venha a aniquilar o outro.

No que tange à matéria focalizada, é mister destacar, desde já, que a função social da propriedade, na condição de valor constitucional, tem de se harmonizar

com outros valores assentados na mesma sede, como o devido processo legal, a vedação ao confisco etc.

3. A compreensão dos institutos e dispositivos do Código Civil conforme a norma constitucional

Afastando-se de um histórico caráter neutro e indiferente socialmente, a Carta Constitucional de 1988 deixou de cuidar, apenas, da organização política do Estado, para avizinhar-se das necessidades humanas reais, concretas, ao cuidar de direitos individuais e sociais. Trata-se, sem dúvida, da afirmação de uma nova e fecunda teoria constitucional. Com isso, deu-se uma verdadeira migração dos princípios e regras atinentes às instituições privadas (historicamente tratadas com exclusividade pelo Código Civil) para o Texto Constitucional. Assumiu a Magna Carta um papel centralizador, passando a demarcar o território do Direito Civil.

Essa reconfiguração do Direito Civil em face da nova ordem constitucional, deveu-se à percepção de que o Código Civil não pode, em face de sua posição hierarquicamente inferior, promover, através de princípios estáveis, as necessidades do homem (pós)moderno. A Constituição da República, então, apresenta novos valores, informando e fundamentando as relações privadas, fincando, por conseguinte, as vigas de sustentação do sistema de direito privado, reunificando o sistema civilista.

Não se pense, entretanto, que institutos do Direito Civil foram deslocados para o Direito Público. Não se trata disso. Apenas mereceram regulamentação em sede constitucional, sofrendo alteração em seu conteúdo.

“O Código Civil perde, assim, definitivamente, o seu papel de Constituição do direito privado. Os textos constitucionais, paulatinamente, definem princípios relacionados a temas antes reservados exclusivamente ao Código Civil e ao império da vontade: a função social da propriedade, os limites da atividade econômica, a organização da família, matérias típicas do direito privado, passam a integrar uma nova ordem pública constitucional. Por outro lado, o próprio direito civil, através da legislação extracodificada, desloca sua preocupação central, que já não se volta tanto para o indivíduo, senão para as atividades por ele desenvolvidas e os riscos delas decorrentes”, conforme a lição de GUSTAVO TEPEDINO. Na mesma direção, PERLINGIERI expõe: “o Código Civil certamente perdeu a centralidade de outrora. O papel unificador do sistema, tanto nos seus aspectos mais tradicionalmente civilísticos quanto naqueles de relevância publicista, é desempenhado de maneira

cada vez mais incisiva pelo Texto Constitucional. Falar de descodificação relativamente ao Código vigente não implica absolutamente a perda do fundamento unitário do ordenamento, de modo a propor a sua fragmentação em diversos microordenamentos e em diversos microssistemas, com ausência de um desenho global... O respeito aos valores e aos princípios fundamentais da República representa a passagem essencial para estabelecer uma correta e rigorosa relação entre poder do Estado e poder dos grupos, entre maioria e minoria, entre poder econômico e os direitos dos marginalizados, dos mais desfavorecidos.”

Importante salientar que a constitucionalização do Direito Civil não implica somente no simples estabelecimento de limites externos à atividade privada. Não se trata apenas disso. A coloração da *Lex Civilis* pelas vibrantes tintas constitucionais vai muito além. A Constituição Federal de 1988 impôs uma releitura dos institutos fundamentais do Direito Civil, em razão de tê-los reformulado internamente, em seu conteúdo, em seu âmago.

Cuida-se, pois, de uma alteração na estrutura intrínseca dos institutos e conceitos fundamentais de Direito Civil, reoxigenando-os e determinando uma premente redefinição de seus contornos, à luz da nova tábua valorativa determinada pela Constituição-cidadã.

Em linha de coerência com o que se afirma, é de se perceber que a simples interpretação das normas civis (e, por conseguinte, a busca da solução para os seus problemas atuais) reclama adequação aos princípios constitucionais e à valorização existencial da pessoa humana. Exige-se uma interpretação afinada com o toque da *dignidade humana* e da *igualdade substancial*. Do contrário, estar-se-á negando a norma constitucional e, por conseqüência, subvertendo o sistema.

Assim, se determinada norma civil se apresenta em rota de colisão com os valores constitucionais, impõe-se o seu imediato afastamento, expurgada do sistema pela incompatibilidade com a Lei Maior – condição de validade para a admissibilidade de toda e qualquer norma.

Percebe-se, pois, que o Texto Constitucional, sem sufocar a vida privada, conferiu maior eficácia aos institutos fundamentais do Direito Civil, revitalizando-os, à luz de valores primordiais aclamados como *garantias e direitos fundamentais do cidadão*. Houve uma redefinição das categorias jurídicas fundamentais do Direito Civil, inclusive da propriedade, a partir dos fundamentos principiológicos constitucionais, particularmente da *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III), da *solidariedade social* (art. 3º, III) e da *igualdade substancial* (arts. 3º e 5º). Ou seja, a Constituição promoveu uma alteração interna, modificando a estrutura, o conteúdo,

das categorias jurídicas civis e não apenas impondo limites externos.

Tomando como exemplo o direito de propriedade, vê-se que ao impor uma *função social à propriedade privada* (arts. 5º, XXII e XXIII, e 170, III), o constituinte não está apenas limitando o exercício da (histórica) propriedade privada, talhada no liberalismo oitocentista, porém transcendendo as velhas idéias postas, exigindo uma nova compreensão dessa categoria jurídica, a partir dos valores sociais e humanitários apresentados pela Constituição. Enfim, está afirmado em sede constitucional que o conteúdo da propriedade privada é a própria função social, não merecendo proteção a propriedade que não atender ao fundamento de validade estabelecido constitucionalmente.

4. Noções gerais sobre a perda da propriedade pelo abandono

O abandono da propriedade é o ato material pelo qual o proprietário se desfaz da coisa porque não quer mais ser seu dono. Ato distinto da renúncia, o abandono deve resultar de atos exteriores que atestem a manifesta intenção de abandonar, sendo insuficiente o mero desprezo físico pela coisa, se não acompanhado de sinais evidentes do ânimo de abdicar da propriedade.

Em palavras mais claras: o mero desuso não importa em abandono, sendo necessária a sua conjugação ao elemento psíquico, na perquirição do real interesse do titular de se desfazer da propriedade. Por tais razões, acaba se tornando redundante a primeira parte do art. 1.276 da Codificação ao qualificar como abandonado o imóvel cujo titular tenha a “intenção de não mais o conservar em seu patrimônio”.

Nessa medida, é certo e incontroverso que o proprietário tem a prerrogativa de usar e fruir da coisa e nela encontra-se compreendida a liberdade de não utilizá-la, como no comum exemplo do proprietário de uma casa de praia que apenas a visita em férias, uma ou duas vezes ao ano. Não há, aqui, de se cogitar de abandono e, por conseguinte, de perda da propriedade.

Exatamente por isso, assiste razão a MARCO AURÉLIO VIANA quando assevera ser difícil precisar a intenção quando se cuida de bem imóvel, pois “o simples fato de uma pessoa fechar a sua casa não implica abandono. Ele não se presume, devendo resultar de atos que virtualmente o contenham”.

É de grande relevo destacar que, de acordo com a dicção do art. 1.276 do Código Civil, o imóvel abandonado poderá ser arrecadado, como bem vago, passando, após três anos, para a titularidade do Poder Público municipal, ou do Distrito Federal,

(quando situado em área urbana) ou federal (se localizado em zona rural).

Convém sublinhar que o momento em que se consubstancia a perda da propriedade imobiliária é o da constatação do abandono, o qual torna o imóvel *res nullius*, até a sua eventual apropriação pelo Poder Público, após o decurso do prazo apontado em lei. Aliás, basta perceber que o próprio Código Civil é de clareza solar ao estabelecer como perda da propriedade o *abandono*, explicitando a sua intenção. Se assim não fosse, seria intuitivo que indicaria como causa de supressão da propriedade não o abandono, mas a “arrecadação do bem”.

O abandono dispensa a formalidade do registro. No entanto, a eficácia da perda da propriedade perante a coletividade só poderá ocorrer quando a titularidade no Cartório de Imóveis for alterada pela inserção do nome de um novo proprietário. Ou seja, enquanto este momento não se consuma, “o abandono da propriedade não tem eficácia completa, *erga omnes*. Proprietário é para terceiros, quem consta do livro fundiário”.

Não é despidendo o registro de que, considerando não ser o mero decurso do tempo suficiente para transferir o bem abandonado ao domínio público (sendo indispensável proceder à arrecadação judicial), nada impedirá uma eventual aquisição originária por usucapião, através de um terceiro que estabeleça posse no imóvel, pelo tempo exigido por lei, aproveitando-se da desídia conjunta do proprietário e da pessoa jurídica de direito público, que só poderá interromper a prescrição aquisitiva após dar início ao processo de arrecadação. Ou seja, sendo a coisa ainda registrada em nome do particular, contra ele e os demais litisconsortes a ação será direcionada, eis que ainda não está a propriedade submetida à regra da imprescritibilidade dos bens públicos a que alude o art. 102 do Código Civil.

Percebe-se, então, a importância de destacar que, em conformidade com o acertado *caput* do art. 1.276 da Lei Civil, a identificação do abandono (para fins de arrecadação pelo Estado) exige que o imóvel não se *encontre na posse de outrem*, tratando-se de louvável previsão legal, significando que não basta a demonstração de que o proprietário não mais deseja a coisa para si, pois a posse de terceiros sobre o bem é fator suficiente para conceder função social à propriedade e determinar a exclusão da pretensão à titularidade pelo Poder Público.

5. A presunção de abandono no Código Civil pela falta de pagamento de tributos e a sua conexão com o largo alcance da função social da propriedade

O Código Civil de 2002 implementou, no § 2º do art. 1.276, uma turbulenta regra:

Art. 1.276, § 2º, Código Civil:

“Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.”

Estabelece a Lei Civil, assim, uma presunção absoluta de abandono do imóvel quando o proprietário associar ao desuso o inadimplemento de tributos reais, como os impostos prediais e territoriais e as taxas.

Sem dúvida, é facilmente perceptível o esforço do legislador em concretizar a função social da propriedade, relativizando a noção de sua perpetuidade. Merece, assim, aplausos pela tentativa.

De acordo com a regra codificada, a recusa do proprietário em satisfazer os ônus fiscais importará em demonstração objetiva do abandono, quando aliada à cessação dos atos de posse. Detectados, então, os dois requisitos, a arrecadação do bem pelo Estado será uma imposição, em nome da socialidade, não podendo o proprietário objetar-se em face da caracterização de uma verdadeira presunção absoluta de abandono.

Não é demais lembrar que dentre as garantias individuais, logo em seu art. 5º, XXIII, a Constituição da República impõe que toda propriedade atenda a uma função social. Não fosse suficiente, mais adiante, ao regulamentar a ordem econômica (art. 170, II e III), o constituinte consagrou, dentre os seus princípios fundamentais, a propriedade privada e a função social da propriedade, explicitando a sua fundamental preocupação com o tema.

Como já tive oportunidade de assinalar, em outra sede, em companhia de ilustre civilista comprometido com um Direito mais próximo da realidade social do Brasil, esta ordem de inserção de princípios não é acidental, e sim intencional. Inexiste incompatibilidade entre a propriedade e a função social, mas uma obrigatória relação de complementaridade, como princípios da mesma hierarquia. Não se pode mais conceder proteção à propriedade pelo mero aspecto formal da titularidade em razão do registro. A visão romanística, egoísta e individualizada, sucumbiu face à evolução da humanidade. A Lei Maior tutela a propriedade formalmente individual a partir do instante que se exhiba materialmente social, demonstrando merecimento e garantindo a sua perpetuidade e exclusividade. *A propriedade que não for legitimada pela função social será sancionada pelo sistema por diversas formas e intensidades.*

É mais. Percebe-se que a proposital ênfase à dimensão axiológica da propriedade, evidenciada no art. 170, II e III, da CF/88, teve o escopo de confirmar que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, com a imprescindível conciliação da propriedade com a sua função social.

Aliás, já não mais é momento de controverter acerca da repercussão da Constituição Federal nas relações privadas, porém a respeito da intensidade de tal intervenção. Com esse desiderato, o Código Civil, procurando adaptar-se ao comando constitucional, também abraçou a função social da propriedade como diretriz dos Direitos Reais, como se pode extrair da simples e ainda que perfunctória leitura do seu art. 1.228, § 1º.

Pois bem, buscando compreender as latitudes da função social da propriedade é mister lembrar que as feridas produzidas na humanidade, ao longo do século passado, repercutiram nas Constituições forjadas nos últimos 50 anos. O compromisso com a tutela da dignidade da pessoa humana, com a valorização da solidariedade social e com a erradicação da pobreza, acarretou o prestígio dos direitos da personalidade, em detrimento da antiga preocupação patrimonialista. A primazia atribuída às situações existenciais pela *Lex Legum* é traduzida em extenso rol de direitos fundamentais e, nesse sistema, o indivíduo solitário, isolado em sua atividade econômica, é convertido na pessoa solidária que convive em sociedade e que encontra nas necessidades do outro um claro limite à sua liberdade de atuação.

Essa mudança de paradigma provoca uma necessária conciliação entre os poderes e os deveres do proprietário, tendo em vista que a tutela da propriedade e dos poderes econômicos e jurídicos de seu titular passa a ser condicionada ao adimplemento de deveres sociais. O direito de propriedade, até então tido como um direito subjetivo na órbita patrimonial, passa a ser encarado como uma complexa situação jurídica subjetiva, na qual se inserem obrigações positivas do proprietário perante a comunidade. Com a mesma perspectiva, CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA reconhece que “bombardeado de todos os ângulos, o absolutismo do direito de propriedade cede lugar a uma nova concepção. A ordem jurídica reconhece que os bens não são dados ao homem para que levem a sua fruição até o ponto em que o seu exercício atente contra o bem comum”.

Assim, a *função social* traduz o comportamento regular do proprietário, exigindo que ele atue em dimensão ético-social, na qual não prejudique interesses coletivos. Vale dizer, a propriedade mantém-se privada e livremente transmissível, porém detendo finalidade que se concilie com as metas do organismo social. Busca-se, pois, paralisar o egoísmo do proprietário, via prevalência de valores ligados à solidariedade social, a fim de que o exercício dos poderes dominiais seja guiado por

uma conduta ética, pautada no respeito aos interesses metaindividuais que sejam dignos de tutela, e não menos importante, pautada no acesso de todos a bens mínimos capazes de conferir-lhes uma vida digna.

Penetrando na própria estrutura interna e na substância do direito à propriedade privada, traduz-se em uma necessidade de atuação promocional pelo proprietário, pautada no estímulo a obrigações de fazer, consistentes em implementação de medidas hábeis a impulsionar a exploração racional do bem, com a finalidade de satisfazer os seus anseios econômicos sem aviltar as demandas coletivas e promovendo o desenvolvimento econômico e social, de modo a alcançar a justiça social. Enquanto o proprietário do Estado Liberal agia nos limites impostos pela lei, segundo a máxima “posso fazer o que quiser, desde que não prejudique terceiros”, o proprietário dos tempos modernos sofre uma remodelação em sua autonomia privada, considerando que deve fazer tudo para colaborar com a sociedade, desde que não se prejudique.

A previsão legal em apreço (art. 1.276, § 2º, CC) inspira-se, sem dúvida, na materialização da função social da propriedade, pretendendo servir de limitação a uma utilização egoística, em respeito aos direitos fundamentais.

Resta, entretanto, averiguar se os demais valores constitucionais também foram respeitados, de modo a que o dispositivo esteja em conformidade com o espírito constitucional como um todo. Mesmo porque, conquanto a função social da propriedade seja um valor fundamental constitucional, não existem, como visto alhures, valores absolutos no sistema arquitetado pela Lei Maior, impondo-se a sua compreensão em harmonia com as demais garantias individuais e sociais constitucionais – o que poderá implicar em relativização de qualquer dos valores para o prestígio de outro que, no caso concreto, se apresente mais proeminente.

Sendo assim, o dispositivo legal *sub oculis* reclama uma compreensão simétrica com outros princípios constitucionais, como o devido processo legal e a vedação de uso de tributo com natureza confiscatória.

6. A(s) inconstitucionalidade(s) do § 2º do art. 1.276 do Código Civil

Não há dúvidas quanto à preocupação do dispositivo codificado com a implementação da função social da propriedade. Ela é evidente. Entrementes, a função social não pode pairar acima dos demais valores e garantias constitucionais, sendo imperiosa a harmonização da multicitada regra (contemplada no § 2º do art. 1.276 da Lei Civil) com as latitudes constitucionais, em especial com as garantias

fundamentais traçadas no Texto Maior.

É que a função social não pode implicar em arbitrariedades em detrimento dos direitos fundamentais da pessoa humana, o que atingiria a sua própria dignidade.

Sobreleva, assim, analisar a adequação da presunção absoluta de abandono da propriedade pela falta de pagamento de tributos aos valores sociais e garantistas da *Lex Legum*. Ocorre que, ao volver a visão para a tábua axiomática constitucional, assomam martirizações ao Texto Magno, para as quais afigura-se imperativo atender. Veja-se.

6.1. Violação do devido processo legal

Primus, é de se observar que a legislação infraconstitucional não pode ofender o devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88).

Com nítida inspiração na *Magna Charta* de João Sem Terra, de 1215 (que também influenciou a Constituição norte-americana de 1787), proclama, com clareza meridiana, o Texto Constitucional que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (inciso LIV, do art. 5º, CF/88), estabelecendo a verdadeira gênese interpretativa de todos os direitos fundamentais.

Em percepção mais ampla, o *due process of law* é marcado, fundamentalmente, pelo trinômio *vida-liberdade-propriedade*, consagrando uma tutela avançada e privilegiada desses bens jurídicos que foram reputados de proteção fundamental pelo constituinte e pelos estados democráticos de direito.

Embora uma visão perfunctória pudesse, indevidamente, dar outra conotação, não se pode represar o devido processo legal somente na seara processual. É certo e incontroverso que a cláusula *due process of law* traz consigo um inescandível sentido material, atuando direta e eficazmente sobre as relações de direito substancial, inclusive no que tange ao Direito Civil. Pensar diferentemente, aliás, seria mesmo desfigurar a sua própria importância.

Buscando, assim, a efetivação da cláusula que garante o devido processo legal nas relações de direito material privado, tem-se que ninguém poderá ser privado de seus bens (assim como de sua liberdade ou de sua vida) sem o respeito ao contraditório e sem a necessária e ampla defesa – desdobramentos naturais do *substantive due process*.

Via de conseqüência, ao mencionar no § 2º do art. 1.276 que haverá uma presunção absoluta de abandono da propriedade decorrente do não pagamento de tributos sobre ela incidentes, o Código Civil está ferindo o devido processo legal, por não conceder qualquer oportunidade para o proprietário promover a sua defesa

(mínima que fosse!) e justificar a sua inadimplência fiscal ou mesmo para que viesse a regularizar o pagamento. Aliás, também afronta o devido processo legal o fato de o proprietário estar proibido de provar em juízo que não teve a intenção do abandono, mas apenas passou por dificuldades econômicas, por exemplo.

É possível afirmar, então, que a privação da propriedade somente será possível com prévia formalização da ampla defesa e do contraditório. Julgando questão com essa mesma envergadura, já deliberou o Supremo Tribunal Federal:

O postulado constitucional do *due process of law*, em sua destinação jurídica, também está vocacionado à proteção da propriedade. Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (cf. art. 5º LIV. A União Federal - mesmo tratando-se de execução e implementação do programa de reforma agrária - não está dispensada da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que, em tema de propriedade, protegem as pessoas contra a eventual expansão arbitrária do poder estatal. A cláusula de garantia dominial que emerge do sistema consagrado pela Constituição da República tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade... (STF, Ac.unân. Plenário, MS22.164-0/SP, rel. Min. Celso de Mello, j.30.10.95, DJU 17.11.95, p.39.206)

Ora, nessa ordem de idéia, é fácil perceber, lembrando a lição de Celso Ribeiro Bastos, que, em concreto, a essência da garantia ao direito de propriedade reside em impedir que o Estado, por medida genérica ou abstrata, evite a apropriação dos bens econômicos ou, venha a sacrificá-la mediante um processo de confisco, o que materializa o *substantive due process*.

Por tudo isso, é natural anuir ao que dispara Adolfo Mamoru Nishiyama, em texto dedicado à matéria, asseverando que o § 2º do art. 1.276 da Codificação Civil é *inconstitucional*, porque “conforme disposição constitucional expressa, o indivíduo só poderá ser privado de seus bens com a observância do devido processo legal”.

De fato, como admitir que alguém seja privado de sua titularidade sem que tenha oportunidade, sequer, de ter ciência da pretensão estatal e sem que possa se objetar ao que é alegado? Fácil, então, perceber a violação do devido processo legal, pelo caráter autoritário e despota do dispositivo legal.

Porém, a afronta ao Texto Maior não se restringe à violação ao devido processo legal.

6.2. Violação da regra de que somente a Constituição pode determinar a perda da propriedade sem indenização

Secundus, é de se lembrar que somente a Constituição poderá criar hipóteses de perda da propriedade sem a devida retribuição.

Enquanto norma infraconstitucional, o Código Civil está sujeito à Constituição, devendo adequar-se às hipóteses de privação da propriedade tracejadas, com pincel garantista, pela Carta Maior de 1988.

Dessa maneira, considerando que os casos de perda ou restrição à propriedade privada estão contemplados em sede constitucional, impõe-se à norma infraconstitucional adequar-se a esta realidade, somente podendo estampar limitações à titularidade de direitos reais de acordo com a Magna Carta.

Comisso, percebe-se que estabelecendo hipótese nova de perda da propriedade, fugindo das diretrizes constitucionais, o art. 1.276, notadamente em seu § 2º, está eivado de absoluta incompatibilidade com o Texto Constitucional, impondo-se que seja expurgado do sistema, por afrontar garantias individuais.

6.3. Violação à regra do não-confisco

Tertius, há uma evidente afronta à norma do artigo 150, IV, da Constituição Federal que estabelece em candentes palavras ser vedado “*utilizar tributo com efeito de confisco*”.

Apesar da difícil conceituação do princípio do não-confisco, é possível destrinchar, genericamente, o espírito dessa previsão constitucional, concluindo que a norma teve na tela da imaginação o propósito de reforçar a proteção da propriedade privada, consagrando a impossibilidade do proprietário perder a sua titularidade (ou parte substancial dela) para o Poder Público sem uma indenização justa e correlata.

O não-confisco, assim, é dogma essencial (verdade fundante) do sistema tributário, necessário à sua perfeita compatibilização com o direito de propriedade, também garantido constitucionalmente.

Aliás, a proibição de confisco apresenta-se como indubitável *valor* (leia-se *princípio*) constitucional, servindo como um limite objetivo para as normas infraconstitucionais, vinculando todo o tecido legislativo brasileiro, inclusive, por óbvio, o Código Civil, que não poderá estabelecer regras atentatórias a ele. Convém destacar que, assim não fosse, restaria esvaziada a intenção do constituinte, pois teria se restringido a fazer menção a uma garantia genérica do direito de propriedade, sem indicar ferramenta idônea e consistente para a promoção concreta e efetiva de tal direito.

Em concreto, a inconstitucionalidade de determinada norma por violar o não-confisco, pela falta de regras objetivas, decorre da ultrapassagem da barreira

do aceitável. Equivale a dizer: malgrado seja difícil estabelecer os limites ideais, sempre que a carga tributária ultrapassar certo patamar, variável e somente definível no caso concreto, se apresentará com um espírito confiscatório, a partir da incorporação do valor decorrente do art. 150, IV, da Norma Maior.

Funciona, assim, a vedação ao confisco com um papel promocional de valorização da propriedade, estabelecendo limitações objetivas ao Estado no sentido de não praticar condutas que, de algum modo, atentem contra a propriedade privada. Essa simples digressão é suficiente, certamente, para justificar a inconstitucionalidade da regra que permite ao Poder Público adquirir uma propriedade pela simples paralisação do pagamento de tributos aliada à cessação de posse. Sem dúvida, extrapola-se o limite estabelecido pelo não-confisco.

Nesse diapasão, Fábio Grun Goldschmidt, com total razão e peculiar senso expositivo, sustenta que é obrigação de todos (inclusive do legislador civil!) “procurar atender à vontade do constituinte para outorgar mais e mais contornos de regra (de violação facilmente identificável) ao art. 150, IV, e com isso fazer viver com mais intensidade o valor por ele protegido”. A partir dessa compreensão, sem dúvida, é fácil assegurar que, emprestando concretude (efetividade em linguagem bem hodierna) à vedação de uso de tributo com efeito confiscatório, impõe-se que a norma infraconstitucional (inclusive a Lei Civil, repita-se à exaustão!) não se preste a violar a propriedade privada para satisfação de interesses fiscais, o que implicaria em desajuste do sistema econômico-social e atentado fundamentalista contra a Constituição Federal. Por isso, não se pode deixar de perceber que o § 2º do art. 1.276 do *Codex*, ao ultrapassar os confins da aceitabilidade jurídica, está em rota de colisão com o Texto Magno, pelo que se reclama o seu afastamento do sistema.

Por tudo isso, se uma determinada norma prevê a possibilidade de perda da propriedade, agravada pela supressão de qualquer chance de defesa, pelo não pagamento de tributos é fácil inferir que ultrapassa o limite da razoabilidade e estabelece confisco, por via oblíqua. Nessa esteira, já reconheceu o Pretório Excelso:

(...)A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a *interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital)*

- para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, *à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público...* (STF, Ac.Tribunal Pleno, ADIn/MC 2010-2/DF, rel. Min. Celso de Mello, j.30.9.99, DJU 12.4.02, p.51)

Em suma-síntese, ao estabelecer a possibilidade de perda da propriedade pela paralisação de pagamento de tributos o Código Civil afronta a Constituição Federal por estabelecer modalidade confiscatória indireta (não custa lembrar que a Lei Maior somente autoriza uma única hipótese de confisco, no seu art. 243, dizendo respeito às glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, autorizando uma expropriação imediata sem qualquer indenização ao proprietário).

Também por esse motivo (violação do não-confisco), destarte, o § 2º do art. 1.276 da Lei Civil tem de ser afastado do sistema normativo brasileiro.

6.4. Violação ao princípio da razoabilidade

Demais de tudo isso, o § 2º do art. 1.276 da Lei Civil ofende, ainda, o princípio da razoabilidade – que consagra as idéias de *adequação e necessidade*, afastando-se da legalidade constitucional.

Através da razoabilidade, não basta que o ato da Administração Pública tenha uma finalidade específica, é necessário que os meios empregados por ela sejam *adequados à consecução do fim almejado e que sua utilização, especialmente quando se trata de medidas restritivas ou punitivas, seja realmente necessária*. Trata-se de um verdadeiro equilíbrio de valores sociais.

O razoável é aquilo que se conforma com o equilíbrio. É o que se apresenta moderável, lógico, aceitável, sensato, enfim. Promove-se o bom senso, a justiça equitativa e o equilíbrio, conectando no ato da Administração Pública o efeito e a causa, de modo a não perder a plausibilidade entre um e outro, contrapondo-se ao capricho e à arbitrariedade do administrador. É a busca do prestígio da prudência e da realização de valores superiores propugnados em cada comunidade.

Bem percebe Paulo Bonavides que a razoabilidade é mais fácil de ser compreendida do que de ser definida, em face da inexatidão de seu conceito, não sendo possível aprisioná-la em meras teorias, pena de perder o seu verdadeiro sentido e alcance (elasticidade).

Buscando conferir concretude à razoabilidade sobleva reconhecer que a sua grande e relevante missão é condicionar a discricionariedade estatal, obstando que se transmude em arbitrariedade. Trata-se de uma condicionante de causa e efeito nas condutas estatais, buscando o senso do que se mostra proporcional, equilibrado.

Com efeito, não é difícil perceber que atenta de modo direto contra a razoabilidade a edição de lei que associe em caráter irrevogável o inadimplemento de obrigações tributárias à perda da propriedade de um imóvel. Sem dúvida, a norma escoia pelo filtro da discricionariedade e alcança o patamar da arbitrariedade. Importante sublinhar que a função social da propriedade é valor de grande envergadura, mas deve ser aplicado em um estado democrático de Direito, sob pena de ter o seu conteúdo reduzido a um modo autoritário de destituição de titularidades em prol da vontade estatal.

Por oportuno, vale invocar o escólio de Fábio Corrêa Souza de Oliveira, destacando que embora seja utilizada, no mais das vezes, “para aferir a congruência das medidas estatais”, nada obsta, “muito pelo contrário, na realidade tudo indica, seu emprego (da razoabilidade) no âmbito do direito privado”, servindo de anteparo para os “direitos fundamentais, não apenas proibindo restrições descabidas, mas também impondo ações em benefício dos mesmos”.

Ora, diante de tal argumentação, não é difícil notar que escapa à mais simples razoabilidade permitir ao Estado privar o titular de sua propriedade como consequência (verdadeira sanção) do simples inadimplemento fiscal (causa). Não há, em verdade, justificativa para a correlação entre causa e efeito, impondo-se o afastamento da norma.

Demais disso, a privação da propriedade pela inadimplência fiscal não se amolda à necessidade e à adequação – necessárias à compreensão de cada norma jurídica e materializadoras da razoabilidade.

7. Notas conclusivas: a impossibilidade de salvação do § 2º do art. 1.276 do Código Civil, impondo-se o reconhecimento de sua inconstitucionalidade para preservação dos valores constitucionais

A propriedade é bem jurídico tutelado em sede constitucional, dentre as garantias individuais previstas no art. 5º, não podendo a legislação infraconstitucional conspirar para subtrair-lhe a tutela jurídica dispensada pela Lei Maior.

Assim, atentando frontalmente contra diferentes garantias constitucionais

(o devido processo legal, a vedação à utilização de tributo como confisco, a razoabilidade normativa e a regra de que somente a Constituição poderá estabelecer hipóteses de privação da propriedade) o § 2º do art. 1.276 do Código Civil padece de indubitosa inconstitucionalidade, ao estabelecer uma presunção absoluta de abandono da propriedade em razão da cessação do pagamento de tributos sobre ela instituídos – ainda que com o nobre e importante escopo de prestigiar a função social da propriedade.

E, lamentavelmente, não será possível aproveitar a citada norma, sequer em interpretação conforme a Constituição, tentando harmonizá-la. É que, ainda que se tente formalizar o devido processo legal, através de procedimento administrativo no qual fosse facultada ao proprietário ampla defesa e contraditório, ainda assim restariam ofendidos outros valores constitucionais, como a vedação à utilização de tributos com natureza confiscatória, o que impõe, de qualquer sorte, o reconhecimento da imprestabilidade da norma codificada, por estar em evidente confronto com as latitudes e longitudes constitucionais.

Não fossem suficientes (embora o sejam!) os argumentos da inconstitucionalidade da norma, vale, ademais, apresentar uma ponderação de cunho sociológico. Com efeito, é de se atentar, também, para a crise econômico-social que assola o país. Não é difícil notar que muitos dos inadimplentes fiscais deixam de pagar as suas obrigações tributárias por falta de condições, o que implicaria, não raro, em violação da própria subsistência ou de sua família. Tais inadimplentes, todavia, muitas vezes estão conferindo função social à sua propriedade, sem qualquer intenção de abandoná-la – o que serve, por igual, para demonstrar a incoerência do multicitado dispositivo legal.

Sem dúvida, exige-se de todo e qualquer proprietário (inclusive do Poder Público, o que poderá, de algum modo, levar à discussão acerca da imprescritibilidade das terras devolutas, por exemplo) o atendimento da função social, de onde deriva, dentre outros consectários, o respeito ao interesse comunitário (que poderá ser visto, também, pelo prisma do regular pagamento de tributos). No entanto, é preciso que as conseqüências práticas do descumprimento da função social estejam conciliadas com as garantias constitucionais do proprietário, como pessoa humana e como titular de patrimônio.

Trata-se, pois, de verdadeiro grito de alerta para apontar que o § 2º do art. 1.276 do Código Civil é arbitrário e martiriza frontalmente garantias individuais previstas na Constituição da República, ao se preocupar exacerbadamente com a ordem tributária, em detrimento da pessoa humana e do titular de bens, além de não considerar o eventual cumprimento da função social da propriedade.

É que no entrelaço entre diferentes valores constitucionais (no caso, a função social da propriedade e o devido processo legal, o não-confisco, a razoabilidade e não privação de titularidade sem previsão constitucional), deve ser prestigiada a solução que respeite, com maior amplitude, a dignidade humana e as garantias constitucionais, devendo ser repelida toda e qualquer norma infraconstitucional que se contraponha a tais idéias.

Por isso, propõe-se que, em concreto, por provocação do interessado, do Ministério Público ou mesmo *ex officio*, os juízes exerçam o controle difuso de constitucionalidade do malfadado dispositivo codificado, expurgando do sistema todo e qualquer efeito que dele possa decorrer. Não se pode, efetivamente, tolerar o autoritarismo do Poder Público em um estado democrático de Direito e a situação exposta é de uma absurda incompatibilidade com os preceitos garantistas do Pacto Social de 1988.

A propriedade adquirida legalmente precisa estar protegida contra o arbítrio estatal, como projeção da própria dignidade humana, também reconhecida ao titular. E como lembrava a fina percepção de Chico Buarque de Hollanda, “*sou feliz e devo a Deus o meu éden tropical, orgulho dos meus pais e dos filhos meus, ninguém me tira nem por mal*”...

Referências

- AREÁN, Beatriz. *Derechos Reales*. 6ª edição, vol.1. Buenos Aires: Hammurabi, 2003.
- ARONNE, Ricardo. Titularidades e apropriação no novo Código Civil brasileiro – breve ensaio sobre a posse e sua natureza. In SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O novo Código Civil e a Constituição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- ARRUDA ALVIM. *Direito Privado*. Vol. 1 (Coleção Estudos e Pareceres). São Paulo: RT, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª edição. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.
- CARVALHO, Eusébio. Direito à propriedade: do discurso à realidade. In FARIAS, Cristiano Chaves de. *Leituras complementares de Direito Civil: o Direito Civil-Constitucional em concreto*. Salvador: JusPODIVM, 2007.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle judicial das omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004.

- _____. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*, Salvador: JusPODIVM, 2006.
- FACHIN, Luiz Edson. O Estatuto Constitucional da Proteção Possessória. In FARIAS, Cristiano Chaves de. *Leituras complementares de Direito Civil: o Direito Civil-Constitucional em concreto*. Salvador: JusPODIVM, 2007.
- _____. *Teoria crítica do Direito Civil*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- _____. *Direito Civil: Teoria Geral*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- FONTES, André Ricardo Cruz. Limitações constitucionais ao direito de propriedade. In TEPEDINO, Gustavo (coord.). *Problemas de Direito Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- GOLDSCHMIDT, Fábio Brun. *O princípio do não-confisco no Direito Tributário*. São Paulo: RT, 2004.
- GOMES, Orlando. *Ensaios de Direito Civil e de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Aide, 1986.
- _____. *Novos temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In TEPEDINO, Gustavo (coord.). *Problemas de Direito Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- KATAOKA, Eduardo Takemi Dutra dos Santos. Declínio do individualismo e propriedade. In TEPEDINO, Gustavo (coord.). *Problemas de Direito Civil-Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- KRAMER, Eduardo. Algumas anotações sobre os direitos reais no novo Código Civil. In SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O novo Código Civil e a Constituição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- LEITE, Geílson Salomão; MEDEIROS, Fábio Andrade. Os princípios constitucionais e a atividade tributária do Estado. In LEITE, George Salomão (org.). *Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Marco Aurélio Bezerra de. *Novo Código Civil Anotado*. Volume V. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil: Direito das Coisas*. 23ª edição. São Paulo: Saraiva, 1989.

- NADER, Paulo. *Curso de Direito Civil*. Direito das Coisas. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 7ª edição. São Paulo: RT, 2002.
- NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. A inconstitucionalidade do art. 1.276 do novo Código Civil e a garantia do direito de propriedade. In *Revista de Direito Privado*. N18, abr.-jun. São Paulo: RT, 2004.
- OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil-Constitucional*. Tradução Maria Cristina de Cicco. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil*. 27ª edição, vol.5. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- _____. Normas constitucionais e relações de Direito Civil na experiência Brasileira. In *Studia Iurídica* – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº 48. Coimbra: Coimbra editora, 2001.
- VARELA, Laura Beck. Das propriedades à propriedade: construção de um direito. In MARTINS-COSTA, Judith (org.). *A reconstrução do direito privado*. São Paulo: RT, 2002.
- _____ ; LUDWIG, Marcos de Campos. Da propriedade às propriedades: função social e reconstrução de um direito. In MARTINS-COSTA, Judith (org.). *A reconstrução do direito privado*. São Paulo: RT, 2002.
- VIANA, Marco Aurélio. *Comentários ao novo Código Civil. Volume XVI*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- VARELA, Laura Beck; LUDWIG, Marcos de Campos. “Da propriedade às propriedades: função social e reconstrução de um direito”. In MARTINS-COSTA, Judith (org.). *A reconstrução do direito privado*, São Paulo: RT, 2002.
- VIANA, Marco Aurélio. *Comentários ao novo Código Civil*, Rio de Janeiro: Forense, 2003, vol. XVI.

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA: O IMPEDIMENTO DO § 6º, DO ART. 2º, DA LEI Nº 8.629/93, NA REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.183-56/2001, E SUA APLICAÇÃO NA PRÁXIS JURISPRUDENCIAL

FRANCISCO DE QUEIROZ BEZERRA CAVALCANTI

Professor titular da Faculdade de Direito do Recife da UFPE, juiz presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e doutor em Direito pela Universidade de Lisboa - Portugal

LUCIANA DE MEDEIROS FERNANDES

Professora do curso de especialização em Direito da UFPE, assessora especial da Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e mestre e doutoranda pela pós-graduação em Direito da UFPE

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

Resumo: O presente trabalho objetiva analisar o § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, na redação atribuída pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001, mais particularmente no que tange aos elementos que se têm admitido como comprobatórios de invasão ou esbulho possessório impediendo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, seja na fase administrativa, seja na esfera judicial, e a partir da leitura dada ao dispositivo legal pelo Supremo Tribunal Federal e da prática jurídica

vivenciada em dois anos de atuação junto à Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Palavras-chave: Desapropriação. Reforma agrária. Esbulho possessório. Invasão. Prova. Boletim de ocorrência policial.

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

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

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

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

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

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

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

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

É de se considerar que os deveres fundamentais não são simplesmente aqueles que se apreende, por correlação, a certos direitos fundamentais, a dizer por ilações do tipo: direito fundamental: direito à vida/dever fundamental correspondente: dever de respeitar o direito à vida. Consoante apresenta José Casalta Nabais, os

deveres fundamentais constituem uma categoria autônoma, uma “categoria jurídica constitucional própria”, embora integrem o “domínio dos direitos fundamentais”, não admitindo, em decorrência, “visões extremistas” – “seja a do liberalismo, que não conhecia senão direitos, esquecendo a responsabilidade comunitária dos indivíduos”, “seja a do comunitarismo que apenas conhece deveres”. Os deveres fundamentais são definidos pelo autor como “proposições jurídicas passivas (não activas), atónomas (face aos direitos fundamentais), subjectivas (já que exprimem uma categoria subjectiva e não uma categoria objectiva), individuais (pois têm por destinatários os indivíduos e só por analogia as pessoas colectivas) e universais e permanentes (pois têm por base a regra da universalidade ou da não discriminação)”. Trata-se, numa expressão mais modesta, de obrigações com lastro constitucional, marcadas pela essencialidade.

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

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

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

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

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

Em outra fonte:

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

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

Inicialmente, a modificação referida foi tida como empunhada, com forte carga ideológica, como mero instrumento de contenção das ações dos movimentos sociais, em ebulição, ligados à terra, de modo a preservar a propriedade privada, identificada como direito individual garantido constitucionalmente. Por isso mesmo, tornou-se conhecida como decorrente da atuação partidária da bancada ruralista do Congresso Nacional, representante dos grandes proprietários de terra. Contudo, a concretização do dispositivo, na seara judicial, foi esclarecendo o seu verdadeiro sentido (de resguardo da ordem pública), ao mesmo tempo em

que amainou os exageros, que resultariam mesmo no inadmissível trancamento da política de reforma agrária nacional de base constitucional – e, portanto, indestrutível por norma infraconstitucional –, embora não tenha contido, ainda, o volume de feitos judiciais movimentados sob a simples alegação de apossamentos injurídicos impeditivos de expropriações.

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

Art. 2º. [...]

§ 6º. O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

Na quase totalidade dos casos, o documento acatado, nos precedentes jurisprudenciais, como comprobatório da invasão ou do esbulho possessório, impediendo do prosseguimento da desapropriação, é o boletim de ocorrência policial, em alguns casos coligido juntamente com a petição inicial de ação de reintegração de posse.

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

Para os fins deste artigo, far-se-ão considerações acerca do dispositivo anteriormente transcrito e, em seguida, serão detalhados precedentes jurisprudenciais importantes, colhidos junto ao Supremo Tribunal Federal e ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Quanto à primeira Corte, a menção se justifica pela natureza

das demandas que lhe são submetidas e pela força determinante de suas conclusões. No tocante ao último Tribunal referenciado, pretende-se aproveitar a experiência absorvida com os feitos submetidos à análise da Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

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

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

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

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

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - A QUESTÃO DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DA URGÊNCIA E DA RELEVÂNCIA (CF, ART. 62, CAPUT) -

REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO - INVASÃO DE IMÓVEIS RURAIS PRIVADOS E DE PRÉDIOS PÚBLICOS - INADMISSIBILIDADE - ILICITUDE DO ESBULHO POSSESSÓRIO - LEGITIMIDADE DA REAÇÃO ESTATAL AOS ATOS DE VIOLAÇÃO POSSESSÓRIA - RECONHECIMENTO, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DA VALIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001 - INOCORRÊNCIA DE NOVA HIPÓTESE DE INEXPROPRIABILIDADE DE IMÓVEIS RURAIS - MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE DESTINA, TÃO-SOMENTE, A INIBIR PRÁTICAS DE TRANSGRESSÃO À AUTORIDADE DAS LEIS E À INTEGRIDADE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INSUFICIENTEMENTE FUNDAMENTADA QUANTO A UMA DAS NORMAS EM EXAME - INVIABILIDADE DA IMPUGNAÇÃO GENÉRICA - CONSEQÜENTE INCOGNOSCIBILIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR CONHECIDO EM PARTE E, NESSA PARTE, INDEFERIDO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS (URGÊNCIA E RELEVÂNCIA) QUE CONDICIONAM A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. - A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, “caput”). - Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. - A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apóia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder

ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais. UTILIZAÇÃO ABUSIVA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - INADMISSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. - A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. - Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. - Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. - Configuração, na espécie, dos pressupostos constitucionais legitimadores das medidas provisórias ora impugnadas. Conseqüente reconhecimento da constitucionalidade formal dos atos presidenciais em questão. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA

BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - **O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. - O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional imponível ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico- -social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - **O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases****

democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - proclama que “ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV). - O respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional. - O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20). - Os atos configuradores de violação possessória, além de instaurarem situações impregnadas de inegável ilicitude civil e penal, traduzem hipóteses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória. Precedentes. O RESPEITO À LEI E A POSSIBILIDADE DE ACESSO À JURISDIÇÃO DO ESTADO (ATÉ MESMO PARA CONTESTAR A VALIDADE JURÍDICA DA PRÓPRIA LEI) CONSTITUEM VALORES ESSENCIAIS E NECESSÁRIOS À PRESERVAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTICA. - A necessidade de respeito ao império da lei e a possibilidade de invocação da tutela jurisdicional do Estado - que constituem valores essenciais em uma sociedade democrática, estruturada sob a égide do princípio da liberdade - devem representar o sopro inspirador da harmonia social, além de significar um veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação derive do intuito deliberado de praticar gestos inaceitáveis de violência e de ilicitude, como os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis da República. RECONHECIMENTO, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº

2.183-56/2001. - Não é lícito ao Estado aceitar, passivamente, a imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social, quando caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedades rurais, em desafio inaceitável à integridade e à autoridade da ordem jurídica. - O Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve cancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, nem deve reconhecer, por isso mesmo, invasões ilegais da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cumprimento das formas e dos requisitos previstos nas leis e na Constituição da República. - As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP nº 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostram evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita delibação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar - considerada a própria ilicitude dessa conduta - grave situação de insegurança jurídica, de intranqüilidade social e de instabilidade da ordem pública. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO. - O Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, não está condicionado às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento (total ou parcial) da ação direta, indicar as normas de referência - que, inscritas na

Constituição da República, revestem-se, por isso mesmo, de parametricidade -, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais. Precedentes (RTJ 179/35-37, v.g.).

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

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

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

Enquanto a União [...] junta mapa indicativo da localização da Rodovia MS-470, ‘para comprovar a inoccorrência de ocupação de imóvel rural denominado ‘Fazenda Beco do Sossego’, eis que **de domínio estadual a área utilizada pelos acampados**’, os impetrantes respondem que a estrada ocupada pelos Sem Terra no momento da vistoria é parte integrante do imóvel, que, independentemente de sua classificação, esteve todo o tempo sob esbulho possessório [...].

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

Em 19 de dezembro de 2001, foi julgado o **Mandado de Segurança nº 23889/MS**, tendo por relator o ministro Moreira Alves. Na ementa do acórdão correspondente, afirma-se o desrespeito à vedação legal. No voto, o relator

especificou (com negritos acrescentados):

RELATÓRIO

[...]

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

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

[...]

VOTO

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

Quanto à gleba **Engenho Dependência**, aduzem as informações que ‘inobstante não ter sido invadida, mas também apenas palco de conflitos entre posseiros antigos e proprietária, noticiou a

Impetrante que a área ocupada seria de aproximadamente 19 hectares [...], constituindo-se, portanto, em ínfima parcela da área total do imóvel – 459,71 hectares [...].

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

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

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

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

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

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

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

A prudência, no entanto, recomenda que ambas as certidões sejam desconsideradas, de modo que esta Corte se atenha a uma questão fática extremamente simples: a liminar de reintegração de posse data de 13 de agosto de 1999 [...], tendo sido ‘ressuscitada’ e cumprida somente no ano de 2003 [...], às vésperas da vistoria do Inca no referido imóvel, do que se infere, no mínimo, a existência de posse mansa, pacífica e

anterior à introdução do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/93, que não retroage [...].

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

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

[...]

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

‘Observa-se que os documentos trazidos aos autos pela impetrante não comprovam cabalmente a ocupação do imóvel rural, denominado ‘Serrana’, pelo MST no período indicado na inicial. Explica-se: a) a petição inicial de reintegração de posse (doc. 04) apenas traz em seu conteúdo declaração unilateral da impetrante,

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

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

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

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

[...]

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

Outro exemplo é o do **Mandado de Segurança nº 24925/DF**, julgado em 17.11.2004, em que se verificou que os supostos invasores – ou parte deles –, em

verdade, eram arrendatários do imóvel. São importantes as razões do Ministério Público, transcritas no voto do Relator, Ministro Carlos Velloso:

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

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

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

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

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

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

Vê-se, portanto, que o não cumprimento da função social, constatado em três vistorias, coincidiu com a expulsão dos arrendatários, antes do término dos contratos de arrendamento. Daí a tensão social surgida na área, envolvendo a proprietária e os arrendatários. Não foi, portanto, a situação climática a responsável pela improdutividade, mesmo porque a decretação do estado de calamidade ocorreu em 2001 (março) e 2002 (agosto), conforme fls. 874/876, época em que as vistorias anteriores já haviam concluído pela improdutividade da área questionada. Há notícia nos autos de que três mandados de verificação foram expedidos pelo juiz da ação de interdito proibitório. Em nenhum deles se

constatou destruição de plantações, mas sim a presença de pessoas preparando o terreno para plantações (fls. 236, 296 e 695). Não há cogitar, portanto, de motivos de força maior suscetíveis de impedir procedimento administrativo preliminar de possível decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária. A tensão social surgida na propriedade não se deveu a invasões e nem à estiagem. Deveu-se, isso sim, ao abrupto rompimento de contratos de arrendamentos. E parece fora de dúvida que essa tensão social refletiu-se na exploração da propriedade que não obteve graus suficientes de eficiência e produtividade, perdendo sua antiga qualificação de grande propriedade produtiva.

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

a) o esbulho possessório que impede a expropriação é o anterior à vistoria, pela força desfiguradora que se presume ter na mensuração do grau de produtividade do imóvel e, conseqüentemente, na sua classificação. O que se verifica posteriormente à vistoria não tem o condão de frear as fases seguintes do procedimento expropriatório, tendo em conta já categorizada a propriedade em produtiva ou improdutiva;

b) o esbulho possessório (anterior à vistoria, como consta no item *a*) que obsta a desapropriação é o que alcança área significativa (em termos de extensão e/ou função) da propriedade, a ponto de refletir na definição do grau de produtividade. Mera ocupação, sem efeitos interferentes, não é impedimento;

c) simples boletim de ocorrência policial não tem força probante, especialmente porque fundado em informações unilaterais apresentadas pelo declarante;

d) os elementos documentais produzidos, simplesmente, a partir de declaração unilateral da parte interessada, não têm resistido, na maior parte das vezes, às providências determinadas judicialmente, de intuito confirmatório, impondo-se apreciação casuística e cautelosa (com solicitação de informações às autoridades correspondentes), na busca da certeza da ocorrência do esbulho possessório, sob pena de configuração de impedimento à realização de interesse público com base apenas e tão-somente em afirmações daquele que será com elas beneficiado, invertendo-se a regra de prevalência;

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

Nos autos do pedido de **Suspensão de Liminar nº 3664/PE**, o Incra pugnou pela suspensão dos efeitos da decisão, exarada nos autos de ação ordinária, nos termos da qual foi determinado o sobrestamento do procedimento administrativo expropriatório do imóvel rural denominado “Engenho Marimbondo” e de outras

propriedades integrantes do mesmo grupo imobiliário, localizadas no município de Aliança – Pernambuco. A decisão guerreada destacou (negritos acrescidos):

Acrescentou-se, ainda, com pertinência, o fato de que teria havido esbulho possessório, o que resultaria na incidência, na espécie, da vedação contemplada no artigo 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, que impede a vistoria, a avaliação e a desapropriação de áreas invadidas, pelo prazo de 02 (dois) anos, contado em dobro, na hipótese de reincidência. Foram acostados, às fls. 607/639, **documentos comprobatórios do esbulho em tela, ocorrido há menos de 02 (dois) anos.**

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

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

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

Destarte, ao lado de outros argumentos – porquanto em exame uma pluralidade de questões – foi concedido o efeito suspensivo pretendido, determinando-se o prosseguimento da desapropriação, inclusive com efetivação de imissão na posse,

no bojo de ação expropriatória que viesse a ser intentada. É certo, contudo, que o Pleno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por maioria de votos, deu provimento ao agravo regimental interposto contra a decisão da Presidência, entendendo inexistente qualquer tipo de mácula à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Entretanto, o entendimento presidencial, em relação ao ponto, foi, posteriormente, ratificado, quando o Supremo Tribunal Federal, através de sua ministra presidente, deferiu parcialmente, ao fundamento de garantia da ordem pública, o pedido de suspensão formulado pela autarquia expropriante (nos autos da Suspensão de Tutela Antecipada nº 85), para possibilitar o prosseguimento da ação de desapropriação, já então ajuizada. Sublinhe-se, em nome da completude, que o recurso interposto pela parte antagonista ainda não foi analisado.

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

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

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

No meu entender, a documentação suso referida não pode ser desprezada, **eis que expedida por servidores da Polícia Civil deste Estado que, ressaltado, têm fé de ofício**, apresentam-

se como meio idôneo de prova dos fatos alegados na inicial do recurso. Ademais, não se pode perder de vista que o Excelso Pretório, analisando caso similar ao que se encontra em apreço, aceitou como prova suficiente à demonstração da ocorrência de invasões os boletins de ocorrência expedidos pela autoridade policial da localidade [...]

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

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

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

Em janeiro deste ano, o Inkra ingressou com pedido de suspensão de liminar (**SS nº 6655/SE**) contra decisão judicial, nos termos da qual o Magistrado de Primeiro Grau deferiu pleito de suspensão do procedimento administrativo de levantamento preliminar de (im)produtividade. A ordem judicial se deu nos autos de mandado de segurança impetrado com vistas a impedir a execução de vistoria prévia no imóvel rural “Fazenda Boi Bravo”, situado nos municípios sergipanos de Capela e Muribeca, ao fundamento de ocorrência de esbulho possessório levado a efeito em 2006, por trabalhadores rurais vinculados a movimento social. Argumentou, o ente público, em sua petição, que teria se verificado mera turbacão e que o suposto ingresso dos rurícolas na propriedade não teria produzido alteracão no grau de produtividade do imóvel, afastando a aplicacão da regra do art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93. Sublinhou, outrossim, que a incidência da norma em referência apenas teria cabimento após a consecucão das atividades de vistoria, sendo injurídica a determinacão de não efetivacão desse ato administrativo, quando sequer se sabia da produtividade ou não do imóvel. Finalmente, sobre a alegacão, disse que a jurisprudência do Pretório Excelso estaria pacificada no sentido de que apenas a ocupacão de grande monta, suficiente à alteracão do status da gleba, no tocante à produtividade, implicaria em óbice aos procedimentos expropriatórios. A suspensão postulada foi deferida, na medida em que a decisão guerreada não teria feito qualquer referncia às alegadas invasões, não havendo demonstracão de sua efetivacão, limitando o Juízo *a quo* a argumentar, a despeito da natureza do *mandamus* – que exige prova pré-constituída –, que “há necessidade de preservar o direito de a impetrante não ver seu imóvel objeto da presenca de técnicos do Inkra, até que o panorama, no seu todo, seja amplamente delineado”.

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

[...]

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

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

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

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

Em feito diverso (**SS nº 6666/PB**), como reiteração de outro anteriormente ajuizado (**SS nº 6624/PB**), o Inca requereu a suspensão da execução de sentença prolatada nos autos de mandado de segurança (2006.82.00.005553-0), a teor da qual fora deferida a determinação de sobrestamento do procedimento administrativo expropriatório relativo ao imóvel “Fazenda Oiteiro”, sob o fundamento de que teriam se verificado várias invasões da mencionada propriedade. Nesse caso

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

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

4. Conclusão

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

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

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

4. Os elementos documentais produzidos, simplesmente, a partir de declaração unilateral da parte interessada, não têm resistido, muitas vezes, às providências determinadas judicialmente, de intuito confirmatório, impondo-se apreciação casuística e cautelosa (com solicitação de informações às autoridades correspondentes), na busca da certeza da ocorrência do esbulho possessório, sob pena de configuração de impedimento à realização de interesse público com base apenas e tão-somente em afirmações daquele que será com elas beneficiado, invertendo-se a regra de prevalência;

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

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

5. Referências

ALVES, Fábio. *Direito agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade. A busca por segurança no mundo atual*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

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

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

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Precedentes jurisprudenciais, com inteiro teor, disponíveis em <www.stf.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2007.

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

CARROZZA, Antonio; ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. *Teoria general e institutos de derecho agrario*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo e Ricardo Depalma, 1990.

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

AJUFE. Ago., 2002, p. 41-59.

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

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

CORREDOR, Roman J. Duque. *Empresa agrária, concepção econômica e estruturação jurídica*. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983. (Leituras Escolhidas em Direito Agrário, 9).

DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico. 2ª. ed.rev.atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2005. V. 4.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito agrário: de acordo com a Lei nº 8.629/93*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GANCEDO, José Alvarez *et al.* *El derecho agrario: modernización y desarrollo rural*. Valencia: Universidad de Cantabria; Parlamento de Catanbria; Tirant lo Blanch, 2001.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 3ª. ed. Milano: Dott A Giuffrè Editore, 1993. v. 2.

GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. *Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988.

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

jul. 2003.

NOBRE Júnior, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 2ª. ed. 2ª. tir. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. Desapropriação para fins de reforma agrária. Revista da Esmafe. Nº 04. Dez., 2002, p. 73-88.

SANTOS Neto, Arthur Pio dos. *Leituras escolhidas em direito agrário: a função social da terra*. Brasília: Fundação Petrônio Portella/CNPq, 1983, p. 08 (*Leituras Escolhidas em Direito Agrário*, 19).

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18ª. ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

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

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

ARTIGO MULTIDISCIPLINAR

LICENCIAMENTO E RECOMPOSIÇÃO AMBIENTAL EM PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA

ELIANI MACIEL LIMA

Engenheira agrônoma mestre em Planejamento e Gestão Ambiental e
Coordenadora-Geral de Meio Ambiente do Incra

1. Meio ambiente e reforma agrária

A proteção ao meio ambiente e recursos naturais e a reforma agrária são ações governamentais interligadas, amparadas na Constituição Federal de 1988, nas leis ordinárias, protocolos, convenções e tratados internacionais. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) ao definir a função social da propriedade, trazia dentre outros requisitos, a conservação dos recursos naturais, deixando patente a dimensão ambiental permeando a questão agrária.

O direito de propriedade está previsto na Constituição Federal de 1988, conforme o *caput* do artigo 5º, XXII e XXIII:

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

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá sua função social.

O Código Civil (Lei nº 10.406/2002), sobre o direito de propriedade, dispõe:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Verifica-se então que no Código Civil o direito de domínio é condicionado ao cumprimento da função social da propriedade, que o Art. 186 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8.629/1993, assim define:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

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

A propriedade não é mais direito absoluto, sobre ela pesa um dever social, o qual se não cumprido, ensejará a desapropriação constitucional, conforme:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social...

A norma constitucional determina ainda, que “é dever do Poder Público evitar a degradação do meio ambiente”.

O art. 225, § 3º da Constituição Federal definiu: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (1972), lançou as bases da proposta do desenvolvimento sustentável, definido pela Comissão Brundtland, como aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

A Agenda 21 (1992), um dos principais documentos assinados na Eco 92,

propõe um amplo plano para a implementação do conceito de desenvolvimento sustentável. O capítulo 14 trata mais especificamente do desenvolvimento rural e agrícola sustentável, onde se verifica o propósito de aumentar a produção de alimentos de forma sustentável e incrementar a segurança alimentar, sendo a reforma agrária um dos instrumentos a serem utilizados para tal fim.

No item 14.3., a Agenda 21 dispõe que:

Para assegurar o sustento de uma população em expansão é preciso dar prioridade à manutenção e aperfeiçoamento da capacidade das terras agrícolas de maior potencial. No entanto a conservação e a reabilitação dos recursos naturais das terras com menor potencial, com o objetivo de manter uma razão homem/terra sustentável, também são necessárias. Os principais instrumentos do desenvolvimento rural e agrícola sustentável são a reforma da política agrícola, a reforma agrária, a participação, a diversificação dos rendimentos, a conservação da terra e um melhor manejo dos insumos.

A reforma agrária é um instrumento de progresso social; é um fator determinante do desenvolvimento agrário e econômico. A Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar no Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 propôs que os governos, em colaboração com todos os atores da sociedade civil, deverão estabelecer mecanismos jurídicos e de outra índole, quando conveniente, que auxiliem a reforma agrária, que reconheçam e protejam os direitos de propriedade, água e direitos de uso, bem como melhorar o acesso das pessoas pobres e das mulheres, aos recursos naturais. Tais mecanismos devem também promover a conservação e a utilização sustentável dos recursos naturais, reduzir os riscos e estimular o investimento. Fica então patente que a questão ambiental e a questão agrária estão inter-relacionadas.

2. A inserção da variável ambiental nas ações do Incra

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) especialmente na sua atuação na Amazônia, ao contemplar as causas sociais, trouxe como contrapartida um grande impacto ambiental e, especialmente nos últimos anos, tem sido taxado como um órgão promotor de grandes desmatamentos, de assoreamento e poluição de água, causador de incêndios florestais e queimas descontroladas.

A idéia da reforma agrária, na região, era assentar agricultores em áreas previamente demarcadas para evitar conflito, por outro lado, não foi levada

em consideração a estrutura adequada para colocar famílias em lotes de terras em condições de produzir e se estabelecer. Problemas como saúde, educação, escoamento da produção e muitos outros começaram a surgir, gerando descrédito quanto à forma de execução desses projetos.

No Primeiro Encontro Nacional de Seringueiros, realizado em Brasília em 1985, formulou-se a proposta de que a colonização dos seringais seria, não pela pecuarização ou parcelamento para implantação de projetos de assentamentos agrícolas, que resultavam em desmatamento e na destruição da sua base produtiva, mas pelo reconhecimento e concessão das áreas de uso dos seringueiros. Para atender a demanda das populações tradicionais da Amazônia, o Incra através da Portaria N° 627/1987, propôs a criação do Projeto de Assentamento Extrativista (PAE), viabilizando a manutenção do extrativismo e resolvendo a questão da redistribuição das terras na região.

Tal modalidade destina-se ao atendimento de populações tradicionais, para exploração de áreas dotadas de potencial extrativista através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis. Em 1996 esses projetos passaram a denominar-se Agro-Extrativistas (PAE) propondo-se então, a compatibilizar o modelo econômico das populações tradicionais com a preservação da biodiversidade.

A pactuação das Agendas Positivas para a Amazônia Legal com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Portaria nº 088/1999, proibiu a obtenção de terras e implantação de assentamentos rurais em áreas de cobertura florestal primária, exceto nos casos em que as terras se destinem à criação de Projetos de Assentamentos Extrativistas.

Ainda com o propósito de inserir a variável ambiental nas suas ações o Incra, por meio da Portaria 477/1999, cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), voltado para atender a demanda de terras por populações tradicionais ou não tradicionais, desde que estas assumissem o compromisso de trabalhar a terra utilizando técnicas ecologicamente adequadas.

Movido pela necessidade de atender à demanda de terras existente na região, e adotar o Manejo Florestal Comunitário como atividade produtiva básica de assentamentos rurais, o Incra, por meio da PORTARIA/nº 1.141/2003 cria o Projeto de Assentamento Florestal (PAF), destinado a áreas com aptidão para o manejo florestal de uso múltiplo, em base familiar comunitária, especialmente aplicável à Região Norte. Destina-se ainda, à recomposição de áreas significativas já convertidas para outras atividades produtivas, pelo enriquecimento e adensamento

florestal e o reflorestamento com espécies nativas da região.

Ocorre que apenas a criação de modalidades alternativas de assentamentos não é suficiente. É preciso torná-las viáveis. A viabilidade desses assentamentos depende da otimização dos recursos e potencialidades da floresta, adotando-se a melhoria das práticas extrativistas, do manejo florestal de uso múltiplo, do fortalecimento das organizações comunitárias, aperfeiçoamento do sistema de comercialização, assistência técnica e crédito e implantação de uma infra-estrutura de vias de acesso, além do sistema de saúde e educação locais.

Mudanças significativas vêm sendo realizadas, quanto à forma de atuação do Incra; dentre elas ressalta-se a inclusão da variável ambiental, no âmbito das ações de promoção do desenvolvimento sustentável nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária; a concepção e implementação do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental para os Projetos de Assentamento; e, a edição das normas de execução nº 43 e 44 que estabelecem os procedimentos para aplicação dos recursos para recuperação/conservação dos recursos naturais nos Projetos de Assentamento.

A publicação da Resolução Conama nº 289, de 25 de outubro de 2001, estabelecendo diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma foi o resultado dos esforços do Incra e da relevância social do Programa Nacional de Reforma Agrária, atendido com instrumentos de licenciamento ambiental que podem ser operacionalizados dentro da realidade da reforma agrária, incorporando a participação efetiva dos beneficiários dessa política pública, na construção do modelo do projeto de assentamento que se deseja.

Nos anos subseqüentes, ocorreram diversos fatos que contribuíram na efetivação da dimensão ambiental nas ações da reforma agrária pelo Incra. Dentre eles estão a aprovação do Plano de Gestão Ambiental, o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e a assinatura, em 17 de outubro de 2003, do Termo de Ajustamento de Conduta. (TAC), entre o MDA, MMA, Incra e Ibama, perante o Ministério Público Federal, cujo compromisso é a regularização do licenciamento ambiental dos Assentamentos de Reforma Agrária.

O II PNRA, apresentado em 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília, prevê a implantação do programa de recuperação dos assentamentos incluindo ações focadas na regularização do passivo dos assentamentos em relação ao licenciamento ambiental, adequando-os à resolução 289/01 do Conama e ao estabelecido no TAC. A Reforma Agrária de Qualidade proposta no II PNRA tem como elementos orientadores na sua implementação o respeito às diversidades

ambientais, a promoção da exploração racional e sustentável dos recursos naturais e ainda, a utilização do sistema de licenciamento ambiental visando o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua na qualidade e vida dos assentados, sendo, portanto, instrumento fundamental ao desenvolvimento sustentável do País.

3. O licenciamento ambiental em projetos de assentamentos de reforma agrária

De acordo com Ferreira Neto (2006), conforme definido na Lei 6.938/81, o licenciamento ambiental é uma maneira de, controlar a degradação ambiental, entendida como uma alteração adversa das características do meio ambiente que prejudiquem a saúde, segurança e bem-estar da população, ou criem condições adversas à biota, às atividades sociais e econômicas. Segundo o autor, com esta medida o governo objetivava “compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, através do estabelecimento de normas e limites para os empreendimentos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou causadores de degradação ambiental, que se utilizem de recursos naturais e desejem se instalar em determinada área.

O licenciamento ambiental previsto na Resolução Conama nº 289 se dá em dois momentos distintos: a Licença Prévia (LP) concedida na fase preliminar do planejamento dos projetos de assentamento de reforma agrária aprovando sua localização e concepção, sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos a serem atendidos na próxima fase do licenciamento e, a Licença de Instalação e Operação (LIO), que autoriza a implantação dos projetos de assentamento de reforma agrária de acordo com suas especificações, inclusive as medidas de controle ambientais e demais condicionantes.

No recente processo de revisão da Resolução Conama 289/01, já aprovada e ainda não publicada⁸⁰, alguns avanços foram alcançados; dentre eles ressalta-se a flexibilização dos instrumentos utilizáveis para solicitação das licenças.

Para a LP, os estudos ambientais necessários ao licenciamento são o Relatório de Viabilidade Ambiental (Anexo II da Resolução) ou laudo agrônômico que atenda ao Anexo II. Nesse caso abre-se a possibilidade de, a critério do Órgão Ambiental Estadual (Oema) utilizar o Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF) como o documento para obtenção da LP. O LAF é o estudo elaborado pelo Incra a partir do levantamento preliminar de dados e informações sobre o imóvel rural, no ato

80 Essa Resolução 289/01 foi revogada pela Resolução 387/06 de 27 de dezembro de 2006.

da fiscalização do cumprimento da função social da propriedade. Ele expressa os aspectos inerentes à potencialidade do imóvel, aspectos sociais, inclusive aqueles relativos a eventuais tensões e conflitos, além de parecer conclusivo sobre a viabilidade técnica e ambiental da destinação do imóvel, ao Programa de Reforma Agrária.

A solicitação da LIO deve estar embasada no Projeto Básico (Anexo III da Resolução) ou Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), desde que atenda o rol contido no Anexo III. O PDA é um instrumento interno do Incra, obrigatório para a implantação dos assentamentos, que reúne os elementos essenciais para o seu desenvolvimento, em estrita observância à diversidade dos aspectos fisiográficos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. É, portanto, um instrumento básico à formulação de projetos técnicos e todas as atividades a serem planejadas e executadas nas áreas de assentamento, constituindo-se numa peça fundamental ao monitoramento e avaliação dessas ações.

Esse instrumento define, dentre outros, a organização espacial da área, projetos de exploração, de conservação e de recuperação. Esse processo incorpora um trabalho de educação ambiental, onde as famílias são levadas para conhecer o imóvel, seus potenciais de exploração, e definir como querem trabalhar dentro dele, conciliando seu projeto de vida com a aptidão identificada da área.

O PDA é produto do processo de planejamento, é instrumento educativo e operativo de mudança social para dar resposta aos problemas prioritários identificados pelas comunidades. Representa uma intenção manifesta da comunidade de desenvolver atividades articuladas, ou seja, de promover um determinado empreendimento considerado crucial para o melhoramento das suas condições de vida, renda e produção valendo-se principalmente das próprias potencialidades locais.

Para a regularização da situação ambiental dos assentamentos em implantação ou implantados até dezembro de 2003, o Incra deverá requerer, apenas LIO, prevendo ainda a possibilidade de que tal solicitação seja feita mediante apresentação do PDA ou do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA). O PRA é também um instrumento do Incra, que visa o planejamento das ações voltadas para garantir ao Assentamento o nível desejado de desenvolvimento, proporcionando crescimento da renda, geração de empregos, aumento da produção e melhores condições de vida e cidadania, resultantes da intervenção de políticas governamentais e de parcerias institucionais e privadas. Esse instrumento passou então a ser parte integrante dessa Resolução através do Anexo V.

A utilização desses três instrumentos institucionais representa um ganho

considerável para a reforma agrária, na medida em que evitará a duplicidade de esforços e de dispêndio de recursos em estudos dos assentamentos, possibilitando um avanço acentuado nos ingressos de solicitações de licenciamentos ambientais, pois a maioria dos assentamentos criados anteriormente a 2003 já possuem pelo menos um desses estudos.

O Art. 4º, dessa Resolução admite, a critério do Oema, procedimento de Licenciamento Ambiental Simplificado para projetos de assentamento, considerando, entre outros critérios, a sua localização em termos de ecossistema, a disponibilidade hídrica, a proximidade de Unidades de Conservação e outros espaços territoriais protegidos, o número de famílias a serem assentadas, a dimensão do projeto e dos lotes e a base tecnológica de produção. Para tanto deverá ser utilizado o Relatório Ambiental Simplificado (Anexo IV).

A inclusão do Art. 6º, nessa nova Resolução é extremamente relevante, especialmente para o caso de criação de assentamentos em áreas com ocupações, na medida em que abre a possibilidade de que o Oema, em caráter excepcional, quando solicitado pelo Incra, expeça autorização para supressão de vegetação ou uso alternativo de solo para fins de produção agrícola de subsistência e implantação de infra-estrutura mínima essencial à sobrevivência das famílias assentadas, anteriormente à concessão da LIO.

O Art. 9º, a exemplo do que já ocorre no Estado do Pará, prevê a dispensa da LP para assentamentos criados ou a serem criados em áreas ocupadas por populações tradicionais, onde será exigida somente a LIO, pois, nestas circunstâncias o Incra atua apenas para proceder o ordenamento fundiário de situações já constituídas.

O prazo de validade da LP passará a ser de até cinco anos, e da LIO de quatro a dez anos, respeitado o cronograma de implantação e consolidação do Projeto de Assentamento.

4. Perspectivas para implementação da gestão ambiental em assentamentos

A reforma agrária é um meio hábil de expansão da agricultura familiar no Brasil, uma vez que seu público apresenta um perfil para a convivência sustentável com os nossos diversos ecossistemas. Os assentados da reforma agrária, geralmente provêm da massa excluída de nossa sociedade, e há dificuldades para assimilar os conceitos afetos à questão ambiental, prevalecendo o conhecimento empírico, instintivo e de subsistência. Portanto, a incorporação completa da variável ambiental por parte desse público, requer um processo educativo, longo e complexo, que deve

ser responsabilidade da sociedade como um todo.

A gestão ambiental deve ser um dos principais elementos da formulação e execução de um PDA, incentivando a participação da comunidade local nos processos de decisão, implementação, controle e avaliação, visando não somente a saúde e a segurança das pessoas envolvidas no processo produtivo, como também a melhoria da qualidade de vida local e das comunidades circunvizinhas.

O processo educativo, compreendendo todas as atividades e processos que envolvem a vida do agricultor e sua família, e o papel das instituições locais, constituem a base para a construção da consciência coletiva e estabelecimento de objetivos comuns na localidade, permitindo o exercício concreto de parcerias e apropriação dos resultados pela própria comunidade, com caráter multiplicador.

A conservação ambiental implica na adaptação e incorporação de tecnologia através do manejo sustentável dos recursos naturais, adequadas aos ecossistemas locais, de modo que as atividades produtivas não comprometam o meio-ambiente, garantindo que o patrimônio natural possa ser desfrutado pelas gerações presente e futura.

Atualmente o Programa Nacional de Reforma Agrária contempla cerca de 5.477 projetos criados pelo Incra, onde 4.371 foram criados antes da assinatura do TAC (FONTE: Sipra/Incra, 2006) e, embora, tenha se conseguido avanços nos procedimentos de licenciamento, a dotação orçamentária para fazer face às despesas de elaboração dos estudos e de pagamento de taxas relativas ao licenciamento ambiental, não tem sido suficiente, impactando a execução dessa ação.

Os custos de elaboração dos estudos para o licenciamento e as taxas de licenciamento cobradas pelos órgãos ambientais estaduais são muito variáveis. Temos, por exemplo, o Conselho de Política Ambiental (Copam) em Minas Gerais com uma taxa que variam entre R\$ 303,80 e R\$ 3.600,00, enquanto o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPA-AM), cujas taxas variam de R\$ 10.400,00 a R\$ 31.200,00/Projeto. Mas, a partir do estabelecimento de acordos com Oema's para viabilizar a redução de custos e acelerar trâmites para o licenciamento dos Projetos de Assentamento, já existem estados onde o Incra obteve dispensa dessas taxas. Os custos para a elaboração de um PDA são prefixados por normativo interno em R\$ 200,00/família assentada, enquanto os custos da elaboração dos estudos para licenciamento são muito variáveis, podendo ir de R\$ 40.000,00 por Projetos de Assentamento, a até R\$ 365,00/família assentada.

A implementação das ações ambientais pelo Incra está focada na adequação dos atos normativos relativos à gestão ambiental, no levantamento e sistematização dos dados ambientais dos assentamentos, na disseminação de experiências

ambientalmente diferenciadas em curso nos projetos e na reversão do passivo ambiental com inclusão de práticas voltadas para a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos agricultores familiares assentados pelo PNRA.

5. Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e Passivo Ambiental

O conceito de Área de Preservação Permanente (APP) encontra-se nos arts. 1º, 2º e 3º da lei nº 4.771/1965, que instituiu o Código Florestal e nas alterações introduzidas pela Lei nº 7.803/1989 e pela Medida Provisória (MP) nº 2.166-67/2001. De acordo com o Art. 1º, § 2º, entende-se por:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;

No Art. 2º estão definidas as áreas de preservação permanente, que compreendem as diferentes larguras das faixas marginais ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água; das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, das nascentes; no topo de morros, montes, montanhas e serras; das encostas; restingas; bordas dos tabuleiros ou chapadas; e áreas localizadas em altitude superior a mil e oitocentos metros.

De acordo com o art. 3º da Resolução Conama nº 303/2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de APP, constitui-se em APP a faixa marginal, medida a partir do nível mais alto alcançado por ocasião da cheia sazonal de cursos d'água perenes ou intermitentes, em projeção horizontal e ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente.

Para Silva (2002), a MP nº 2.166-67/2001 trouxe profunda mudança no Código Florestal, em relação ao novo conceito de APP. Pois em primeiro lugar o dispositivo trata de área - espaço físico - e não de florestas e demais formas de vegetação natural como era antes, superando-se uma questão crônica sobre o aspecto da proteção ambiental, na medida em que o bem protegido era, apenas,

a floresta, e perdia-se o foco do recurso natural que se pretendia proteger, no caso, os recursos hídricos principalmente. Ou seja, quando não havia floresta nessas áreas também não havia o que proteger, logo, tudo podia acontecer nesses locais, inclusive plantações e culturas agrícolas perenes acarretando assoreamento dos leitos dos rios e nascentes e prejuízos ao meio ambiente. Essas culturas eram, inclusive, indenizadas nos casos de desapropriação para a reforma agrária. O autor acredita que o novo conceito de APP, aliado à regulamentação pelo Conama, de restrição e uso das áreas de APP, irá representar um novo alento para a proteção dos recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, bem como proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

O art. 4º, que trata do acesso das pessoas às áreas de APP, prevê que:

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.”

Silva (2002), diz que é evidente que o proprietário, o posseiro, o arrendatário ou qualquer outra forma de domínio sobre o imóvel, são detentores do direito de transitar livremente pelo imóvel. Aliás, sendo a água um bem público, de propriedade da União qualquer cidadão, pode ter acesso a ela. Portanto, é permitido o acesso dos animais às águas da propriedade, mas há que se impedir a destruição da vegetação de forma a comprometer ou acabar com as nascentes. Afirmar ainda, que impedir o acesso à água só justificaria em casos de extrema necessidade de regeneração da floresta ou vegetação ciliar nestas áreas.

A definição de reserva legal e seu uso estão previstos no art.16 da Lei nº 4.771/1965, alterada pela MP nº 2.166-67/2001, que, para o caso da Amazônia Legal, prevê:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de

compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;...

...§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas.

§ 3º Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas.

A utilização dessas florestas é hoje disciplinada pelo Decreto nº 1.282, de 1994, sendo editadas as Instruções Normativas MMA nº. 2, de 10 de maio de 2001 e 4, de 4 de março de 2002 (SILVA, 2002).

A ampliação da Reserva Legal na Amazônia para 80% da área total do imóvel, por força da MP – 1511-11/1997 e posteriormente a MP-2166- 67/2001, que alteraram o Código Florestal, aumentou em muito o passivo ambiental na Amazônia, isto tanto em áreas de assentamentos oficiais, como em áreas de domínio particular.

Os procedimentos relativos à recomposição da reserva legal estão previstos no art.44 da Lei nº 4.771/1965, alterada pela MP nº 2.166-67/2001:

Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

Silva (2002), considera este dispositivo como uma inovação, pois se trata de mais uma tentativa de oferecer ao proprietário, possuidor ou posseiro, que desmatou mais do que podia, uma oportunidade de recompor sua reserva legal,

sendo mais ampla e flexível do ponto de vista de alternativas que favorecem ao proprietário, quando, por exemplo, prevê a possibilidade de recomposição natural ou compensação da reserva legal.

Considerando que, o Art. 16 da Lei Complementar nº 76/1993 manda compensar na indenização o valor dos tributos e multas incidentes sobre o imóvel, enquanto o Acórdão TCU nº 1362/04 (DOU de 16.09.04), manda compensar na indenização o valor do passivo ambiental do imóvel, o Inca entende ser cabível compensar na indenização os custos decorrentes da recuperação da APP e RL. Assim, nos procedimentos administrativos de avaliação de imóveis rurais para fins de obtenção, tem-se procedido a dedução dos valores correspondentes ao custo de materiais e serviços para recuperação de áreas degradadas ocasionadas pela utilização de técnicas inadequadas de manejo e conservação dos solos; os custos de recuperação das Áreas de Preservação Permanente que foram total ou parcialmente suprimidas sem a devida autorização do órgão ambiental competente; e, os custos de recuperação das Áreas de Reserva Legal que estejam com sua vegetação total ou parcialmente suprimida.

6. Recomposição ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária

Sachs (1993), propõe que um grande esforço deve ser feito para a reabilitação de áreas que sofreram degradação, restringindo a continuação da derrubada de florestas virgens para fins agrícolas e de criação de gado. Considera que através do uso hábil e intensivo, porém sustentável, as áreas degradadas possam ser transformadas em “reservas de desenvolvimento”, reduzindo a pressão sobre as florestas.

Os Sistemas Agroflorestais (SAFs) vêm sendo apontados por Valois (2003), como um dos caminhos alternativos para a reutilização de áreas já desmatadas em face do elevado potencial que podem oferecer para o alcance de um bom nível de sustentabilidade, especialmente nas terras localizadas nas regiões sempre úmidas da Amazônia. Sob o ponto de vista ecológico, os SAFs têm demonstrado vantagens comparativas em relação aos monocultivos, pois, além de evitar a degradação de solos e proporcionar o aumento da matéria orgânica com conseqüente benefício para a melhoria química e física dos solos, essa associação de culturas traz ainda o grande mérito de reduzir a incidência de pragas e doenças nas lavouras. Cita como exemplo bem sucedido, o Projeto de Reflorestamento Econômico Consorciado e Adensado (Reca), voltado para a exploração da castanha-do-brasil (*Bertholletia excelsa*), cupuaçu (*Theobroma grandiflorum*) e pupunha (*Bactris gasipaes*), desenvolvido

pelas famílias do Projeto de Assentamento localizado em Rondônia.

Para esse autor, o desenvolvimento rural sustentável com o uso de SAF's alcança grande dimensão, especialmente para os pequenos agricultores familiares, pois esses sistemas são acessíveis e compatíveis com a cultura dos produtores tradicionais e populações indígenas; os riscos são limitados ante a combinação dos produtos de subsistência e de mercado, além de favorecer uma melhor distribuição do emprego da mão-de-obra ao longo do tempo útil; a grande diversidade de espécies em uma mesma unidade de área conduz à obtenção de produtos variados e prestação de serviços; o uso dos recursos torna-se mais eficiente em face das diferentes exigências bióticas e abióticas das espécies. Os SAFs não se constituem em sistemas de produção, mas no uso da terra de maneira estratégica, pois a produção é aumentada por unidade de área, principalmente pela combinação simultânea ou escalonada de espécies anuais, semiperenes, perenes, madeiras e não-madeiras, além da criação de animais, de maneira compatível com os padrões dos agricultores familiares, para o caso da Amazônia. Ressalta como uma grande possibilidade o uso do óleo de dendê em óleo diesel vegetal ou biocombustível, com reduzido impacto ambiental e quase total ausência de compostos de enxofre.

Para reverter o passivo ambiental nos assentamentos e cumprir as condicionantes relativas à concessão ou manutenção das licenças ambientais, em 2006 o Incra incorporou ao Plano Plurianual a ação denominada Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, voltada para a implantação de atividades técnicas de manejo, recuperação e conservação de áreas de preservação permanente e reserva legal nos assentamentos. Os procedimentos técnicos e administrativos objetivando a disponibilização desses recursos financeiros foram estabelecidos pela NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD nº 43/2005.

Os Projetos de Assentamento prioritários para a implantação dos Projetos de Recuperação e Conservação dos Recursos Naturais são aqueles cujas áreas apresentam maiores problemas ambientais, principalmente em termos de danos nas áreas de preservação permanente e reserva legal, bem como, a existência de solos expostos e degradados; as áreas licenciadas com condicionantes ou em fase de licenciamento. Esses recursos são aplicados obrigatoriamente, na forma de projetos coletivos. Os valores de referência por família à implantação destes Projetos estão previstos na NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD nº 44/2005.

A partir de 2005, uma iniciativa pioneira vem sendo desenvolvida no Projeto de Assentamento (PA) Piranema, no município de Fundão (ES), trata-se de uma parceria entre do Incra com o Ministério Público Estadual, o Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência e Extensão, a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento,

Aqüicultura e Pesca, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo e a Associação Brasileira de Archetários. Trata-se da recuperação das 30 nascentes e matas ciliares na área do PA Piranema, onde foram plantadas 27.870 mudas de essências nativas e 3,3 mil mudas de pau-brasil, madeira nobre, muito utilizada para a construção de arcos de instrumentos musicais de corda, totalizando 18,57 hectares de área. Neste ano, a iniciativa está se ampliando para outros quatro PA's da região, onde vivem mais de 300 famílias: PA Paraíso e PA Floresta, em Alegre, PA Celestina, em Nova Venécia e PA Castro Alves, em Pedro Canário.

No Acre, o Inca iniciou o Projeto Participativo de Reflorestamento nas Áreas de Reserva Legal em Projetos de Assentamento, envolvendo 250 famílias assentadas nos PAs Triunfo, Baixa Grande, Limeira e Espinhara II – localizados nos municípios de Plácido de Castro, Rio Branco, Senador Guiomard e Bujari. Nesse projeto serão implantados módulos demonstrativos de um hectare por família, com mudas de espécies diversas, madeireiras e frutíferas nativas da Amazônia, onde se pretende despertar a consciência para a recuperação e conservação ambiental de seus lotes, além da ampliação de renda a partir da produção agroflorestal gerada. Nesse projeto estão envolvidos a Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal (Seater), a Secretaria Estadual de Florestas (SEF), o Instituto do Meio Ambiente do Acre (Imac) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a ONG Patcha Mama Amazônia e a Universidade Federal do Acre (UFAC).

Além desses, atualmente encontram-se em execução projetos de recuperação ambiental em 179 assentamentos, que abrigam a cerca de oito mil famílias em todo o Brasil. Os Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais buscam reverter o passivo ambiental em áreas de assentamentos rurais e a inclusão de práticas conservacionistas que visem a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 mar. 2004.

_____. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4504.htm>>. Acesso em 26 jun. 2004.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Brasília: Senado Federal, 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm>. Acesso em 20 jun. 2004.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1981. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L6938org.htm>>. Acesso em 20 jul. 2006.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm>. Acesso em: 20 jun. 2005.

_____. **Lei Complementar nº 76 de 06 de julho de 1993.** Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Brasília: Senado Federal, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm>. Acesso em 20 out. 2006.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em 20 jun. 2004.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em 20 jun. 2005.

_____. **Medida Provisória nº 1.511-14, de 26 de agosto de 1997.** Dá nova redação ao art. 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/MPV/Antigas/1511-14.htm>>. Acesso em 20 jun. 2004.

_____. **Medida Provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001.** Altera o Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm>. Acesso em: 02 jun. 2005.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama: Nº 289, de 2001. Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos

de Reforma Agrária. DF, 25 de out. 2001. Diário Oficial da União, 21 dez.2001. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/port/conama>>. Acesso em 22 jun. 2004.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama: Nº 303, de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 16 mar. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: *Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Brasília, 2004.

Disponível em: <http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acesso em 22 out. 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU nº 1362/04. DF, 16 de set. 2004. Diário Oficial da União, 16 de set. 2004. Disponível em:<<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em 22 out. 2006.

Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, Estocolmo: 1972. Disponível em: <<https://fenix.ist.utl.pt/publico/viewSite.do?method=section&index=5&objectCode=5811>>. acesso em: 17 mar. 2005.

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: 1992. Agenda 21. Disponível em: <<http://www.ibot.sp.gov.br/legislacao/agenda.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2004.

Cúpula Mundial da Alimentação, Roma: 1996. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/FAO/texto/texto_2.html>. Acesso em: 16 mai. 2004.

FERREIRA NETO, J. A. *Interações entre reforma agrária e meio ambiente: Assentamentos rurais e legislação ambiental em Minas Gerais*. Disponível em: <:/<http://www.icarrd.org/po/proposals/FerreiraNeto.pdf/>>. Acesso em 20 set. 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Portaria nº 627, de 30 de julho de 1987, que cria a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista.

_____. Portaria nº 477, de 04 de novembro de 2000, que cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.Incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/legislacao/port/477.htm>. Acesso em: 02 jun. 2004.

_____. Portaria nº 1.141, de 19 de dezembro de 2003, que cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/Consulta%20Publica.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2004.

_____. Norma de Execução/SD nº 39, de 30 de março de 2004, que estabelece critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATEs. Disponível em: < http://Incranet.Incra.gov.br/html/legislacao/legislacao_normas.asp>. Acesso em: 21 out. 2006.

_____. Norma de Execução/SD nº 43, de 28 de junho de 2005, que estabelece critérios e procedimentos referentes à implantação de Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais em áreas de assentamentos da Reforma Agrária. Disponível em: <http://Incranet.Incra.gov.br/html/legislacao/arquivos/normas_resolucao/NE%2043-2005%20Conserv-Rec-Naturais.pdf>. Acesso em: 21 out. 2006.

_____. Norma de Execução/SD nº 44, de 28 de junho de 2005, que estabelece valor unitário por família referente à implantação de Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais em áreas de assentamentos da Reforma Agrária. Disponível em: <http://Incranet.Incra.gov.br/html/legislacao/arquivos/normas_resolucao/NE%2044-2005%20Valor%20Ações%20Recuperação.pdf>. Acesso em: 21 out. 2006.

_____. Norma de Execução//DT nº 52, de 25 de outubro de 2006, que aprova o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial. Disponível em: < http://Incranet.Incra.gov.br/html/legislacao/arquivos/normas_resolucao/NE_51_DT.pdf >. Acesso em: 30 nov. 2006.

MINISTÉRIO DE ESTADO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA. Portaria nº 88, de 6 de outubro de 1999, que proíbe a desapropriação, a aquisição e outras quaisquer formas de obtenção de terras rurais em áreas com cobertura florestal primária incidentes nos Ecossistemas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, e do Pantanal Mato-Grossense e em outras áreas protegidas. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/guia/detalhes.cfm?id=57910&tipo=7&cat_id=39&subcat_id=159>. Acesso em: 17 mar. 2004.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. Brasília: Brasiliense, 1993.

SILVA, V. G. da. *Legislação Ambiental Comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

VALOIS, A. C. C. *Benefícios e estratégias de utilização sustentável da Amazônia*. Brasília: Embrapa, 2003.

JURISPRUDÊNCIA

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 722.808 - PR (2005/0185423-3)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON

EMBARGANTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROCURADOR : LUCIANA HOFF VIEIRA E OUTROS

EMBARGADO : CONSYSTEM CONSULTORIA E SISTEMAS S/C LTDA

ADVOGADO : ADIRSON DE OLIVEIRA JUNIOR E OUTROS

INTERES. : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA INCRA

PROCURADOR : SOLANGE BUENO WITT E OUTROS

EMENTA

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO – CONTRIBUIÇÃO AO INCRA – DESTINAÇÃO: PROMOVER A JUSTIÇA SOCIAL E REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS – COMPENSAÇÃO COM CONTRIBUIÇÕES SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS DESTINADAS AO CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL – ART. 66 DA LEI 8.383/91 – IMPOSSIBILIDADE.

1. A contribuição devida ao Incra é classificada doutrinariamente como contribuição especial atípica que visa promover o equilíbrio na seara do domínio econômico e, conseqüentemente, a justiça social e a redução das desigualdades regionais por meio da fixação do homem no campo (art. 170, III e VII, da Constituição da República).

2. Trata-se de contribuição de intervenção no domínio econômico, sendo desinfluyente o fato de que o sujeito ativo da exação (as empresas urbanas e algumas agroindustriais) não se beneficie diretamente da arrecadação. Precedente da

Suprema Corte.

3. O produto da arrecadação da contribuição ao Incra destina-se especificamente aos programas e projetos vinculados à reforma agrária e suas atividades complementares. Por isso, não se enquadram no gênero Seguridade Social (Saúde, Previdência Social ou Assistência Social).

4. Nos termos do art. 66 da Lei 8.383/91, conclui-se pela impossibilidade de se autorizar a compensação dos valores recolhidos a título de contribuição para o Incra com a contribuição sobre a folha de salários, destinada ao custeio da Seguridade Social.

5. Embargos de divergência conhecidos e providos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça “A Seção, por unanimidade, conheceu dos embargos e deu-lhes provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.” Os Srs. Ministros João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Denise Arruda, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausentes, ocasionalmente, os Srs. Ministros José Delgado e Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília (DF), 25 de outubro de 2006 (Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON

Relatora

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: - A Primeira Turma, analisando questão em torno da compensação da contribuição para o INSS, com a contribuição recolhida para o Incra, autorizou a compensação, em acórdão assim ementado:

TRIBUTÁRIO. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. COMPENSAÇÃO. TRIBUTOS DE MESMA ESPÉCIE. CONTRIBUIÇÃO PARA O INCRA E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS. POSSIBILIDADE. LEI 8.383/91, ART. 66

1. A ausência de debate, na instância recorrida, sobre os dispositivos legais cuja violação se alega no recurso especial atrai, por analogia, a incidência da Súmula 282 do STF.

2. No que diz respeito às contribuições recolhidas ao INSS, segue vigente a sistemática de compensação prevista no art. 66 da Lei 8.383/91, aplicável a tributos pagos tanto à Receita Federal quanto ao INSS (caput), acrescida apenas da fixação de limites percentuais para a compensação, em cada competência, pelo art. 89 da Lei 8.212/91, alterado pelas Leis 9.032 e 9.129, ambas de 1995.

3. Deve ser autorizada, portanto, a compensação dos valores pagos a título de contribuição para o Incra, cuja inexigibilidade foi reconhecida por decisão judicial transitada em julgado, com parcelas referentes à contribuição social incidente sobre a folha de salários.

4. Recurso especial a que se dá parcial provimento. (fl. 490)

Irresignado interpõe o Incra embargos de divergência, alegando que o aresto impugnado divergiu do entendimento de acórdão da 2ª Turma, em recurso relatado pelo Ministro Franciulli Netto, cuja ementa espelha a tese do relator:

RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO INCIDENTE SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS DEVIDA AO INCRA PELAS EMPRESAS URBANAS. DESTINAÇÃO: CUSTEIO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL. COMPENSAÇÃO COM

CONTRIBUIÇÕES SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS DESTINADAS AO CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL. IMPOSSIBILIDADE.

A contribuição incidente sobre a folha de salários devida por empresas urbanas para o Incra, prevista no inciso II do artigo 15 da LC n. 11/71 e extinta pelo art. 3º, § 1º, da Lei n. 7.787/89, segundo recente jurisprudência desta Corte (cf. REsp 443.496/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 13.09.2004, e REsp 573.703/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 24.05.2004), destinava-se ao custeio do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural.

A contribuição incidente sobre a folha de salários devida por empresas urbanas ao Incra é uma contribuição de terceiro, assim como as destinadas ao Senac, Sesc, Sesi e Senai, e o salário-educação. As mencionadas contribuições são arrecadadas pela Previdência Social e repassadas às entidades respectivas, “que estão fora do sistema de seguridade social” (Martins, Sergio Pinto. ob. cit., p. 215).

Na lição de Ronaldo Belmonte, “as contribuições arrecadadas pelo INSS e repassadas para o Incra têm a finalidade de propiciar a este instituto a prestação de serviços sociais, no meio rural e em programas de aprendizado e de aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao campo” (“Obrigações das empresas junto à Previdência Social”. São Paulo: LTR, 1996, p. 152).

Dessa forma, a contribuição para o Incra não se destina a financiar a Seguridade Social. Assim, os valores recolhidos indevidamente a título da contribuição em exame não podem ser compensados com outras contribuições arrecadadas pelo INSS que se destinam ao custeio da Seguridade Social.

Na espécie, portanto, não tem aplicação o § 1º do art. 66 da Lei n. 8.383/91, que “permite a compensação entre tributos e contribuições distintas, desde que sejam da mesma espécie e apresentem a mesma destinação orçamentária” (REsp 438.580/MG, Rel. Min. Castro Meira, DJ 01.12.2003).

Aplica-se, *mutatis mutandis*, o entendimento desta Corte no que se refere à impossibilidade de compensação de contribuições previdenciárias com o salário-educação, contribuição que também não serve para financiar a Seguridade Social, mas o ensino básico (cf. REsp 494.453/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 10.06.2003, e REsp 492.072/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 24.05.2004).

Recurso especial improvido.

(REsp 615463/RS, Rel. Min. Franciulli Netto, 2ª Turma, DJ 19/10/2004, p. 295)

Comprovada a divergência admiti o recurso, sendo o mesmo impugnado pelo recorrido, vindo aos autos parecer do MPF assim ementado:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. Ação ordinária que objetiva a declaração de inexigibilidade de contribuição social destinada ao Incra, de par com a compensação das parcelas recolhidas indevidamente com as parcelas vincendas a serem arrecadadas pelo INSS. Decisão da Eg. 1ª Turma do colendo STJ que deu parcial provimento ao recurso especial para autorizar a compensação postulada nos limites estabelecidos pelas Leis nº 9.032/95 e nº 9.129/95. Alegação de divergência entre o acórdão embargado e o julgado proferido pela 2ª Turma. Ocorrência. Contribuição social destinada ao Incra declarada indevida. Possibilidade de compensação com contribuições previdenciárias recolhidas pelo INSS. Tributos da mesma espécie. Incidência do art. 66 da lei nº 8.383/91. Orientação dominante dessa Colenda Corte. Parecer pelo conhecimento e desacolhimento dos embargos de divergência ora apreciados, resultando na plena confirmação da decisão embargada.

É o relatório.

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA): - O recurso merece ser conhecido porque está comprovada a divergência, como bem demonstrou o Incra.

Conhecido, no mérito merece ser provido, a fim de que não se permita a compensação, diante da impossibilidade de serem compensadas contribuições que têm destinos inteiramente distintos, como deixou firmada a Seção, no recente julgamento do EREsp 770.451/SC (acórdão a ser lavrado pelo Min. Castro Meira), não sendo demais aqui transcrever as razões que levaram a Corte, a se posicionar, não apenas sobre a natureza jurídica da contribuição do Incra, mas também sobre a impossibilidade de ser a mesma compensada com contribuição estranha à sua rubrica, a contribuição previdenciária.

I. NATUREZA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA

A Constituição Federal de 1988, dentro da sua característica programática, buscou enunciar diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e ela sociedade brasileira, visando projetar “um Estado desenvolvido e forte, o quão necessário seja para que os fundamentos afirmados no seu art. 1º e os objetivos definidos no seu art. 3º venham a ser plenamente realizados, garantindo-se tenha por fim, a ordem econômica, assegurar a todos existência digna.” (Eros Roberto Grau, em “A Ordem Econômica na Constituição de 1988”, Malheiros, 10ª ed., 2005, São Paulo, pág. 131).

Particularmente, na busca da interpretação dos títulos que normatizam a “Ordem Econômica” (Título VII) e a “Ordem Social” (Título VIII), os quais serão necessariamente objeto de análise para o fim de enquadramento da contribuição para o Incra como Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE ou como contribuição para o custeio da Seguridade Social, verificaremos que não é tarefa fácil, nem simplória, a interpretação das normas constitucionais respectivas, principalmente ante os conceitos nem sempre precisos de que a Constituição se utiliza.

Faço essa advertência porquanto mesmo para a compreensão do que sejam a “Ordem Social” e a “Ordem Econômica”, não pode o intérprete buscar uma compartimentação de ambos os conceitos, como se estanques fossem.

Ao contrário, de uma simples leitura do texto constitucional podemos verificar que tanto no título relativo à Ordem Econômica, quanto no relativo à Ordem Social, vamos encontrar como **fundamentos comuns** a ambas as “ordens” os princípios da **valorização do trabalho humano** e da **justiça social**, tendo-se sempre presente que eles também são fundamentos e objetivos comuns ao próprio Estado brasileiro (arts. 1º, IV e 3º, I, III e IV), e têm, ainda, uma raiz comum fundada no princípio da **dignidade da pessoa humana**, princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III).

De fato, os princípios constitucionais, dada a sua natureza normogenética e o seu elevado grau de abstração, tendem a propiciar uma regulação unitária (princípio da unidade da Constituição) do “dever ser” no qual busca a Constituição conformar toda a “Ordem Jurídica”.

Nesse ponto, relevante assinalar que “toda a ordem jurídica é social, na medida em que voltada à ordenação social” (Eros Roberto Grau, ob. cit., pág. 71).

Considerando-se tais alinhamentos principiológicos e, ainda, a finalidade

programática da Constituição, vemos que ela enuncia, no art. 170, como fundamentos da “Ordem Econômica” a **valorização do trabalho humano e da livre iniciativa**; como seu objetivo assegurar a todos **existência digna, conforme os ditames da justiça social** e, como seus princípios, dentre outros, a **função social da propriedade**, a **diminuição das desigualdades regionais e sociais** e a **busca do pleno emprego**.

Assim, para atender aos ditames da justiça social, não se pode compreender como uma propriedade rural na forma de latifúndio improdutivo (ou seja, que não esteja atendendo à sua função social) possa permanecer intacta enquanto os reclames sociais decorrentes da dignidade da pessoa humana, da diminuição das desigualdades regionais de um país com proporções continentais e da busca do pleno emprego estejam plenamente desatendidos. Daí a previsão constitucional de intervenção na ordem econômica, inclusive mediante a implementação de contribuições de intervenção no domínio econômico, na forma do seu art. 149.

Para a compreensão jurídica da contribuição interventiva, deve-se ter presente que o que a caracteriza e a particulariza em relação aos impostos e contribuições sociais é o **objetivo específico perseguido pelo órgão estatal competente para esse fim, nos termos de sua lei criadora** (vide Hugo de Brito Machado, em “Curso de Direito Tributário”, Malheiros, 16ª ed., São Paulo, 1999, pág. 330). No caso da contribuição para o Incra, o seu traço característico é justamente a finalidade voltada para a colonização e para a reforma agrária.

Esse instituto - reforma agrária -, nas palavras de Eros Roberto Grau (ob. citada, pág. 247), é “seguramente, tão indispensável à realização do fim da ordem econômica quanto à integração e modernização do capitalismo nacional.”

Para que seja possível a sua manifestação concreta na ordem econômica, o princípio da **função social da propriedade** ocupa papel de destaque, especificamente a função que se projeta sobre a propriedade rural e que encontra maior relevância na regra inserta no art. 184, onde prevê a Carta Maior a desapropriação por interesse social do imóvel rural que não estiver cumprindo sua função social para a realização da reforma agrária.

Dentro do contexto da reforma agrária, não basta ao Estado promover a redistribuição de terras. É necessário que promova, igualmente, o assentamento do homem ao solo (colonização), mediante a implementação de programas e projetos específicos que possibilitem, dentre outras coisas, a formação de uma infraestrutura nos assentamentos rurais decorrentes da reforma agrária; a assistência técnica e capacitação das famílias assentadas, buscando o aprendizado de técnicas

de trabalho, bem como o fomento do desenvolvimento de atividades agroindustriais e de comercialização de produtos rurais.

Visando atender essas finalidades, era necessário encontrar uma fonte de custeio, que veio a ser suprida com a instituição da contribuição para o Inbra, paralelamente à contribuição para o Funrural, que visava ao custeio da previdência rural, posteriormente incorporada ao sistema geral de previdência pela Lei 8.212/91.

Importante observar que, desde a sua concepção, com o Decreto-lei 1.146/70, a contribuição para o Inbra sempre foi utilizada como instrumento de intervenção no domínio econômico. E isso com amparo no art. 157 da Constituição Federal de 1967, então vigente (e no art. 163 da EC 01/69).

Vejamos:

CF/67:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V - desenvolvimento econômico;

VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

(...)

§ 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou

para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

§ 9º - **Para atender à intervenção no domínio econômico, de que trata o parágrafo anterior, poderá a União instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.**

EC 01/69:

Art. 163. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Parágrafo único. Para atender a intervenção de que trata este artigo, a União poderá instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer.

O Inbra herdou a competência da Superintendência de Política Agrária - Supra (posteriormente Inda e Ibra), a quem competia, nos termos do art. 2º da Lei Delegada 11/62, **colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente.**

Em 26/04/2006, quando esta Seção iniciou o julgamento do EREsp 770.451/SC, a discussão quanto à natureza da contribuição ao Inbra foi levada ao foro acadêmico e doutrinário, a partir da manifestação do Ministro José Delgado, que deixou de acolher a tese da Autarquia, afirmando não estarem presentes os seguintes elementos constitutivos da intervenção no domínio econômico:

- 1) finalidade constitucionalmente determinada;
- 2) busca dessa finalidade insculpida na Constituição;
- 3) destinação específica da arrecadação;
- 4) alcance de determinado setor econômico;

5) existência de um motivo específico para sua criação.

Na oportunidade, concluiu Sua Excelência que a contribuição para o Incra é uma espécie de intervenção **indireta** no domínio econômico, que visa seu fortalecimento e dirige-se a uma finalidade social.

Diante dessas colocações, a pergunta que se faz é a seguinte:

- É possível haver contribuição de intervenção **indireta** no domínio econômico, ou seja, CIDE sem **referibilidade direta**?

Nesse ponto, peço vênia para transcrever trechos contidos na tese apresentada pelo Dr. Luciano Dias Bicalho Camargo (Procurador do Incra) em curso de doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais (a que tiveram acesso todos os Ministros que compõem a Primeira Seção), pela profundidade da pesquisa, pela clareza e pela lógica na exposição e que, no meu entender, respondem eficientemente aos questionamentos de ordem doutrinária. Vejamos:

As contribuições interventivas têm como principal traço característico a finalidade eleita e explicitada na consequência da norma de incidência tributária.

(...)

Assim, para a perfeita compreensão da norma de incidência tributária das contribuições de intervenção sobre o domínio econômico, especificamente aquelas que se prestam à arrecadação de recursos para o custeio dos atos interventivos, há de se prever uma circunstância intermediária a vincular a hipótese de incidência e a consequência tributária, sem a qual não há de se falar da existência de norma de incidência válida.

Assim, nas contribuições de intervenção sobre o domínio econômico deverá coexistir, para a sua perfeita incidência, os dois núcleos da hipótese de incidência: o “fato do contribuinte”, relacionado ao domínio econômico, e os atos interventivos implementados pela União.

(...)

Assim, no caso específico das contribuições para o Incra, elas somente se mostram válidas na medida em que o Incra, efetivamente, promove desapropriações para fins de reforma agrária (circunstância intermediária), visando alterar a estrutura fundiária anacrônica brasileira, conforme minudentemente visto no capítulo 3, aplicando-se, assim, os recursos arrecadados na consecução dos objetivos constitucionalmente previstos: **função social da propriedade e diminuição das desigualdades regionais**.

Saliente-se, por relevante, que as contribuições devidas ao Incra, muito embora não beneficiem diretamente o sujeito ativo da

exação (empresas urbanas e algumas agroindustriais), beneficiam toda a sociedade, por ter a sua arrecadação destinada a custear programas de colonização e reforma agrária, fomentam a atividade no campo, que é de interesse de toda a sociedade (e não só do meio rural), tendo em vista a redução das desigualdades e a fixação do homem na terra.

Não há que se falar da existência de uma referibilidade direta, que procura condicionar o pagamento das contribuições às pessoas que estejam vinculadas diretamente a determinadas atividades e que venham a ser beneficiárias da arrecadação.

Ora, o princípio da referibilidade direta, como defendido por vários autores, simplesmente não existe no ordenamento jurídico pátrio, especialmente no que se refere às contribuições de intervenção no domínio econômico. Trata-se de mera criação teórica e doutrinária, sem respaldo no texto da Constituição Federal.

(...)

Com efeito, a exação em tela é destinada a fomentar atividade agropecuária, promovendo a fixação do homem no campo e reduzindo as desigualdades na distribuição fundiária. Conseqüentemente, reduz-se o êxodo rural e grande parte dos problemas urbanos dele decorrentes.

Não pode ser negado que a política nacional de reforma agrária é instrumento de intervenção no domínio econômico, uma vez que objetiva a erradicação da miséria, segundo o preceituado no § 1º do art. 1º da Lei n. 4.504/64 - Estatuto da Terra.

Dessa forma, a referibilidade das contribuições devidas ao Inbra é indireta, beneficiando, de forma mediata, o sujeito passivo submetido a essa responsabilidade.

(fls. 364/368 - ressalva dos grifos)

Reportando-se a precedente da Suprema Corte no RE 396.266-3/SC, em que se discutiu a natureza jurídica da intervenção da contribuição devida ao Sebrae, o ilustre Procurador conclui que, **“caracterizadas fundamentalmente pela finalidade a que se prestam e pela circunstância intermediária que as legitimam, as contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado pela jurisprudência, não exigem vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados”**. Para melhor compreensão, transcrevo, no que interessa, o voto condutor do julgado, relatado pelo Min. Carlos Velloso:

A contribuição que estamos cuidando é, na verdade, uma contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como um adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318,

de 1986. A autora recorrente, pois, tem razão quando afirma que a citada contribuição não está incluída no rol do art. 240 da C.F., dado que é ela “*totalmente autônoma - e não um adicional*”, desvinculando-se da contribuição ao Sesi-Senai, Sesc-Senc.

Não sendo contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas, mas contribuição de intervenção no domínio econômico, a sua instituição está jungida aos princípios gerais da atividade econômica, C.F., arts. 170 a 181. E se o Sebrae tem por finalidade “planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica” (Lei 8.029/90, art. 9º, incluído pela Lei 8.154/90), a contribuição instituída para a realização desse desiderato está conforme os princípios gerais da atividade econômica consagrados na Constituição. Observe-se, de outro lado, que a contribuição tem como sujeito passivo empresa comercial e industrial, partícipes, pois, das atividades econômicas que a constituição disciplina (C.F., art. 170 e seguintes).

(...)

Conclui-se, portanto, que a contribuição para o Sebrae é daquelas de intervenção na atividade econômica.

Com propriedade, anotou o acórdão:

(...)

Ora, se o texto constitucional impõe que os entes federados dispensem tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte para incentivá-las, não é crível que a contribuição instituída em seu benefício seja arcada somente por pessoas jurídicas que se encaixem nessas categorias, impondo às mesmas tratamento diferenciado sim, porém mais oneroso que às demais empresas concorrentes, em detrimento das que se pretende ver impulsionadas.

Caracterizadas fundamentalmente pela finalidade a que se prestam, as contribuições de intervenção na atividade econômica, conforme já consagrado pela jurisprudência, não exigem vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados.

Do exposto, conheço do recurso, mas nego-lhe provimento. (grifei)

Corroborando essa linha de raciocínio, transcrevo trechos de interessante, moderno e profundo trabalho desenvolvido pela Dra. Simone Lemos Fernandes, Juíza Federal em Minas Gerais e Doutora em Direito Tributário pela UFMG, em sua obra intitulada “As Contribuições Neocorporativas na Constituição e nas Leis” (ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2005, p. 189/205):

O Direito brasileiro encampou, em verdade, noções das ciências das finanças, assumindo o arquétipo das contribuições parafiscais, mas compondo sua estrutura de forma diferenciada, com notas particulares. Ataliba (1992, p. 171) identificava esse arquétipo básico, ou seja, o *conceito financeiro de contribuição*, da seguinte forma:

(...)

*Assim, enquanto os impostos estavam sujeitos ao princípio da capacidade contributiva e as taxas ao da remunerabilidade, as contribuições estavam sujeitas ao princípio da referibilidade, já que elas se originavam da necessidade de descentralização administrativa correlacionada a uma delegação de capacidade tributária ativa necessária ao atendimento de necessidades especiais de determinado grupo de pessoas, reunidas por afinidades profissionais ou econômicas. **A referibilidade se traduzia na necessária eleição dos membros de um grupo, especialmente beneficiado pela atuação estatal delegada, como sujeitos passivos da exação.*** Era equivalente a uma comutatividade genérica, a uma relação sinalagmática entre o grupo e o benefício alcançado para todos os seus membros, sem possibilidade de individualização ou mensuração prévias.

Ocorre que o processo de absorção das contribuições especiais por nosso Direito Tributário ou de “constitucionalização” dessas exações *não se deu com a incorporação exata do arquétipo próprio das Ciências das Finanças*. **A partir da promulgação da Constituição de 1988, identificamos contribuições especiais típicas, que obedecem àquele arquétipo, e contribuições especiais atípicas, que dele fogem, na esteira dos ensinamentos de Maria Luiza Vianna Pessoa de Mendonça (2002, p. 225).** Assim, a despeito de todas as contribuições especiais possuírem uma finalidade constitucionalmente determinada, que interfere, inclusive, no exercício da competência para sua instituição, algumas possuem essa finalidade diretamente relacionada aos aspectos material e pessoal da hipótese de incidência, **enquanto nas demais essa relação é verificada apenas de forma indireta. Em outras palavras: na estrutura traçada pelo legislador constituinte, somente a exigência de contribuições especiais típicas possui uma finalidade conexa a uma especial vantagem ou a uma especial despesa referida a seus sujeitos passivos diretos.**

O reconhecimento da existência de dois tipos de contribuição, de natureza diversa, é de importância capital, não tendo passado despercebido para doutrinadores de escol. **Geraldo Ataliba** (1992, p. 109 et seq.) e **Sacha Calmon Navarro Coelho** (1999, p. 402), a despeito de adotarem critério classificatório apoiado tão-somente na teoria da vinculação dos fatos geradores, desprezando diferenciações calcadas no elemento finalístico da norma tributária, apontaram a necessidade inarredável de distinguir “**duas categorias**” de contribuições, adjetivadas de “**verdadeiras ou falsas**” pelo primeiro e de “sinalagmáticas ou não-sinalagmáticas” pelo segundo. A despeito da existência de diferenças entre a classificação das espécies tributárias proposta no item antecedente e a adotada por esses grandes mestres, não vislumbramos qualquer

empecilho à identificação de nossas contribuições típicas e atípicas com as subespécies por eles catalogadas e prosseguimos em sua análise.

Para Ataliba (1992, p. 172), o legislador “pode adotar hipótese de incidência tanto de verdadeira contribuição como de imposto, tendo-se por configurada a ‘contribuição’ - para efeitos do regime jurídico derogador - com a invocação das finalidades constitucionalmente prestigiadas”. Assim,

[...] dizemos ‘verdadeira contribuição’ o tributo que, no plano ideal das categorias científicas, tem hipótese de incidência diferente do imposto e da taxa, no sentido de que a materialidade de sua hipótese de incidência consiste numa atuação estatal mediata ou indiretamente referida ao obrigado. [...] Por isso, um tributo, designado contribuição, no Brasil (salvo a de melhoria), pode ser efetivamente um contribuição - entendida como espécie de tributo vinculado, dotada de hipótese de incidência típica - ou pode ser imposto; quer dizer, o que constitucionalmente é designado por contribuição, no Brasil, pode ter hipótese de incidência de verdadeira contribuição ou de imposto. (1992, p. 172)

Criticamos, *data venia*, o modelo proposto por Ataliba, por não apresentar critério de diferenciação entre as “falsas” contribuições e os impostos, sugerindo que aquelas derivam de mero capricho do legislador constituinte ou, quando muito, do legislador ordinário. Ataliba insiste no respeito ao Sistema Tributário delineado na Constituição e admite a autonomia das contribuições como espécie tributária. Assim, ao reconhecer a presença de contribuições que possuem hipótese de incidência de impostos, deveria necessariamente indicar, por consequência, o critério ou elemento que justificaria sua diferenciação destes. Consideramos que o fato de Ataliba admitir a presença de espécie tributária que pode ora ser ora não ser vinculada a uma atuação estatal - contribuições - invalida a base de sustentação de sua teoria. Compreendemos que essa falha se origina da insistência de adoção da teoria da vinculação dos fatos geradores como suficiente a ancorar a classificação das espécies tributárias.

Discordamos de Ataliba, ainda, quando sustenta que “nenhum tributo batizado de “contribuição”, no Brasil, tem hipótese de incidência rigorosa de “verdadeira contribuição”, tal como cientificamente pôde concebê-la a ciência do direito”. (1992, p. 176) Isso porque reconhecemos a presença, em nosso ordenamento, de contribuições típicas ou verdadeiras, como as contribuições neocorporativas e as contribuições previdenciárias exigidas dos segurados obrigatórios e facultativos do regime geral de previdência, bem como dos servidores públicos e membros de Poder. Sobre elas nos manifestaremos no item seguinte deste capítulo.

Prosseguimos, agora na análise do modelo classificatório proposto por Sacha Calmon, verificando que identifica as contribuições não-sinalagmáticas com os impostos e reconhece a existência de contribuições sinalagmáticas que, juntamente com as contribuições de melhoria, formariam a espécie tributária conhecida como

“contribuições”.

(...)

Não concordamos com o esquema proposto por Sacha Calmon por compreendermos que a ordem constitucional em vigor não admite a figura dos impostos vinculados, *tendo causado o congelamento dessa espécie tributária nos moldes em que exigida pelo Estado Liberal*. No ordenamento jurídico brasileiro, os impostos somente podem ser exigidos para o custeio de despesas gerais, previstas no orçamento. Observamos, ainda, que o mestre identifica somente as contribuições previdenciárias como contribuições sinalagmáticas. (1999, p. 405) Ao discorrer sobre as contribuições que classifica de corporativas (sindicais e associativas), qualifica-as como não-sinalagmáticas por observar que o sujeito passivo da obrigação tributária não recebe nada em troca. “Absolutamente nada”. Lembra que os órgãos de classe deveriam zelar por seus filiados e lutar por seus interesses, mas sugere que isso não acontece.

Ousando discordar do mestre, compreendemos que as contribuições neocorporativas são encharcadas pelo princípio da referibilidade, merecendo identificação como contribuições sinalagmáticas ou, em nossa classificação, como contribuições típicas. A atuação dos conselhos e sindicatos é - ou ao menos deveria ser - voltada à obtenção de vantagens a seus membros ou filiados. A denominação reservada a essa subespécie de contribuição especial pelo legislador constitucional, *por si só*, revela a presença de uma referibilidade que justifica sua criação: contribuições *no interesse de categorias profissionais e econômicas*. A atividade representativa dos sindicatos, especialmente a desenvolvida em negociações coletivas e na representação judicial dos interesses de seus representados, traz-lhe inegáveis proveitos. A atuação dos conselhos, normatizando as condições para o exercício das profissões e fiscalizando-as, reverte em benefício de seus membros, que necessitam da credibilidade e confiança da população em seus serviços. Se desvios há na atuação dessas entidades, reclamam eles sejam feitas as modificações estruturais necessárias, que certamente repercutirão no Direito Tributário: não podemos, no entanto, considerá-los como pertencentes à sua órbita.

(...)

Consideramos que a infiltração do **princípio da solidariedade** no sistema tributário brasileiro, próprio do nono estágio de evolução dos fundamentos do poder de tributar (item 10 do capítulo 1), deu-se primordialmente, no momento da promulgação da Constituição de 1988, mediante a criação de subespécie **contribuições especiais atípicas**, com afetação constitucional de suas receitas para realização das necessárias intervenções na ordem social e econômica. A influência da solidariedade em nosso Sistema Constitucional Tributário foi observada, com sensibilidade, por Ataliba (1992, p. 179), para quem, efetivamente, basta considerar, no nosso Texto Constitucional, que inúmeras das possíveis contribuições irão ser aplicadas em benefício de pessoas destituídas de riqueza, de qualquer capacidade contributiva ou de

toda possibilidade econômica. Essa circunstância está a indicar que a Constituição quer que, exata e precisamente, o legislador retire recursos de quem os tem para dar àqueles que não os têm. São inválidos, as viúvas, os aposentados, etc. (logo, não será nenhum dado econômico ligado a estas últimas pessoas que poderá servir de critério - base impositiva - para tais contribuições). Wagner Balera sublinha que o ‘empregador é um dos sujeitos históricos envolvidos, desde a criação do seguro social, nessa corrente de solidariedade que o direito torna compulsória’.

Identificamos, nessa subespécie de *contribuições especiais, as contribuições sociais genéricas, as contribuições interventivas e as destinadas à Seguridade Social, à exceção das exigidas dos trabalhadores*. Quando analisadas, tão-somente, por sua hipótese de incidência, aproximase, sem dúvida, dos impostos, deles no entanto se afastando pela presença do **elemento finalístico** no mandamento de sua norma instituidora. Misabel Derzi (1995, p. 227) já antevia, há muito, a natureza de imposto das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a folha de pagamentos, esclarecendo que a discriminação constitucional dos fatos econômicos aptos a autorizar a sua exigência impôs-se pela consciência de que se tratavam, em realidade, de imposto com destinação específica, denominados de contribuições.

As contribuições atípicas são tributos que não possuem a sua hipótese de incidência relacionada a um “estado”, a uma pertinência a determinado grupo ou categoria econômica ou profissional especialmente beneficiados ou diretamente causadores da atuação estatal exigida. Distinguem-se dos impostos pela finalidade que lhes é constitucionalmente reservada, que exige que suas receitas sejam dirigidas a fundos, órgãos ou despesas específicas. Deles se aproximam por sua necessária conformação pelo critério de capacidade contributiva, que, nas palavras de Ataliba (1992, p. 179), é “o único critério compatível com as exigências da isonomia - princípio constitucional básico que domina todo o sistema”.

As contribuições especiais atípicas são, portanto, constitucionalmente destinadas a finalidades não diretamente referidas ao obrigado, sendo verdadeiros instrumentos de intervenção na ordem econômica e social. Seus sujeitos passivos não são especialmente beneficiados nem necessariamente dão causa à atuação estatal custeada pela arrecadação do tributo.

(ressalva dos grifos)

Mais adiante, a festejada autora passa a tratar especificamente das contribuições de intervenção no domínio econômico (atípicas), fazendo nítido traço distintivo entre estas e as contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas (típicas), sendo relevantes as suas considerações a seguir transcritas:

A interpretação sistemática da *Constituição em vigor* nos convence de que, diferentemente das contribuições no interesse de categorias profissionais e econômicas, as contribuições de intervenção no domínio econômico *são contribuições especiais atípicas*.

O assunto não foi tratado de forma uniforme pelas diversas constituições que se sucederam após o florescimento da parafiscalidade econômica. Os documentos políticos promulgados em 1967 e 1969 previram o monopólio de determinada atividade ou a intervenção no domínio econômico quando indispensáveis por motivos de *segurança nacional* ou para *organizar setor que não pudesse ser desenvolvido com eficiência no regime de liberdade de iniciativa*. Estabeleceram, ainda, que essa intervenção poderia ser custeada pela instituição de contribuições. Essas exações serviram, portanto, como instrumento de um Estado Empreendedor e Intervencionista, que não encontrava grandes obstáculos para imiscuir-se no domínio da atividade privada.

A Constituição de 1988 amenizou a tendência intervencionista dos diplomas políticos anteriores, trazendo nova fundamentação ideológica para a atuação do Estado no domínio econômico. Elencou as atividades sujeitas a monopólio, estabelecendo a possibilidade de contratação, com empresas estatais ou privadas, de sua realização. Quanto à intervenção por via da tributação, estabeleceu, de forma genérica, a possibilidade de instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico em seu art. 149, trazendo, em seu § 2º, indicação de fatos econômicos inaptos a autorizar sua cobrança e a sugestão de alguns fatos econômicos próprios a sustentá-la.

Mediante a necessária interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais envolvidos, podemos dizer que somente é possível à União instituir contribuições de intervenção no domínio econômico *para a garantia dos princípios positivados no capítulo relativo à atividade econômica*. Contribuições exigidas em benefício de categorias econômicas encontra molde diferente, que lhes foi reservada pelo legislador constitucional.

Assim, contribuições interventivas exigem, em contrapartida, a necessidade de intervenção da União no domínio econômico, intervenção essa que, segundo nossa ordem constitucional, deve necessariamente nortear-se pelo interesse público inerente ao equilíbrio do ambiente econômico, basicamente dirigindo-se à preservação da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, à defesa do consumidor e do meio-ambiente, à redução das desigualdades regionais e sociais, à busca do pleno emprego e ao tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. **Assim, a instituição de contribuições interventivas afeta toda a sociedade, refletindo políticas econômicas. Essas exações não podem ser utilizadas como instrumento de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos, embora possam, reflexamente, alcançá-los. Por esse motivo, possuem hipótese de incidência assemelhada à dos impostos, sendo**

igualmente informadas pelo princípio da capacidade contributiva. Por esse mesmo motivo, sua instituição não demonstra, necessariamente, a referibilidade entre a atuação estatal desenvolvida e o grupo de contribuintes escolhido, que não necessariamente por ela será beneficiado.

Comparando as contribuições no interesse de categorias econômicas com as de intervenção no domínio econômico, podemos dizer que a instituição das primeiras guia-se pelo atendimento de necessidades específicas de um grupo, provocando-lhe inegáveis benefícios, sendo que acaba por beneficiar, de forma reflexa, a sociedade em geral. **A instituição das últimas, embora normalmente operacionalizada de forma setorial, guia-se pelo interesse público de equilíbrio da ordem econômica, podendo beneficiar, ou até mesmo prejudicar, reflexamente, os operadores econômicos que atuam no setor atingido.**

(grifos nossos - fls. 211/213)

Conquanto o Supremo Tribunal Federal ainda não tenha se pronunciado especificamente sobre a natureza jurídica da contribuição devida ao Inkra, resta claro que, através da contribuição em tela, a autarquia promove o equilíbrio na seara do domínio econômico e, conseqüentemente, a justiça social, ao garantir a função social da propriedade e promover a redução das desigualdades regionais e sociais, sendo desinfluyente o fato de que o sujeito ativo da exação (as empresas urbanas e algumas agroindustriais) não se beneficie diretamente da arrecadação, até porque, como assinalado, a Corte Maior considerou que a inexistência de uma referibilidade direta não desnatura as CIDEs. Trata-se, pois, de **CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÓMICO**, classificada doutrinariamente como **CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL ATÍPICA** (art. 149 da CF/88).

II. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA

X

SEGURIDADE SOCIAL

Resta-nos aclarar, ainda, o seu eventual enquadramento nas espécies do gêneroconcernente à **Seguridade Social**, na forma prevista no Título VIII, Capítulo II, da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal, no art. 194, estabelece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência

Social e à Assistência Social.

A **Saúde** é garantida por políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, CF). E não são necessárias maiores considerações para se chegar à conclusão de que a contribuição para o Inca não se insere no contexto da Saúde.

A **Previdência Social**, por sua vez, visa a atender, nos termos da lei, a cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade e especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (art. 201, CF).

Parece-me que, na primeira parte do julgamento, restou **superado** o entendimento de que as atividades desenvolvidas pelo Inca não se confundem com o conceito de previdência social, como bem ressaltou o Ministro Castro Meira em sua exposição.

É importante ressaltar que a contribuição destinada ao Inca para custear o Prorural, criada pela LC 11/71 e extinta pela Lei 7.787/89, como já assinalado no voto vogal, esta sim era de natureza eminentemente previdenciária e assistencial, como se depreende dos arts. 2º e 13 do referido diploma legal:

Art. 2º. O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural consistirá na prestação dos seguintes benefícios:

- I - aposentadoria por velhice;
- II - aposentadoria por invalidez;
- III - pensão;
- IV - auxílio-funeral;
- V - serviços de saúde;
- VI - serviço social.

Art. 13. O Serviço Social visa a propiciar aos beneficiários melhoria de seus hábitos e de suas condições de existência, mediante ajuda pessoal, nos desajustamentos individuais e da unidade familiar e, predominantemente, em suas diversas necessidades ligadas à assistência prevista nesta Lei, e será prestado com a amplitude que permitirem os recursos orçamentários do Funrural, e segundo as possibilidades locais.

A questão que se coloca como primeiro ponto deste tópico é saber por que

o legislador, no mesmo diploma legal, fez questão de distinguir as contribuições para o Incra e para o Funrural, se ambas eram empregadas, indistintamente, em previdência e em assistência social? Em segundo lugar, como justificar que possa o Incra atuar em previdência e assistência social concomitantemente com o INSS, mormente sem receber parcela da arrecadação correspondente aos 20% da folha de salários de que cuida a Lei 7.787/89?

Apenas ao responder a essas singelas indagações já se percebe, intuitivamente, que essa premissa está equivocada.

Finalmente, a **Assistência Social** tem por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de salário mínimo de benefício a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la promovida por sua família, nos termos da lei (art. 203, CF).

Importante acrescentar a essa linha de argumentação os conceitos de assistência social extraídos da obra do professor Uadi Lammêgo Bulos, em sua “Constituição Federal Anotada”, 5ª ed., São Paulo, 2003, Ed. Saraiva, pág. 1.309, *verbis* :

- A *assistência social*, como instituto jurídico, tem suas origens no direito romano. É o nome técnico dado ao ato de se auxiliar pessoas necessitadas. Trata-se de um amparo estatal, baseado no princípio humanitário de se ajudar indigentes, reconhecidamente pobres, que não podem gozar dos benefícios previdenciários.
- Concedida a hipossuficientes, a assistência nada tem a ver com o seguro social, porque seu ato concessivo independe do pagamento de contribuições, sendo financiada com recursos do orçamento da seguridade, além de outras fontes de custeio. Ambas, enquanto marcas indelévels do Estado moderno do bem-estar, vêm patenteadas nos ordenamentos constitucionais de uma forma ou de outra, seja por iniciativa particular, seja de maneira pública, confessional ou leiga.

No plano infraconstitucional, a Lei 8.213/91, ao tratar do Serviço Social, dispôs:

Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

§ 1º Será dada prioridade aos segurados em benefício por

incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

§ 2º Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material, recursos sociais, intercâmbio com empresas e pesquisa social, inclusive mediante celebração de convênios, acordos ou contratos.

§ 3º O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe.

§ 4º O Serviço Social, considerando a universalização da Previdência Social, prestará assessoramento técnico aos Estados e Municípios na elaboração e implantação de suas propostas de trabalho.

Resta-nos, nesse momento, traçar os pontos que distinguem a assistência social geral e as atividades complementares à reforma agrária desenvolvidas pelo Inbra para dar atendimento às suas finalidades legais.

Referindo-me novamente a dados fornecidos pela autarquia (documento anexo, que diz respeito à Execução Orçamentária e Financeira do Inbra - Exercícios 2002/2005), pode-se concluir que a sua atuação é específica e está diretamente ligada à reforma agrária, à colonização e ao desenvolvimento rural, restando nítida a preocupação do Inbra de não só promover a reforma agrária, mas também de fixar o homem no campo, através de projetos, tais como:

- concessão de crédito-instalação às famílias acampadas;
- assistência jurídica às famílias acampadas;
- acompanhamento de conflitos e tensões sociais no campo;
- investimento em infra-estrutura básica para assentamentos rurais;
- infra-estrutura complementar para emancipação de assentamentos rurais;
- acompanhamento da instalação de projeto de assentamentos rurais;
- topografia em áreas de assentamentos rurais;
- assistência técnica e capacitação de famílias assentadas;
- plano de desenvolvimento do assentamento rural; e
- assistência técnica e capacitação de assentados.

Ainda que essas atividades se enquadrem no conceito **amplo** de assistência social, o que se admite apenas para argumentar, é importante frisar que o Inbra

não “assiste” indistintamente todo e qualquer trabalhador rural, porque concede crédito, fornece assistência jurídica, técnica e capacitação, dentro dos programas de aprendizagem das técnicas do campo, **apenas e tão-somente às famílias assentadas**, em nítido cumprimento às suas funções institucionais. Isso demonstra que, mesmo nessas atividades complementares, de conteúdo assistencial “*lato sensu*”, ressalta-se a finalidade específica de **assentamento do homem no campo**, como decorrência de sua atividade principal - promoção da reforma agrária - o que a distingue das atividades meramente assistenciais.

Tais famílias, embora possam vir a perceber benefícios da assistência social (geral), é certo que inexistem, por esse sistema, programas específicos voltados ao assentamento rural, como ocorre em relação aos programas financiados pela contribuição devida ao Inkra.

Observe-se, ademais, que o art. 204 da Carta Magna é claro ao estabelecer que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, dentre as quais não se encontra a contribuição devida ao Inkra.

Para atender aos trabalhadores rurais como um todo é que existe o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar, que tem como objetivos organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob a forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais (art. 1º da Lei 8.315/91).

O Senar é mantido por diversas rendas, dentre as quais se encontra a contribuição de que trata o art. 5º do Decreto-lei 1.146/70 c/c art. 1º do Decreto-lei 1.989/82 que, apesar de recolhida pelo Inkra juntamente com o ITR - Imposto Territorial Rural, é repassada diretamente ao Senar e nada tem a ver com a contribuição para o Inkra (tratada, diversamente, no art. 1º do referido Decreto-lei 1.146/70).

Por fim, merece destaque importante peça jurídica oficial elaborada pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência e Assistência Social (PARECER/CJ Nº 1.113, de 16/01/98, aprovado pelo Ministro Reinhold Stephanes), através do qual afirmou a Administração Pública a natureza especial de intervenção no domínio econômico da contribuição ao Inkra (CF, art. 149), afastando expressamente qualquer dúvida quanto à sua natureza previdenciária, como se vê a seguir:

20. Ademais, a contribuição para o Inkra e Funrural sempre incidiu, desde a sua criação, sobre a folha de salários de todos os empregadores, o que rebate, também, a tese de que a empresa urbana

não estaria obrigada a contribuir para o Inca e Funrural. Nem as contribuições anteriores e tampouco a atual, estabeleceram que a empresa que não possua empregados vinculados à previdência rural não possam contribuir para esta.

21. Todavia, sobre o percentual destinado ao Funrural, sua incidência resta prejudicada, uma vez que o sistema rural foi extinto quando entrou em vigor a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que estabeleceu o plano de custeio da seguridade social, de acordo com os princípios da equivalência e da uniformidade e demais diretrizes fixadas pela Constituição Federal de 1988, unificando os sistemas previdenciários urbano e rural.

(...)

23. O Funrural, quando de sua existência, era destinado à previdência social rural. Atualmente, o sistema previdenciário está unificado. Já a contribuição para o Inca não possui natureza previdenciária, posto que seu destino visa a manutenção da Autarquia, e esta, por sua vez, executa uma atividade social, qual seja a reforma agrária.

(...)

25. Trata-se, portanto, de espécies do gênero contribuição e, desta forma, entendemos sobre a distinção entre tais contribuições como contribuição social de seguridade social para aquelas destinadas ao extinto Funrural, atualmente por força do art. 195 da Constituição Federal, e contribuição especial de intervenção no domínio econômico para a destinada ao Inca (CF, art. 149), posto que em conformidade aos exemplos elencados no último trecho suso transcrito, tal contribuição encaixa-se nessa classificação por também ser uma Autarquia.

30. (...) tal contribuição é devida pelos mesmos contribuintes indicados neste parecer, que submeto à consideração superior.

É o entendimento s.m.j.

Estabelecidas essas premissas, passo à análise da matéria sob o enfoque infraconstitucional, resumindo a evolução legislativa:

1. No Brasil, o serviço de previdência social do trabalhador rural sempre foi problemático e de difícil solução, não sendo diferente no que diz respeito ao serviço de assistência social, o que pode ser comprovado pela alteração constante da legislação, principalmente quando do governo militar, em função da tentativa de efetivar o governo de exceção o programa de reforma agrária, a partir da aprovação do Estatuto da Terra, Lei 4.504/64;

2. O certo é que sobre o tema previdência rural o diploma básico é a Lei 2.613/55, pois com ela foi criado o SERVIÇO SOCIAL RURAL, sob a forma de fundação pública, vindo posteriormente a inspirar a criação do Sesc e Senac, Sesi e Senai, serviços sociais destinados aos trabalhadores do comércio e da indústria,

respectivamente, além da LBA;

3. De tudo que se passou, desde a Lei 2.613/55, o que se tem de maior relevância foi a criação do Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, pelo DL 1.110/70, com o objetivo precípua de promover e executar a reforma agrária do País, bem como promover o desenvolvimento rural. A partir daí a contribuição instituída pela Lei 2.613/55, destinada a atender aos rurícolas, dividiu-se em duas fontes: uma para o Incra e outra para atender ao Funrural, como previsto no DL 1.146/70, na proporção de cinquenta por cento da arrecadação prevista na Lei 2.613/55 para cada uma das autarquias;

4. A LC 11/71 é de importância fundamental na compreensão da questão examinada. Com ela, o Funrural passou a gerir um novo programa chamado – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – Prorural, permanecendo com a mesma receita prevista no DL 1.146/70 e mais:

a) 2% (dois por cento) do valor comercial dos produtos rurais, contribuição devida pelo produtor rural (art. 15, I); e

b) 2,4% (dois vírgula quatro por cento) da contribuição de que trata o art. 3º do DL 1.146/70, majorado para 2,6% (dois vírgula seis por cento), destinando-se 2,4% (dois vírgula quatro por cento) ao Funrural, continuando o Incra com o mesmo percentual de 0,2% (zero vírgula dois por cento), como previsto no DL 1.146/70. Trago, em resumo simplificado, quadro explicativo da evolução legislativa:

Lei 2.613/55	DL 1.110/70	DL 1.146/70	LC 11/71
<p><i>Cria o Serviço Social Rural</i> – SSR (Fundação) com o objetivo de prestar serviços sociais e outros no meio rural – inspirou a criação do Sesc, Senac, Sesi, Senai e LBA.</p> <p>Recursos:</p> <p>- 3% - sobre remuneração dos empregados (art. 6º) <u>Destinado ao SSR</u></p> <p>- 1% - sobre remuneração dos empregados (outras empresas rurais - art. 7º)</p> <p><u>Destinado ao SSR</u></p> <p>- 0,3% - adicional sobre total dos salários pagos – devido pelos empregadores (art. 6º, § 4º) <u>Destinado ao SSR</u></p>	<p><i>Cria o Inca</i> – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e extingue o Ibra, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária.</p> <p>Nos termos do Decreto 68.153/71, incumbia o Inca, precipuamente: promover e executar a reforma agrária, visando corrigir a estrutura agrária do país, adequando-o aos interesses do desenvolvimento econômico e social; promover, coordenar, controlar e executar a colonização; promover o desenvolvimento rural (...).</p>	<p><i>Dispõe sobre a distribuição das contribuições da Lei 2.613/55.</i></p> <p>I – INCRA</p> <p>- 2,5% (art. 6º da Lei 2.613/55) sobre a soma da folha mensal dos salários de contribuição previdenciária dos empregados (art. 2º)</p> <p>- 1% (art. 7º da Lei 2.613/55) – devida apenas pelos exercentes de atividades rurais em imóvel sujeito à ITR (art. 5º)</p> <p>- 0,2% = 50% de 0,4% (art. 35, § 2º, VIII, da Lei 4.863/65) (art. 3º c/c 1º, I, 2)</p> <p>II – FUNRURAL</p> <p>- 0,2% = 50% de 0,4% (art. 35, § 2º, VIII, da Lei 4.863/65) (art. 3º c/c 1º, II)</p>	<p><i>Cria o Prorural</i> – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, gerido pelo Funrural</p> <p>Recursos (= Decreto 69.919/72):</p> <p>- 2% - sobre o valor comercial dos produtos rurais devido pelo produtor rural – art. 15, I</p> <p>- 2,4% (art. 3º do DL 1.146/70)* - art. 15, II</p> <p>AO INCRA:</p> <p>- 0,2% (art. 15, II)</p> <p>* A contribuição de 0,4% do art. 3º do DL 1.146/70 foi majorada para 2,6%, cabendo 2,4% ao Funrural e 0,2% ao Inca</p>

5. Advirta-se que o Incra nunca teve a seu cargo a atribuição de serviço previdenciário, incumbindo-se, de acordo com a lei que o criou, a: 1) promover e executar a reforma agrária; 2) promover, coordenar, controlar e executar a colonização; 3) promover o desenvolvimento rural, não sendo demais transcrever o disposto no art. 2º do DL 1.110/70:

Art. 2º Passam ao Incra todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (Gera), que ficam extintos a partir da posse do Presidente do novo Instituto.

Tal assertiva facilmente se comprova a partir da análise de documentos que me foram entregues através de memorial distribuído pelo Incra (e que faço juntar ao presente voto-vista por cópia), os quais demonstram que o INSS até hoje arrecada a contribuição para o Incra e a ele repassa, receita essa que foi utilizada, em 2001, pela autarquia na aplicação de serviços sociais no meio rural e em programa de aprendizagem das técnicas de campo (conforme Prestação de Contas Anual do Incra - Exercício de 2001).

6. O serviço previdenciário e assistencial ficou a cargo do Funrural, cujo sistema permaneceu ao advento da CF de 1988 até a Lei 7.787/89, diploma que veio a estabelecer alíquota única de 20% (vinte por cento), com uma complementação para atender às prestações por acidente do trabalho – quando houve a unificação da previdência pela Lei 8.213/91;

7. É importante transcrever aqui o que dispôs as Leis 7.787/89 e 8.213/91 para justificar o meu novo posicionamento, no sentido de entender (diferentemente do que vinha proclamando, em consonância com a jurisprudência desta Corte) que não houve extinção da contribuição do Incra, pois não há referência alguma ao percentual de 0,2% (zero vírgula dois por cento). Vejamos:

Lei 7.787/89:

Art. 3º. A contribuição das empresas em geral e das entidades ou órgãos a ela equiparados, destinada à Previdência Social, incidente sobre a folha de salários, será:

I - de 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, avulsos, autônomos e administradores;

II - de 2% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e avulsos, para o financiamento da complementação das prestações por acidente do

trabalho.

§ 1º. A alíquota de que trata o inciso I abrange as Contribuições para o salário-família, para o salário-maternidade, para o abono anual e para o Prorural, que ficam suprimidas a partir de 1º de setembro, assim como a contribuição básica para a Previdência Social.

Lei 8.213/91:

Art. 138. Ficam extintos os regimes de Previdência Social instituídos pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, e pela Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, sendo mantidos, com valor não inferior ao do salário mínimo, os benefícios concedidos até a vigência desta Lei.

Parágrafo único. Para os que vinham contribuindo regularmente para os regimes a que se refere este artigo, será contado o tempo de contribuição para fins do Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no Regulamento.

Pode-se verificar, pelo texto transcrito, que em nenhum momento houve referência à supressão do percentual de 0,2% da contribuição para o Inca, a qual nunca foi destinada à previdência, nem ao salário-família, nem ao salário-maternidade, nem tampouco para financiar o abono anual, pois tem destinação específica, ou seja, promover a reforma agrária.

O Ministro Teori Zavascki, no judicioso e cuidadoso voto-vista proferido no EREsp 681.120-SC, afirmou:

Finalmente, com o advento da Lei 7.787/89, restou extinta a contribuição para o Funrural, bem assim o adicional de 0,2% para o Inca, por força do seu art. 3º, § 1º (“.....”). Esse foi o entendimento recentemente assentado pela Segunda Seção, superando anterior divergência, no julgamento do EREsp 503.287/PR, Min. João Otávio de Noronha, DJ de 19.09.2005.

Com a devida vênia, a partir dos itens destacados, em sentido diametralmente oposto, entendo que:

- a) a Lei 7.787/89 só suprimiu a parcela de custeio do Prorural;
- b) a Previdência Rural só foi extinta pela Lei 8.213/91, com a unificação dos regimes de previdência;
- c) entretanto, a parcela de 0,2% (zero, dois por cento) – destinada ao Inca – não foi extinta pela Lei 7.787/89 e tampouco pela Lei 8.213/91, como vinha sendo proclamado pela jurisprudência desta Corte.

CONCLUSÕES

1) A referibilidade direta NÃO é elemento constitutivo das CIDE's.

2) As contribuições especiais atípicas (de intervenção no domínio econômico) são constitucionalmente destinadas a finalidades não diretamente referidas ao sujeito passivo, o qual não necessariamente é beneficiado com a atuação estatal e nem a ela dá causa (referibilidade). Esse é o traço característico que as distingue das contribuições de interesse de categorias profissionais e de categorias econômicas.

3) As CIDE's afetam toda a sociedade e obedecem ao princípio da solidariedade e da capacidade contributiva, refletindo políticas econômicas de governo. Por isso, não podem ser utilizadas como forma de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos.

4) A contribuição destinada ao Incra, desde sua concepção, caracteriza-se como **CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**, classificada doutrinariamente como **CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL ATÍPICA** (CF/67, CF/69 e CF/88 - art. 149).

5) O Incra herdou as atribuições da Supra no que diz respeito à promoção da reforma agrária e, em caráter supletivo, as medidas complementares de assistência técnica, financeira, educacional e sanitária, bem como outras de caráter administrativo.

6) A contribuição do Incra tem finalidade específica (elemento finalístico) constitucionalmente determinada de promoção da reforma agrária e de colonização, visando atender aos princípios da função social da propriedade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais (art. 170, III e VII, da CF/88).

7) A contribuição do Incra não possui REFERIBILIDADE DIRETA com o sujeito passivo, por isso se distingue das contribuições de interesse das categorias profissionais e de categorias econômicas.

8) O produto da sua arrecadação destina-se especificamente aos programas e projetos vinculados à reforma agrária e suas atividades complementares. Por isso, não se enquadram no gênero Seguridade Social (Saúde, Previdência Social ou Assistência Social), sendo relevante concluir ainda que:

8.1) Esse entendimento (de que a contribuição se enquadra no gênero Seguridade Social) seria incongruente com o princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, ao se admitir que essas atividades fossem dirigidas apenas aos trabalhadores rurais assentados com exclusão de todos os demais integrantes da sociedade;

8.2) Partindo-se da pseudo-premissa de que o Incra integra a “Seguridade Social”, não se compreende por que não lhe é repassada parte do respectivo orçamento para a consecução desses objetivos, em cumprimento ao art. 204 da CF/88.

9) O único ponto em comum entre o Funrural e o Incra e, por conseguinte, entre as suas contribuições de custeio, residiu no fato de que o diploma legislativo que as fixou teve origem normativa comum, mas com finalidades totalmente diversas.

10) a contribuição para o Incra, decididamente, não tem a mesma natureza jurídica e a mesma destinação constitucional que a contribuição previdenciária sobre a folha de salários, instituída pela Lei 7.787/89 (art. 3º, I), tendo resistido à Constituição Federal de 1988, à Lei 7.787/89 e à Lei 8.213/91 até os dias atuais (registre-se, com pertinência, que nesse julgamento não mais se pode alterar a premissa relativa à legitimidade da cobrança da exação, porque se limita à possibilidade da compensação).

Lembro, por oportuno, que através da Lei 11.098/2005, as contribuições devidas a terceiros, recolhidas até então pelo INSS, passaram à União, por meio do Ministério da Previdência Social e da Secretaria da Receita Previdenciária, vindo posteriormente a MP 258/2005 a atribuir sua arrecadação à Receita Federal do Brasil.

Dessas conclusões resulta o entendimento de que a manutenção da jurisprudência que permite a compensação dos valores recolhidos a título de contribuição para o Incra com a contribuição sobre a folha de salários, nos termos do art. 66 da Lei 8.383/91, como pretende a empresa embargante, causará mais um incalculável “rombo” nos já combalidos cofres previdenciários, na medida em que deixará o INSS de arrecadar as contribuições que lhe são devidas, sem que essa autarquia tenha tido qualquer tipo de responsabilidade na hipótese em exame.

Assim e em conclusão, conheço do recurso para dar-lhe provimento.

É o voto.

PRODUÇÃO NORMATIVA

LEI Nº 4.947, DE 6 DE ABRIL DE 1966 (HISTÓRICA)

Vide Leis nºs **9.871, de 1999** e **10.164, de 2000**.

Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I - Disposições Preliminares

Art. 1º - Esta Lei estabelece normas de Direito Agrário e de ordenamento, disciplinação, fiscalização e controle dos atos e fatos administrativos relativos ao planejamento e à implantação da Reforma Agrária, na forma do que dispõe a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Parágrafo único. Os Atos do Poder Executivo que na forma da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, aprovarem os Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária, fixarão as prioridades a serem observadas na sua execução pelos órgãos da administração centralizada e descentralizada.

CAPÍTULO II - Da Terra e dos Imóveis Rurais

Art. 2º - Compete privativamente ao Ibra, nos termos do art. 147 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 10, e dos artigos 16, parágrafo único, e 22 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, selecionar, para fins de Reforma Agrária, os imóveis rurais a serem desapropriados nas áreas prioritárias fixadas em decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único. As desapropriações recairão sobre imóveis rurais selecionados como necessários à integração de projetos e à garantia de continuidade de sua áreas, de acesso ao sistema de transportes e, ainda, de conservação de recursos naturais indispensáveis à sua execução.

Art. 3º - Os foreiros, arrendatários, possuidores, ocupantes e quantos se julguem com direito sobre qualquer porção dos imóveis rurais pertencentes à União, que foram ou vierem a ser transferidos para o Ibra, ficam obrigados a

apresentar ao referido Instituto os títulos ou qualquer prova, em direito admitida, em que fundamentam as suas alegações.

§ 1º - A apresentação desses títulos deverá ocorrer no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data do edital de convocação que será publicado no “Diário Oficial” da União, devendo o Ibra promover a divulgação dessa convocação por meio de resumo estampado em jornal de grande circulação na Capital Federal, nas capitais dos Estados e Territórios, bem como por editais afixados na sede dos Municípios onde estejam situados os imóveis.

§ 2º - Quando houver dúvida quanto aos títulos apresentados, o Ibra os submeterá ao Conselho de Terras da União, que deverá, no prazo de 90 (noventa) dias, decidir de sua legitimidade.

§ 3º - Não apresentados os títulos ou não reconhecidos como legítimos, observada a norma do parágrafo anterior, o Ibra providenciará no sentido de recuperar a posse do imóvel.

Art. 4º - O Ibra promoverá a extinção dos aforamentos existentes sempre que as terras respectivas se tornarem necessárias à execução dos planos de colonização e de serviço, a eles atinentes, aplicando-se, para fins de avaliação do depósito prévio, o disposto no art. 5º, I, a e b, do Decreto-lei nº 893, de 26 de novembro de 1938.

§ 1º - Os foros devidos pelas áreas transferidas ao Ibra, cujo aforamento não for extinto ou até sua extinção, serão arrecadados pelo Ibra e incorporados ao Fundo Nacional de Reforma Agrária.

§ 2º - Compete ao Ibra, quanto às terras que lhe forem transferidas, declarar em comissão e, conseqüentemente, extintos os aforamentos dos enfiteutas em débito, nos termos da lei, indenizadas as benfeitorias e aplicado, para consolidação do domínio pleno, o rito sumário do art. 685 do Código do Processo Civil.

§ 3º - Compete, ainda, ao Ibra, quanto às terras que lhe forem transferidas:

I - declarar a inadimplência do foreiro, em qualquer caso;

II - declarar a nulidade de pleno direito de transmissão “inter vivos” do domínio útil sem prévio assentimento do senhorio direto;

III - promover, quando for o caso, as medidas judiciais conseqüentes.

Art. 5º - Compete ao Ibra tomar as providências administrativas e promover as judiciais concernentes à discriminação das terras devolutas existentes no Distrito Federal, nos Territórios Federais e na faixa de 150 (cento e cinquenta) quilômetros ao longo das fronteiras do País, respeitado o disposto na Lei nº 2.597, de 13 de

setembro de 1955.

§ 1º - É o Poder Executivo autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelos Estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra.

§ 2º - Para os fins previstos no art. 11 da Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Serviço de Patrimônio da União, dentro de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente Lei, remeterá ao Ibra todos os processos ainda não ultimados de pedidos de aforamento ou aquisição de terras devolutas, desde que destinadas pelos seus ocupantes ou pretendentes ao aproveitamento agropecuário.

~~§ 3º - Incluem-se entre os processos referidos no parágrafo anterior, desde que com as finalidades nele previstas, os chamados terrenos de marinha, bem como aqueles destinados a atividades pesqueiras e as terras localizadas na denominada Faixa de Fronteiras: (Revogado pelo Decreto-Lei n° 1.561, de 1977).~~

§ 4º - Compete ao Ibra converter os referidos processos de aforamento em venda definitiva na respectiva área, para consecução dos fins determinados nos artigos 2º e 10 do Estatuto da Terra.

Art. 6º - Todos os imóveis rurais pertencentes à União, desde que destinados à atividade agropecuária, somente podem ser concedidos, por venda ou outra forma de alienação, aos ocupantes ou pretendentes, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), ou de órgão Federal de Colonização por ele autorizado em cada caso.

Parágrafo único. A receita proveniente da venda ou outra forma de alienação de imóveis rurais pertencentes à União, realizadas nos termos desta Lei, será recolhida ao Banco do Brasil S/A., à conta do Tesouro Nacional, como receita orçamentária da União, sendo o seu produto destinado à cobertura das providências administrativas e judiciárias, a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, concernentes à discriminação, arrecadação, demarcação, transcrição e alienação de terras devolutas. (Incluído pelo Decreto-lei n° 1.640, de 1978)

Art. 7º - No desempenho das atribuições de alienar bens da União, com finalidades agropecuárias, o Ibra submeterá à prévia audiência:

a) da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, se se tratar de área na faixa sob sua jurisdição;

b) dos Ministérios da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica, se houver fortificações ou estabelecimentos militares nas proximidades da área pretendida

ou na faixa de 100 (cem) metros ao longo da costa marítima;

c) das Prefeituras Municipais, quando se tratar de terreno situado em zona que esteja sendo urbanizada.

§ 1º - A consulta versará sobre zona determinada, devidamente caracterizada.

§ 2º - Os órgãos consultados deverão pronunciar-se dentro de 30 (trinta) dias do recebimento da consulta, prazo que poderá ser prorrogado por outros 30 (trinta) dias, quando solicitado, importando o silêncio em assentimento à alienação.

Art. 8º - Poderá ser delegada aos Estados, mediante convênio com o Ibra, competência para reconhecer as posses legítimas e expedir, em nome deste ou da União, os respectivos títulos de domínio, desde que respeitadas, para isso, os critérios estabelecidos no Estatuto da Terra.

Art. 9º - As áreas e prédios dos imóveis rurais transferidos para o Ibra, que não forem necessários à instalação de seus serviços ou à colocação de excedentes rurais, poderão retornar à administração do Serviço de Patrimônio da União ou, se julgados necessários para planos habitacionais, cedidos ao Banco Nacional de Habitação.

Art. 10 - Fica vedada a inscrição de loteamentos rurais no registro de imóveis, sem prova de prévia aprovação pela autoridade pública competente a que se refere o art. 61 da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964.

§ 1º - São nulos de pleno direito a inscrição e todos os atos dela decorrentes, quando praticados com infração do disposto neste artigo.

~~§ 2º - Nos loteamentos já inscritos fica vedada a alienação dos lotes rurais remanescentes, quando estes tiverem área inferior à do módulo fixado para a respectiva região.~~

§ 2º - Nos loteamentos já inscritos até a publicação da Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, é permitida a venda dos lotes rurais remanescentes, com área inferior à do módulo fixado para a respectiva região. (Redação dada pela lei n.º 5.672, de 1971)

§ 3º - Ao fim de cada exercício, para fins estatísticos, o Ibra enviará ao Tribunal de Contas relação pormenorizada das alienações efetuadas.

Art. 11 - Não se aplica aos núcleos coloniais que foram ou vierem a ser transferidos para a jurisdição do Ibra o estabelecido no art. 39 do Decreto-lei n.º 6.117, de 16 de dezembro de 1943.

Art. 12 - Para execução do disposto no art. 32 do Decreto-lei n.º 6.117, de 16 de dezembro de 1943, o Presidente do Ibra designará Comissões especiais de verificação e regularização, com poderes para aplicar as sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Das decisões tomadas pelas referidas Comissões, caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias, à Diretoria do Ibra, a contar da data da notificação.

CAPÍTULO III - Dos Contratos Agrários

Art. 13 - Os contratos agrários regulam-se pelos princípios gerais que regem os contratos de Direito comum, no que concerne ao acordo de vontade e ao objeto, observados os seguintes preceitos de Direito Agrário:

I - artigos 92, 93 e 94 da Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964, quanto ao uso ou posse temporária da terra;

II - artigos 95 e 96 da mesma Lei, no tocante ao arrendamento rural e à parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativa;

III - obrigatoriedade de cláusulas irrevogáveis, estabelecidas pelo Ibra, que visem à conservação de recursos naturais;

IV - proibição de renúncia, por parte do arrendatário ou do parceiro não-proprietário, de direitos ou vantagens estabelecidas em leis ou regulamentos;

V - proteção social e econômica aos arrendatários cultivadores diretos e pessoais.

§ 1º - O disposto neste artigo aplicar-se-á a todos os contratos pertinentes ao Direito Agrário e informará a regulamentação do Capítulo IV do Título III da Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964.

§ 2º - Os órgãos oficiais de assistência técnica e creditícia darão prioridade aos contratos agrários que obedecerem ao disposto neste artigo.

Art. 14 - Fica o Ibra autorizado a permitir, a título precário, nas áreas pioneiras do País, a utilização de terras públicas sob qualquer das formas de uso temporário previstas na Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a promover sua progressiva adaptação às normas estabelecidas na referida Lei.

Art. 15 - O inciso III do art. 95 da Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964, passa a ter a seguinte redação:

“ III - o arrendatário, para iniciar qualquer cultura cujos frutos não possam ser recolhidos antes de terminado o prazo de arrendamento, deverá ajustar, previamente, com o locador, a forma de pagamento do uso da terra por esse prazo excedente.”

CAPÍTULO IV - Do Sistema de Organização e Funcionamento do Ibra

Art. 16 - A Diretoria do Ibra, além das atribuições que lhe são conferidas pela Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, e atos complementares, para exercício da autonomia administrativa e financeira assegurada ao Instituto, terá

ainda, em caráter exclusivo e privativo, nos assuntos de administração geral, competências idênticas às conferidas ao Conselho de Administração do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, estabelecidas na alínea c do art. 13 da Lei n.º 1.628, de 20 de junho de 1952; no art. 23 da Lei n.º 2.973, de 26 de novembro de 1956; e na forma do disposto no art. 32 da Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965.

§ 1º - Cabe ao Secretário-Executivo do Ibra atribuição idêntica à conferida ao Diretor-Superintendente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico pela alínea a do art. 13, da Lei n.º 1.628, de 20 de junho de 1952.

§ 2º - Para execução de serviços de caráter transitório ou eventual, pagos mediante recibo, ou cuja vinculação de emprego seja regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, as tabelas de remuneração e a relação quantitativa do pessoal serão fixadas em cada caso, nos atos que autorizarem aquela execução.

§ 3º - Os funcionários optantes da extinta Supra serão readaptados, após cursos de treinamento e de capacitação que os habilitem ao exercício de suas novas funções nos quadros do Ibra, respeitada a situação jurídica de cada qual.

Art. 17 - Fica o Ibra autorizado a promover a criação, organização, incorporação, fusão e aquisição de sociedade de economia mista, para execução de empreendimentos e serviços de natureza agroindustrial ou comercial que se enquadrem nos objetivos da Reforma Agrária ou da Política Agrícola a seu cargo, e, especialmente, que visem à execução de projetos dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária.

CAPÍTULO V - Disposições Gerais

Art. 18 - Será cometida aos Governos dos Estados, dos Territórios Federais, dos Municípios e do Distrito Federal, mediante convênios firmados na forma dos artigos 6º, 7º e 8º da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, a responsabilidade da execução, em colaboração com o Ibra, dentro dos respectivos limites territoriais, de tarefas que visem à implantação da Reforma Agrária, bem como à fiscalização do cumprimento das instruções e outros atos normativos baixados para consecução daquele objetivo.

Parágrafo único. A celebração e o cumprimento dos convênios podem constituir condição para a concessão de assistência técnica e financeira por parte do Governo Federal.

Art. 19 - Utilizar, como prova de propriedade ou de direitos a ela relativos, documento expedido pelo Ibra para fins cadastrais ou tributários, em prejuízo de

outrem ou em proveito próprio ou alheio:

Pena: Reclusão de 2 a 6 anos.

Parágrafo único. Se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte.

Art. 20 - Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios:

Pena: Detenção de 6 meses a 3 anos.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária.

Art. 21 - Caberá ao Presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária decretar a prisão administrativa dos responsáveis por dinheiros, bens ou valores pertencentes, direta ou indiretamente, ao Ibra, ou que se achem sob sua guarda.

Art. 22 - A partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do Certificado de Cadastro, expedido pelo Ibra e previsto na Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderá o proprietário de qualquer imóvel rural pleitear as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada, ou por empresas de economia mista de que a União possua a maioria das ações, e, bem assim, obter inscrição, aprovação e registro de projetos de colonização particular, no Ibra ou no Inda, ou aprovação de projetos de loteamento.

§ 1º - Sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais.

§ 2º - Em caso de sucessão causa mortis nenhuma partilha, amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente, sem a apresentação do Certificado de Cadastro, a partir da data referida neste artigo.

~~§ 3º - A apresentação do Certificado de Cadastro, exigida neste artigo e nos parágrafos anteriores, far-se-á, sempre, acompanhada da prova de quitação do pagamento do Imposto Territorial Rural, relativo ao último lançamento expedido pelo Ibra.~~

§ 3º A apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, exigida no *caput* deste artigo e nos §§ 1º e 2º, far-se-á, sempre, acompanhada da prova de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, correspondente aos últimos cinco exercícios, ressalvados os casos de

inexigibilidade e dispensa previstos no art. 20 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 4º Dos títulos de domínio destacados do patrimônio público constará obrigatoriamente o número de inscrição do CCIR, nos termos da regulamentação desta Lei. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 5º Nos casos de usucapião, o juiz intimará o Inkra do teor da sentença, para fins de cadastramento do imóvel rural. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 6º Além dos requisitos previstos no art. 134 do Código Civil e na Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985, os serviços notariais são obrigados a mencionar nas escrituras os seguintes dados do CCIR: (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

I – código do imóvel; (Inciso incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

II – nome do detentor; (Inciso incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

III – nacionalidade do detentor; (Inciso incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

IV – denominação do imóvel; (Inciso incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

V – localização do imóvel. (Inciso incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 7º Os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao Inkra, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 8º O Inkra encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o § 7º, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

Art. 23 - O Ibra poderá promover, em colaboração com os órgãos executivos da Política Habitacional, a organização de nucleamentos urbanos para assegurar a colocação de excedentes rurais não qualificados para as atividades agropecuárias.

Art. 24 - Os acordos, convênios ou contratos de interesse da política agrária instituída pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, firmados em qualquer

Ministério ou outra entidade de direito público, serão registrados no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra).

Parágrafo único. O Ibra enviará relatório anual, ao Tribunal de Contas, para os fins estatísticos e de contabilidade pública, sobre os convênios, acordos e contratos firmados no exercício.

Art. 25 - Nenhum dos instrumentos referidos no artigo anterior, após a lavratura e para o fim de registro, poderá ser enviado diretamente, pelas partes que nele se obrigarem, ao Tribunal de Contas da União.

Art. 26 - Para que não seja considerado latifúndio o imóvel rural, ainda que do domínio particular, cujo objetivo de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento pelo órgão competente da administração pública, deve este tombamento, no prazo de 60 (sessenta) dias de sua ultimação, ser submetido ao julgamento do Ibra.

Art. 27 - A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 6 de abril de 1966; 145° da Independência e 78° da República.

H. CASTELLO BRANCO

Mem de Sá

Ney Braga

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.4.1966

INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA/ Nº 32, DE 17 DE MAIO DE 2006

Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas de até quinhentos hectares, localizadas em terras públicas rurais de propriedade da União na Amazônia Legal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições previstas no art. 20, incisos II e VII da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006, combinado com o art. 22 do Regimento Interno aprovado pela Portaria MDA 164, de 14 de julho de 2000, inciso II, § 2º do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, com a redação dada pelo art. 118 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 e art. 1º, parágrafo único do Decreto nº 5.732, de 20 de março de 2006 e tendo em vista o disposto na Resolução do Egrégio Conselho Diretor nº 14, de 17 de maio de 2006, resolve:

CAPÍTULO I DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 1º Esta Instrução Normativa fixa os critérios e estabelece os procedimentos para as atividades complementares de Regularização Fundiária em áreas de até quinhentos hectares, em terras públicas rurais de propriedade da União, localizadas na Amazônia Legal, devendo ser observadas as seguintes normas:

I - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

II - Leis nº 4.504, de 30 de novembro de 1964; 4.947, de 6 de abril de 1966; 6.383, de 7 de dezembro de 1976; e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com suas alterações;

III - Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e suas alterações; e 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV - Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972;

V - Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

VI - Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998;

VII - Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

VIII - Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 e Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, com suas alterações;

IX - Art. 118 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005;

X - Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001;

XI - Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966;

XII - Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002;

XIII - Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005;

XIV - Decreto nº 5.732, de 20 de março de 2006; e

XV - Legislações Estaduais de Meio Ambiente.

CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES GERAIS

Seção I Das diretrizes

Art. 2º As ações de que trata esta Instrução Normativa obedecerão as seguintes diretrizes:

I - serão conduzidas em glebas localizadas nas Unidades Federativas, de propriedade da União, previamente definidas pelo Inca, no todo ou em parte, não podendo o fracionamento ser inferior a cinco mil hectares, para a elaboração

do Plano Ecológico Econômico - PEE. Essas ações serão tratadas no bojo de processos administrativos próprios, contendo PEE, conforme Anexo I desta Instrução, quando for o caso;

II - a gleba selecionada para a regularização fundiária, cuja dimensão for inferior a cinco mil hectares será trabalhada mediante vistoria específica que identifique a situação ocupacional, a exploração, a utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, tendo como referência a legislação ambiental vigente e o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, quando houver, e as demais políticas estruturais das diferentes esferas de governo;

III - a gleba selecionada para a regularização fundiária, cuja dimensão seja superior a cinco mil hectares será trabalhada mediante elaboração do PEE, que prevê o diagnóstico biofísico e socioeconômico da gleba objeto da regularização bem como apresenta as alternativas de destinação da referida gleba em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável. O PEE deve se basear na Legislação Ambiental vigente e no Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, quando houver, e nas demais políticas estruturais das diversas esferas de governo;

IV - as áreas objeto de regularização fundiária, terão encaminhamento administrativo visando a respectiva concessão, somente depois de esgotadas as possibilidades de legitimação de posse na gleba em estudo;

V - os ocupantes das áreas passíveis de regularização fundiária de que trata esta norma receberão Concessão de Direito Real de Uso, onerosa e inegociável pelo prazo de 10 anos;

VI - é indispensável a comprovação de posse agrária pelo interessado, contemplando dentre outros requisitos, morada habitual, cultura efetiva e exploração direta, contínua, racional e pacífica;

VII - as ações de regularização não incidirão nas áreas protegidas em lei;

VIII - as ações de regularização não incidirão nas áreas ocupadas ou pleiteadas por comunidades Quilombolas;

IX - as ações de regularização não incidirão nas áreas ocupadas ou pleiteadas de forma coletiva por populações tradicionais tais como ribeirinhos, castanheiros, seringueiros e outras extrativistas; e

X - não serão admitidas as pretensões de regularização fundiária requerida por pessoa jurídica.

Seção II

Do Plano Ecológico Econômico da gleba selecionada

Art. 3º O PEE da gleba selecionada, de que trata o inciso I do artigo 2º será realizado pela Superintendência Regional do Inbra - SR, com base em:

I - levantamento dos processos administrativos formalizados no Inbra para fins de regularização de posse;

II - informações e dados cartográficos obtidos a partir de imagens recentes de sensores remotos com resolução espacial mínima compatível com a definição do uso da área;

III - levantamento dos registros e matrículas em nome da União relativamente aos imóveis inseridos na área da gleba em estudo;

IV - levantamento das declarações de domínio e posse constantes no SNCR, classificando-se as áreas de pretensão por dimensão; e

V - mapeamento do uso atual da gleba selecionada, delimitando as áreas de que tratam os incisos VI, VII e VIII do artigo 2º desta norma, como também a delimitação e cadastro das demais ocupações.

Art. 4º Com base nas informações constantes do PEE, o Comitê de Decisão Regional - CDR definirá a destinação das terras públicas para assentamentos, legitimação ou regularização, contemplando inclusive a recomposição ambiental, quando for o caso.

Parágrafo único. As informações produzidas pelo PEE devem ser armazenadas em sistema indicado pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária.

CAPÍTULO III

DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS

Seção I

Das situações de ocupação

Art. 5º Dentro da gleba selecionada para o estudo serão identificadas as ocupações de terras públicas rurais com áreas superiores a cem hectares e até o limite de quinhentos hectares, candidatos à regularização fundiária, nas condições

previstas no artigo 7º desta norma, e no art. 1º do Decreto nº 5.732, de 20 de março de 2006;

Parágrafo único. Definida a gleba de atuação, com dimensão inferior a cinco mil hectares, o Incra realizará vistoria identificando os atuais ocupantes, uso atual e cumprimento da legislação ambiental, com vistas a subsidiar decisões da Administração, apresentando alternativas para destinação, se for o caso.

Seção II

Dos procedimentos administrativos

Art. 6º A concessão de terras públicas rurais de propriedade da UNIÃO obedecerá aos seguintes procedimentos:

I - abertura de processo administrativo em nome do (a) requerente, constando a seguinte documentação:

- a) requerimento do interessado (a);
- b) fotocópia da Carteira de Identidade (CI) ou da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS);
- c) fotocópia do Cadastro de Pessoa Física (CPF);
- d) fotocópia da Certidão de Casamento, quando for o caso;
- e) no caso de cônjuge ou companheiro (a), este deverá apresentar indispensavelmente os documentos pessoais exigidos nas alíneas “b” e “c”;
- f) fotocópia do CCIR ou comprovante de entrega da Declaração para Cadastro de Imóvel Rural (DP); e
- g) comprovante de aquisição de benfeitorias de terceiros, quando for o caso.

§ 1º O requerimento do interessado será dirigido ao Superintendente Regional, que será então encaminhado a Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária para abertura de processo individual, instrução e análise, devendo conter parecer técnico e jurídico, para posterior decisão final do CDR.

§ 2º Sempre que possível, os processos administrativos individuais referentes a mesma gleba objeto de regularização tramitarão em conjunto.

Seção III

Das diretrizes e critérios específicos

Art. 7º O procedimento de concessão de terras públicas rurais de propriedade da União, para fins de regularização fundiária fica condicionado ao atendimento, pelo respectivo pretendente, dos seguintes requisitos:

I - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

II - não ter sido beneficiado pelo Programa de Reforma Agrária, ressalvadas as situações admitidas pelo Incra;

III - possuir no mínimo cinquenta por cento da área aproveitável do imóvel efetivamente utilizada, considerando-se para este fim os dispositivos contidos no § 3º do art. 6º e no art. 10 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e suas alterações, com a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;

IV - comprovar morada habitual pelo prazo mínimo de 1(um) ano até 01 de dezembro de 2004;

V - comprovar cultura efetiva e exploração direta, pessoal, contínua, racional e pacífica;

VI - ter sua principal atividade sustentada em exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal ou pesqueira; e

VII - ter sido o imóvel rural ocupado, devidamente cadastrado no SNCR e georreferenciado conforme disposto na Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 e Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002.

§ 1º A comprovação do atendimento das exigências contidas nos incisos anteriores será realizada através de:

I - consulta aos sistemas de controle de titulação do Incra, ao SNCR e ao Sinfra; e

II - laudo de vistoria com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, por ocupação ou grupo de ocupações, subscrito por técnicos do Incra ou por profissional regularmente habilitado em razão de convênio, acordo ou instrumento similar firmado com órgão e entidade da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

§ 2º O laudo de vistoria, de que trata o inciso II do parágrafo anterior, deverá ser instruído com os seguintes dados e informações:

I - pesquisa em bancos de dados disponíveis, especialmente quanto à

existência de imóveis em nome do requerente;

II - apresentação de nota fiscal correspondente à aquisição de insumos necessários para a exploração declarada, quando for o caso;

III - apresentação de nota fiscal correspondente à comercialização dos produtos originários da exploração do imóvel, quando for o caso;

IV - documentação de controle ou registro de rebanho, quando se tratar de atividade pecuária; e

V - declaração firmada pelo requerente, sob as penas da lei, de que não possui outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional.

§ 3º Para efeito de comprovação da efetiva exploração de pastos naturais, aí incluídos os campos naturais, será exigida a existência de área dotada de infraestrutura física necessária ao manejo do rebanho e o dimensionamento da área terá como base o índice de lotação, na forma da norma de execução específica.

§ 4º A vistoria de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, terá prazo de validade de cento e oitenta dias, período em que deverá ser concluída a instrução e decisão do processo individual, podendo esta ser prorrogada por igual período, mediante autorização expressa do Comitê de Decisão Regional, e desde que comprovada a manutenção da posse.

Art. 8º Nos casos em que o pretendente possuir documentação provisória expedida pelo Incra (AO ou LO) até cem hectares e a posse total for em área superior a cem hectares em terras públicas rurais confinantes, deverá a área total ocupada ser objeto de um único título de Concessão de Direito Real de Uso, até o limite de 500 ha, desde haja requerimento do pretendente neste sentido e atendimento aos requisitos legais.

Art. 9º Quando constatada a existência de terras ocupadas, insuscetíveis de regularização pelo não atendimento às exigências legais e normativas, serão adotadas medidas administrativas ou judiciais visando a sua reversão ao patrimônio público.

Art. 10. A pessoa jurídica não será beneficiária de concessão de terras públicas rurais de propriedade da União.

Art. 11. A regularização fundiária de imóveis com área superior a cem hectares e até o limite de quinhentos hectares ocorrerá mediante Concessão de Direito Real de Uso, nos termos do art. 1º do Decreto nº 5.732, de 20 de março de 2006, devendo ser observados os seguintes condicionamentos:

a) impossibilidade de negociação pelo prazo de 10 (dez) anos;

b) possibilidade de transmissão inter vivos, após o prazo previsto na alínea anterior, condicionada à prévia anuência do Incra;

c) possibilidade de transmissão por sucessão legítima ou testamentária.

Parágrafo Único. A Concessão de Direito Real de Uso prevista no caput será onerosa, cujos valores e tabelas, após apreciação pelo Comitê de Decisão Regional - CDR, serão submetidos à aprovação do Conselho Diretor - CD.

Art. 12. As ações de regularização fundiária obedecerão à seguinte ordem de prioridade:

I - ocupantes com documentação prévia expedida pelo Incra de áreas com até quinhentos hectares, tais como Licença de Ocupação - LO, Autorização de Ocupação - AO, considerado ainda o prazo de carência e cláusulas contratuais do documento; e

II - ocupantes sem documento de ocupação, com processos formalizados no Incra;

Art. 13. Os ocupantes com documentação prévia de áreas com até quinhentos hectares expedida pelo Incra (LO e AO), em dia com as obrigações contratuais farão jus à regularização da posse mediante outorga de Concessão Direito Real de Uso, onerosa e inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos, desde que a área esteja medida, demarcada, georreferenciada, livre de disputa possessória e observadas as diretrizes da art. 2º .

§ 1º Quando a área do imóvel superar os quatros módulos fiscais de que tratam a alínea “a” do inciso II do art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e o art. 8º do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, será concedido ao interessado o prazo de seis meses para promover a medição, demarcação e georreferenciamento do imóvel, podendo este prazo ser prorrogado por igual período desde que mediante prévia e expressa autorização do Comitê de Decisão Regional - CDR.

§ 2º A adimplência será verificada através da análise técnica e jurídica, precedida de vistoria para determinar o cumprimento, ou não, das cláusulas contratuais e regime jurídico de contratação.

§ 3º A expedição do contrato de Concessão de Direito Real de Uso será condicionada à comprovação dos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual.

§ 4º Na eventualidade de detentores de documentação prévia expedida pelo Incra, cujo titular esteja adimplente e sendo a área parcialmente ocupada por posseiros, será

considerada previamente a ancianidade dessas ocupações, mediante análise jurídica, pela Procuradoria Federal Especializada junto à Superintendência Regional do Incra.

Art. 14. Constatado o descumprimento da legislação ambiental serão adotadas as seguintes medidas:

I - Em razão de relevante interesse público ou social, devidamente fundamentado pela Autarquia, poderá ser pactuada com o interessado a recuperação da área degradada por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental - TAC.

II - Persistindo o não cumprimento da legislação ambiental ou demais requisitos da legislação agrária o Incra adotará as medidas administrativas, com a retomada da área por meio de procedimento administrativo ou judicial.

III - Nas hipóteses de que trata o inciso anterior, o procedimento de regularização ficará sobrestado até decisão judicial liminar ou definitiva transitada em julgado.

Art. 15. Nas hipóteses dos artigos 12 e 13, as deliberações administrativas serão objeto de notificação ao interessado, pela forma da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 16. Em relação ao ocupante que possuir processo já formalizado no Incra, sua pretensão passará a ser examinada à luz da análise técnica e jurídica relativas ao contexto do desenvolvimento da gleba sob estudo de regularização tendo em vista sua adequação às recomendações do PEE.

§ 1º Atendidos os requisitos dispostos no “caput”, poderá ser regularizada a posse, expedindo-se Concessão do Direito Real de Uso nos termos da legislação vigente.

§ 2º Não atendidos os requisitos, será indeferida a pretensão e notificado o interessado, arquivando-se o referido processo.

§ 3º No caso do parágrafo anterior, deverá ser providenciada a retomada da área.

§ 4º As áreas revertidas à posse da União/Incra, deverão ser objeto de destinação conforme uso previsto no PEE da gleba.

Art. 17. As ocupações inseridas na gleba poderão ser objeto de criação de projetos de assentamentos especiais com vistas ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável, tais como:

Projetos de Assentamentos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Florestais (PAF), Agro-Extrativista Federal (PAE) e outras ações que visem o desenvolvimento sustentável, conforme aprovação no CDR (art. 4º).

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 18. As terras públicas rurais de propriedade da União devem ser georreferenciadas e cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, adotando-se para tanto a nomenclatura padrão Incra/UNIÃO no item referente ao Proprietário/Detentor do imóvel rural.

Art. 19. Os pedidos de regularização fundiária até quinhentos hectares, com vistas à expedição de Concessão de Direito Real de Uso, serão objeto de decisão do Comitê de Decisão Regional - CDR.

Art. 20. A outorga de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, far-se-á ao homem ou mulher quando solteiros, ou a ambos, quando casados ou vivendo sob regime de união estável.

§ 1º O casamento se provará pela respectiva certidão, e a união estável será declarada expressamente pelos beneficiários.

§ 2º Os procedimentos para a expedição dos instrumentos de titulação serão estabelecidos em norma ou manual próprio.

Art. 21. Os contratos, CATP e CPCV dentre outros, com áreas acima de quinhentos hectares, cujos ocupantes possuírem documentação prévia expedida pelo Incra, serão objeto de norma específica.

Art. 22. As áreas necessárias à edificação de interesse coletivo e urbanização, situadas nas áreas objeto de regularização, poderão ser cedidas ou doadas a órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, municipal e entidades educacionais, assistenciais e hospitalares, na forma das normas específicas.

Art. 23. As situações não previstas nesta Instrução Normativa serão submetidas à apreciação do Conselho Diretor do Incra, após análise e manifestação conclusiva do Comitê de Decisão Regional - CDR.

Art. 24. Revogam-se as disposições em contrário, em especial os assuntos relativos à regularização fundiária em terras públicas da União.

Art. 25. O anexo da presente Instrução Normativa será publicado na íntegra no Boletim Interno da Autarquia.

Art. 26. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA/Nº 33, DE 23 DE MAIO DE 2006

Estabelece diretrizes para descentralização das decisões, fixa as alçadas decisórias e os fluxos de procedimentos para as decisões colegiadas do Incra, relativas a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 20, inciso VII, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006, e alterações posteriores, e com fundamento no parágrafo 4º do artigo 5º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com a redação dada pela Medida Provisória 2183-56 de agosto de 2001 e a decisão adotada pelo Conselho Diretor, em sua 568ª Reunião, realizada em 23 de maio de 2006, resolve:

Art. 1º As alçadas de decisão dos Órgãos Colegiados de que trata o art. 3º da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006, e regulamentados no Capítulo III, Seção I, do Regimento Interno da Autarquia, e alterações posteriores são reguladas nesta Instrução Normativa.

Art. 2º Os órgãos colegiados que têm suas competências fixadas em alçadas, para decisões sobre assuntos operacionais e administrativos são:

I - Conselho Diretor (CD); e

II - Comitês de Decisão Regional (CDR).

Art. 3º O Incra contará com uma Câmara Técnica e Grupos Técnicos de Vistoria e Avaliação em cada Superintendência Regional (SR).

§ 1º A Câmara Técnica instituída pelo art. 20, § 2º, alínea “j”, do Regimento Interno e alterações posteriores, é o ambiente formal de reuniões técnicas com o objetivo de aprimoramento dos processos e métodos empregados na obtenção de terras e assentamento de trabalhadores, e será coordenada por um Perito Federal

Agrário eleito pelos Engenheiros Agrônomos da SR, que a compõem, e nomeado pelo Superintendente Regional, com as seguintes atribuições:

I – discussão técnica das vistorias e avaliações de imóveis rurais de interesse do Inca;

II – difusão permanente de experiências técnicas entre os engenheiros agrônomos e demais profissionais da área técnica relativas às inovações pertinentes à implantação de projetos de assentamentos;

III – elaboração e atualização da Planilha de Preços Referenciais de Terras e Imóveis Rurais, por microrregião, a ser submetida à aprovação do CDR;

IV – promover discussões visando o intercâmbio técnico interinstitucional.

§ 2º Aos Grupos Técnicos de Vistoria e Avaliação integrados pelo engenheiro agrônomo que coordenou a equipe de vistoria e avaliação do imóvel, na condição de relator, e por outros dois profissionais da mesma categoria, com direito a voto, compete:

I – examinar e relatar os laudos de vistoria e avaliação, justificando os critérios técnicos adotados, bem como os valores obtidos;

II – verificar se os critérios técnicos adotados estão de acordo com as normas internas da Autarquia e, subsidiariamente, com a norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT específica para avaliação de imóveis rurais;

III – avaliar o custo, por família, do projeto de assentamento, observados os componentes do valor da terra nua, benfeitorias, créditos disponíveis e capacidade potencial de assentamento dos imóveis rurais.

Art. 4º Somente poderão ser constituídos comitês, comissões, câmaras ou quaisquer grupos de trabalho que atendam a, pelo menos um dos seguintes requisitos ou finalidades:

I – sejam previstos ou determinados na legislação e nos atos normativos ou administrativos pertinentes;

II – tenham por objeto assuntos ou matérias não previstos na Estrutura Regimental do Inca;

III – visem à elaboração, revisão ou atualização de normas, processos ou procedimentos;

IV – visem à elaboração de projetos relevantes; ou

V – sejam destinados a atuar em áreas de conflito ou tensão social ou que por qualquer motivo mereçam intervenção ou atenção especial do Poder Público.

Art. 5º As alçadas dos órgãos colegiados são fixadas em função do preço, do grau de complexidade, da repercussão ou de outros fatores relevantes, estabelecidos de acordo com o Anexo I.

§ 1º Serão submetidos ao Conselho Diretor os assuntos não previstos no Regimento Interno.

§ 2º O Conselho Diretor poderá avocar para exame e decisão qualquer matéria em tramitação no Inbra.

Art. 6º Os procedimentos relativos à obtenção de terras via desapropriação para fins de reforma agrária, obedecerão aos fluxos de procedimentos estabelecidos no anexo II.

Art. 7º Permanecerão na Superintendência Regional os autos dos processos administrativos de desapropriação de alçada do CDR encaminhando-se à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DO, apenas as peças que constitui o CONJUNTO/DECRETO, para instrução dos procedimentos destinados à edição do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária a seguir relacionadas:

I - cópia da capa do processo administrativo;

II - cópia da certidão de registro do imóvel;

III - cópia de certidão de registro de imóvel comprovando o domínio de outro imóvel rural, no caso de desapropriação de pequena ou média propriedade rural;

IV - cópia da notificação prévia ao proprietário;

V - cópia do ofício de encaminhamento da DP ex-offício;

VI - cópia do ofício de decisão sobre recurso administrativo, se houver;

VII - cópia do protocolo do requerimento de licenciamento ambiental prévio;

VIII - cópia do protocolo de requerimento de manifestação do DNPM, Funai e Ibama;

IX - parecer fundamentado da Procuradoria Regional que conterá: relatório circunstanciado; análise da regularidade da notificação; fundamentação legal e conclusão;

X - parecer revisor da Divisão de Obtenção e Implantação sobre a instrução processual;

XI - ata da reunião do Comitê de Decisão Regional – CDR, em que foi aprovada a indicação do imóvel para desapropriação;

XII - quadro resumo do processo de desapropriação de terras conforme

anexo III, desta Instrução.

§ 1º O parecer de que cuida o Inciso IX do Art. 7º deverá ser elaborado seguindo modelo definido pela Procuradoria Federal Especializada.

§ 2º A administração poderá instituir o meio eletrônico para a remessa do CONJUNTO/DECRETO previsto no caput deste artigo.

Art. 8º Permanecerão na Superintendência Regional os autos dos processos administrativos de desapropriação e de compra e venda de alçada do CDR encaminhando-se à Diretoria de Obtenção de terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DO, apenas o conjunto de peças que constitui o CONJUNTO/ AVALIAÇÃO, para instrução dos procedimentos destinados ao lançamento de Títulos da Dívida Agrária para indenização da terra nua, e descentralização de recursos em espécie para indenização das benfeitorias, a seguir relacionadas:

- I - cópia da capa do processo;
- II - cópia do decreto de desapropriação;
- III - ata do Grupo Técnico de vistoria e Avaliação;
- IV - extrato do laudo de avaliação;
- V - fichas agronômicas;
- VI - confirmação do CNPF ou CNPJ junto à Secretaria da Receita Federal;
- VII - minuta de despacho autorizativo conforme modelo padrão da DO.

§ 1º Nos casos de compra e venda, deverá acompanhar o CONJUNTO/ AVALIAÇÃO, cópia da ata da audiência pública, ou ata de reunião Conselho Estadual ou Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ou colegiado equivalente, com referendo à proposta de aquisição do imóvel.

Art. 9º Em se tratando de matéria de decisão do Conselho Diretor, as Superintendências Regionais encaminharão os autos do processo administrativo à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, para instrução complementar do feito.

Art. 10º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art.11. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Instrução Normativa nº 14 de 08 de março de 2004, e a Resolução INCRA/CD/Nº 21 de 22 de agosto de 2002.

ROLF HACKBART

ANEXO I

ALÇADAS DE COMPETÊNCIA

ÁREA: OBTENÇÃO DE TERRAS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO	RI - INCRA	CD	CDR
1. Aprovar as normas gerais relativas às atividades de obtenção de terras.	Art. 10, IV, “a”	X	
2. Aprovar as normas gerais relativas às atividades de assentamento de trabalhadores rurais sem-terra, inclusive as relativas a cadastramento, seleção e classificação de beneficiários, e criação de projetos de assentamento do programa de reforma agrária.	Art. 10, IV, “c” e “d”	X	
3. Aprovar normas gerais que tratem de transações judiciais visando à eliminação de pendências e celebrações de acordos	Art. 10, IV,	X	
4. Autorizar o Presidente a adquirir, por compra e venda, imóveis rurais para fins de reforma agrária.	Art. 10, VII	X	
5. Aprovar a planilha de preços referenciais por microrregião elaborada pela Câmara Técnica e remetê-la à DO para registro.	Art. 10, XII		X
6. Aprovar os atos pertinentes à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária até o Valor Total do Imóvel (VTI) máximo fixado na Planilha de Preços Referenciais elaborada pelas Superintendências, respeitado o campo de arbítrio da avaliação administrativa.	Art. 12, IX		X

7. Aprovar os atos pertinentes à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária acima dos limites fixados para o CDR.	Art. 10, XII	X	
<p>8. Aprovar as transações judiciais, decorrentes de ações de natureza agrária, visando à eliminação de pendências e celebração de acordos:</p> <p>I - até o limite médio do campo de arbítrio da avaliação administrativa, se a transação implicar somente redução dos prazos de resgate dos Títulos da Dívida Agrária depositados nos termos do § 4º, do art. 5º, da Lei nº 8.629/93;</p> <p>II - até o limite superior do campo de arbítrio da avaliação administrativa, se a transação implicar apenas complementação do depósito inicial.</p>	Art. 10, XII		X
9. Aprovar as transações judiciais, decorrentes de ações de natureza agrária, visando à eliminação de pendências e celebrações de acordos acima dos limites fixados para o CDR.	Art. 10, XII	X	
10. Aprovar os atos pertinentes à aquisição por compra e venda, na forma estabelecida pelo Decreto nº 433/92 e alterações posteriores, com valor total do imóvel até o limite médio do campo de arbítrio da avaliação administrativa, não superior ao valor total do imóvel-VTI máximo da Planilha de Preços Referenciais.	Art. 10, XII		X
11. Aprovar os atos pertinentes à aquisição por compra e venda, na forma estabelecida pelo Decreto nº 433/92 e alterações posteriores, com valor total do imóvel superior à alçada do CDR.	Art. 10, VII	X	

ANEXO II

FLUXO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

1. Procedimentos até o encaminhamento para Decreto:

Competência	Fluxograma	Descrição das Etapas
-------------	------------	----------------------

Divisão de Obtenção e Implantação (SR)

Procuradoria Regional (SR)



1.1 Análise técnica e jurídica da documentação dos imóveis selecionados para inclusão na Programação Operacional.

1.2 Vistoria preliminar para classificação fundiária do imóvel, e parecer sobre a viabilidade de assentamento.

1.3 Elaboração de parecer da Procuradoria Regional nos termos do parágrafo primeiro do artigo 7º desta instrução normativa.

1.4 Elaboração de parecer revisor da Divisão de Obtenção e Implantação compreendendo os aspectos cadastrais, jurídicos e agrônômicos.

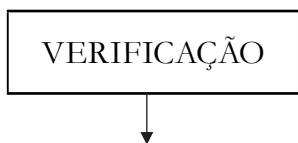
Comitê de Decisão Regional (CDR)



1.5 Decidir sobre a proposta de desapropriação e encaminhar à Divisão de Desapropriação e Aquisição (Sede), o CONJUNTO/DECRETO, permanecendo na SR os autos do processo.

Coordenação-Geral de Obtenção de Terras (Sede)

1.6 Checagem e revisão da documentação constante no art.



7º incisos I a XII desta Instrução Normativa, elaboração de minutas de E.M e decreto e remessa à Procuradoria Federal Especializada.

Procuradoria Federal Especializada/Presidência do Inca/MDA



1.7 Análise jurídica da proposta de desapropriação e remessa da documentação ao Gabinete da Presidência do Inca.

1.8 Remessa da documentação constante do art. 7º desta Instrução Normativa à Consultoria jurídica do MDA, para análise final e encaminhamento ao Ministro do MDA, que a remeterá à Casa Civil da Presidência da República.

Presidência da República

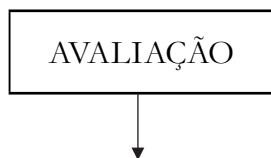


1.9. Aprovar e publicar o Decreto

2. Procedimentos a partir da publicação do Decreto pela Presidência da República:

Competência	Fluxograma	Descrição das Etapas
-------------	------------	----------------------

Superintendência Regional



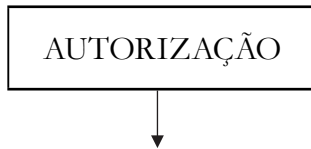
2.1. A Equipe Técnica elabora o Laudo de Vistoria e Avaliação e submete ao Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação para aprovação;

2.2. Publicação na internet e quadro de avisos do Inca do extrato do

Laudo de Avaliação e manutenção em audiência pública por cinco dias corridos;

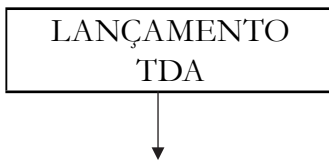
2.3. Encaminhamento do CONJUNTO/ AVALIAÇÃO.

Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento



2.4 Autoriza o lançamento de TDA e a descentralização de recursos bem como o ajuizamento da ação de desapropriação.

Diretoria de Gestão Administrativa



2.5 A Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças solicita à STN o lançamento dos TDA - descentraliza os recursos para pagamento de benfeitorias.

2.6 Devolve a documentação para a SR com o espelho do lançamento dos TDA e Nota de Empenho respectivos.

Superintendência Regional



2.7 Ajuíza ação de desapropriação com o depósito dos valores respectivos;

2.8 Imite o Incra na posse do imóvel;

2.9 Cria Projeto de assentamento (PA);
2.10 Autoriza a publicação da Portaria de criação do PA via Gabinete da Presidência;

2.11. Promove o cadastro, a seleção, a homologação e inclusão dos beneficiários no Sipa.

- () cópia da notificação prévia ao proprietário;
- () cópia do ofício de encaminhamento da DP ex-offício;
- () cópia do ofício de decisão sobre recurso administrativo, se houver;
- () cópia do protocolo do requerimento de licenciamento ambiental prévio;
- () cópia do protocolo de requerimento de manifestação do DNPM, FUNAI e Ibama;
- () parecer fundamentado da Procuradoria Regional que conterà: relatório circunstanciado;
- () análise da regularidade da notificação; fundamentação legal e conclusão;
- () parecer revisor da Divisão de Obtenção e Implantação sobre a instrução processual;
- () ata da reunião do Comitê de Decisão Regional – CDR, em que foi aprovada a indicação do imóvel para desapropriação.

NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/Sd/Nº 35, DE 25 DE MARÇO DE 2004

Publicada D.O.U. de 29.3.2004, seção 1, p.76 e B.S. nº 14, de 5.4.2004 –
Republicada:D.O.U. 30.3.2004

Estabelece procedimentos técnicos
e administrativos nas ações de obtenção
de recursos fundiários.

O SUPERINTENDENTE NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 28 do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria MDA/Nº 164, de 14 de julho de 2000, e tendo em vista o disposto no art. 30, da Instrução Normativa/Incra nº 2, de 20 de março de 2001, resolve:

CAPÍTULO I DO LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE IMÓVEIS RURAIS

Art. 1º As Superintendências Regionais definirão as regiões preferenciais de atuação com base nos dados constantes no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e outras fontes, nos termos do Manual para Obtenção de Terras e Perícia Judicial, Módulo I.

Parágrafo único. As Câmaras Técnicas instituídas pela Instrução Normativa/Incra/Nº 14 de 8 de março de 2004, terão como atribuição promover e ampliar as discussões dos temas afetos à Reforma Agrária, por meio de intercâmbio interinstitucional, em especial daqueles que visem subsidiar a elaboração do Diagnóstico Regional e atualização dos conceitos técnicos de viabilidade.

Art. 2º Será efetuado levantamento da cadeia dominial do imóvel, vintenária ou até a origem, se necessário, com as respectivas certidões comprobatórias da matrícula e do registro da propriedade, perante o Registro de Imóveis competente, cuja análise deverá estar concluída até a etapa de solicitação de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária – TDA.

Parágrafo único. Para efeito da notificação de que trata o § 2º do art. 2º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e suas alterações, será efetuada análise prévia da certidão dominial atualizada do imóvel pela Procuradoria Regional das Superintendências Regionais do Incra.

Art. 3º O ingresso no imóvel rural de propriedade particular para o levantamento de dados e informações visando a elaboração do Relatório Agrônômico de Fiscalização, será feito mediante prévia comunicação ao proprietário, preposto ou seu representante com antecedência mínima de três dias úteis.

Art. 4º O Laudo Agrônômico de Fiscalização será elaborado na forma estabelecida no Manual para Obtenção de Terras e Perícia Judicial, Módulo II, decorrente do levantamento de dados e informações sobre o imóvel rural, para a fiscalização do cumprimento de sua função social, conforme definido nos art. 2º e 9º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e suas alterações, podendo conter parecer quanto a viabilidade técnica e ambiental de sua exploração, tendo preferencialmente como referência os parâmetros estabelecidos no Diagnóstico Regional.

§ 1º Constatado o cumprimento da função social do imóvel, fica o Laudo Agrônômico de Fiscalização dispensado de conter parecer quanto a viabilidade do imóvel para implantação de projeto de assentamento.

§ 2º Constatada através do Laudo Agrônômico de Fiscalização a inviabilidade técnica ou ambiental do imóvel para implantação de projeto de assentamento, a Divisão Técnica apresentará relatório com as fundamentações que justifiquem a continuidade ou não do feito, submetendo a proposta à apreciação e decisão do Comitê de Decisão Regional.

§ 3º O Laudo Agrônômico de Fiscalização deverá refletir as condições de uso do imóvel nos doze meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação prevista no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei 8.629/93 e suas alterações.

§ 4º Obtidos os valores do Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência na Exploração - GEE com base no Laudo Agrônômico de Fiscalização, serão atualizados os dados cadastrais no SNCR para a classificação fundiária do imóvel.

§ 5º Na aplicação do disposto no art. 6º, § 7º da Lei 8.629/93 e suas alterações,

considera-se caso fortuito a ocorrência de intempéries ou calamidades que resultem em frustração de safras ou destruição de pastos, devidamente comprovados junto ao Inbra.

§ 6º Na aplicação do disposto no inciso II do § 2º e inciso II do § 3º do art. 6º da Lei 8.629/93 e suas alterações, serão utilizados índices e indicadores previstos em seu artigo 11, de acordo com os critérios constantes no Anexo I desta Norma de Execução.

§ 7º Deverá constar no Relatório Agrônômico de Fiscalização a data de recebimento da comunicação a que alude o artigo anterior, bem como a de ingresso no imóvel rural, devendo indicar, ainda, se os trabalhos foram acompanhados pelo proprietário, preposto ou representante, qualificando-os em qualquer dos casos.

Art. 5º Procedida a atualização cadastral do imóvel, serão encaminhados ao proprietário, preposto ou representante legal, através de correspondência com aviso de recebimento – AR, a Declaração para Cadastro de Imóvel Rural - DP “*ex officio*”, bem como ofício informando a situação cadastral encontrada, sendo-lhe concedido, a partir do seu recebimento, o prazo de 15 (quinze) dias para interposição de recurso administrativo que não suspenderá o trâmite do processo de desapropriação.

Parágrafo único. Os recursos administrativos interpostos serão julgados nas seguintes instâncias no âmbito das Superintendências Regionais:

I – Divisão Técnica, ouvido preferencialmente o Presidente da Comissão de Vistoria, quando o recurso for de ordem técnica, e/ou Procuradoria Regional, quando o recurso for de ordem jurídica;

II – Superintendente Regional;

III – Comitê de Decisão Regional – CDR.

Art. 6º Estando devidamente instruído o processo administrativo no âmbito da Superintendência Regional e, respeitado o prazo para impugnação previsto no artigo anterior, será encaminhado à Divisão de Obtenção e Destinação – SDTO, conjunto dos documentos e atos administrativos necessários à edição de decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária composto de:

I – quadro resumo do processo de desapropriação de terras, conforme Anexo VI da IN nº 14/2004;

II – ata da reunião do Comitê de Decisão Regional – CDR em que foi

aprovada a indicação do imóvel para desapropriação;

III – parecer revisor da Divisão Técnica sobre a instrução processual;

IV – certidão de registro dos imóveis;

V – parecer fundamentado da Procuradoria Regional, que conterà:

a) relatório circunstanciado;

b) análise da regularidade da notificação;

c) fundamentação legal; e

d) conclusão.

CAPÍTULO II

DA AVALIAÇÃO DO IMÓVEL RURAL

Art. 7º Será elaborado Laudo de Vistoria e Avaliação mediante vistoria técnica nos termos do Manual para Obtenção de Terras e Perícia Judicial, Módulo III, para a determinação da justa indenização prevista na Constituição Federal e regulamentada pela Lei 8.629/93 e suas alterações.

Art. 8º Ao Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação, reunido em Mesa Técnica, compete, na forma do art. 3º, § 2º, da IN 14/2004:

I – examinar e relatar os laudos de vistoria e avaliação, justificando os critérios técnicos adotados, bem como os valores obtidos;

II – verificar se os critérios técnicos adotados estão de acordo com as normas internas da Autarquia e, subsidiariamente, com a norma da ABNT específica para avaliação de imóveis rurais; e

III – avaliar o custo, por família, do projeto de assentamento, observados os componentes do valor da terra nua, benfeitorias e créditos disponíveis.

Parágrafo único. Dos três Engenheiros Agrônomos que participarão da Mesa Técnica, somente um poderá pertencer à equipe que realizou a vistoria e avaliação, cabendo-lhe a relatoria dos trabalhos.

Art. 9º As vistorias para avaliação de imóveis rurais de interesse do Incra serão realizadas por, no mínimo, dois Engenheiros Agrônomos, subscritores do laudo respectivo, com devida Anotação de Responsabilidade Técnica junto ao CREA competente.

CAPÍTULO III

DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PROCESSO DE OBTENÇÃO

Art. 10 É obrigatória a realização de audiência pública, nos procedimentos administrativos que visem a obtenção de terras na modalidade compra e venda de que trata o Decreto nº 433, de 24/01/92, alterado pelos Decretos nºs 2.614, de 03/06/98 e 2.680, de 17/07/98.

§ 1º A audiência pública será proposta pelo Comitê de Decisão Regional - CDR.

§ 2º A sessão será presidida pelo Superintendente Regional, convocada por Edital publicado por três dias consecutivos no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Estado e jornal de grande circulação no município e região, com prazo mínimo de 15 (quinze) dias de antecedência, contado a partir da primeira publicação.

§ 3º Quando o imóvel objeto de obtenção tiver sido submetido e aprovado em audiência do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável ou colegiado equivalente, poderá ser dispensada a realização de audiência pública.

§ 4º Poderá ser realizada a audiência pública em procedimentos expropriatórios de maior complexidade ou que envolvam tensão social.

§ 5º A audiência pública será registrada em ata, com assinatura e identificação dos participantes.

Art. 11 A Superintendência Regional convidará a participarem da audiência pública representantes dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, dos Poderes Executivos e Legislativos, Estadual e Municipal, dos órgãos estadual ou municipal de terras, da OAB, CREA, Movimentos Sociais, Federação ou Sindicato de Trabalhadores na Agricultura, Federação ou Sindicato dos Produtores Rurais e outras entidades ou organizações com representatividade no município ou região.

Art. 12 A Superintendência Regional elaborará relatório dos resultados da audiência pública no prazo de quinze dias.

Parágrafo único. Os documentos produzidos pela audiência pública e outros a ela trazidos serão anexados ao processo administrativo que trata da obtenção do imóvel sob exame, com remessa à Administração Central do Inbra.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13 Esta Norma entra em vigor a partir da data da sua publicação.

Art. 14 Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Norma de Execução INCRA/SD/Nº 10, de 11 de abril de 2001, DO de 16.04.2001.

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES

ANEXO I

FATORES DE CONVERSÃO DE CABEÇAS DO REBANHO PARA UNIDADES ANIMAIS - UA,

SEGUNDO A CATEGORIA ANIMAL

CATEGORIA ANIMAL	Número de Cabeças	Fator de Conversão (Sul, Sudeste e Centro-Oeste)*	Fator de Conversão (Norte)	Fator de Conversão (Nordeste)**	Número de Unidades Animais
Bovinos					
Touros (Reprodutor)		1,39	1,32	1,24	
Vacas três anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Bois três anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Bois de dois a menos de três anos		0,75	0,69	0,63	
Novilhas de dois a menos de três anos		0,75	0,69	0,63	
Bovinos de um a menos de dois anos		0,50	0,47	0,42	
Bovinos menores de um ano		0,31	0,28	0,26	
Novilhos Precoces					

Novilhos precoces de dois anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Novilhas precoces de dois anos e mais		1,00	0,92	0,83	
Novilhos precoces de um a menos de dois anos		0,87	0,80	0,72	
Novilhas precoces de um a menos de dois anos		0,87	0,80	0,72	
Bubalinos					
Bubalinos		1,25	1,15	1,05	
Outros					
Eqüinos		1,00	0,92	0,83	
Asininos		1,00	0,92	0,83	
Muares		1,00	0,92	0,83	
Ovinos		0,25	0,22	0,19	
Caprinos		0,25	0,22	0,19	

* Exceto regiões do Vale do Jequitinhonha e Pantanal do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, cujos fatores de conversão devem ser iguais aos do Nordeste.

** Exceto para a região da Zona da Mata, cujos fatores devem ser iguais aos do Norte.

ÍNDICES DE RENDIMENTO PARA PECUÁRIA

ZONA DE PECUÁRIA	ÍNDICE DE LOTAÇÃO
	Unidades Animais / Ha
1	1,20
2	0,80
3	0,46
4	0,23
5	0,13

ÍNDICES DE RENDIMENTOS MÍNIMOS PARA PECUÁRIA

ZONA DE PECUÁRIA	ÍNDICE DE LOTAÇÃO
	Unidades Animais / Ha
1	0,60
2	0,46
3	0,33
4	0,16
5	0,10

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS DE PUBLICAÇÃO REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO

1. Os trabalhos para publicação na Revista de Direito Agrário deverão seguir as seguintes normas, especialmente em razão da necessidade de padronização e uniformização dos textos.

2. Os trabalhos deverão ser enviados, preferencialmente, por *e-mail*, para o Conselho Editorial da Revista de Direito Agrário (revistadedireitoagrario@mda.gov.br). Poderá ser utilizado qualquer processador de texto desde que o arquivo seja salvo em RTF (*Rich Text Format*), comum a todos os processadores de texto.

3. Os trabalhos deverão ter, no mínimo, dez e, no máximo, vinte laudas, incluindo sumário, resumo, anexos e bibliografia. Os parágrafos devem ser alinhados à esquerda. Podem ser usados recuos, deslocamentos ou espaçamentos para hipótese de transcrição de texto doutrinário, jurisprudencial ou legislativo que ultrapasse três linhas.

4. Os trabalhos devem ter como fonte a *Times New Roman*, corpo 12. Os parágrafos devem ter entrelinha 1,5; as margens superior e inferior, 2,5 cm, e as laterais, 3,0 cm. O tamanho do papel deve ser A4.

5. Os trabalhos deverão ser precedidos por uma folha na qual deverá constar os seguintes dados: o título do trabalho, o nome do autor (ou co-autores), a situação acadêmica, os títulos, as instituições às quais integre e a principal atividade exercida.

6. As referências bibliográficas deverão ser feitas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em notas de rodapé.

7. Os trabalhos deverão ser precedidos por um breve resumo do mesmo (recomenda-se dez linhas no máximo) e de um sumário, no qual deverão constar os itens do texto.

8. Todo destaque que se pretenda conferir ao texto impresso deve ser feito com o uso do itálico, não devendo ser usado, em qualquer hipótese, o negrito ou sublinhado. Citação de textos de outros autores deverá ser feita em itálico (quando o tamanho da citação não ultrapassar três linhas) ou em redondo (quando houver

o emprego de recuo, deslocamento, nos casos em que a transcrição ultrapasse três linhas).

9. A seleção dos trabalhos para a publicação fica a cargo do Conselho Editorial da Revista.

Linha direta entre o Cidadão e o INCRA

Ligue grátis:
0800-728-7000



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

