

Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais

Uma contribuição da PFE/Incra
para o fortalecimento da
Reforma Agrária e do
Direito Agrário Autônomo



Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais

*Uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento
da Reforma Agrária e do Direito Agrário Autônomo*

Brasília-DF
2011

L525

Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra.

Lei 8629/93 comentada por procuradores federais : uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. – Brasília : INCRA, 2011.

360p.

ISBN: 978-85-61615-02-4

1. Reforma agrária - Brasil. 2. Direito agrário - Brasil. I. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. II. Título

CDD: 333.3181

Procuradoria Federal Especializada Junto ao Incra

Lei 8.629/93 Comentada por Procuradores Federais

**Uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da Reforma
Agrária e do Direito Agrário Autônomo**

1ª Edição

Brasília - DF
INCRA
2011

**PUBLICAÇÃO ESPECIAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO
E REFORMA AGRÁRIA – INCRA**

Dilma Rousseff

Presidenta da República

Afonso Bandeira Florence

Ministro do Desenvolvimento Agrário

Rolf Hackbart

Presidente do Incra

Eva Maria Sardinha

Diretora de Gestão Administrativa

Roberto Kiel

Diretor de Gestão Estratégica

César José de Oliveira

Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

Celso Lisboa de Lacerda

Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento

Richard Martins Torsiano

Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária

Gilda Diniz dos Santos

Procuradora Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Renata Almeida D'Ávila

Subprocuradora Federal da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Junior Divino Fideles

Coordenador Geral Agrário da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Emanoel Gonçalves de Carvalho

Coordenador Geral de Assuntos Jurídicos e Administrativos da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Bruno Monteiro Portela

Coordenador Geral de Regularização Fundiária na Amazônia Legal da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Rodrigo Aprigio Chaves

Coordenador Geral Trabalhista da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Paula Renata Castro Fonseca

Assessora da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Juliana Fernandes Chacpe

Assessora da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Danielle Cabral de Lucena

Assessora da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Dayseanne Moreira Santos

Assessora da Procuradoria Federal Especializada junto ao Tribunal Federal Regional da 1ª Região e Tribunais Superiores

ORGANIZADORA

Gilda Diniz dos Santos

Procuradora-Chefe da PFE/Inkra

CONSELHO EDITORIAL

Gilda Diniz dos Santos

Procuradora Chefe da PFE/Inkra

SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar

CEP: 70.057-900 Brasília - DF

gilda.diniz@incra.gov.br

Renata Almeida D'Ávila

Subprocuradora Federal da PFE/Inkra, Especialista em Direito Processual Civil pela UFBA e em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela UnB

SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar

CEP: 70.057-900 Brasília - DF

renata.davila@incra.gov.br

Emanoel Gonçalves de Carvalho

Procurador Federal e Coordenador Geral de Assuntos Jurídicos Administrativos da PFE/Inkra

SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar

CEP: 70.057-900 Brasília - DF

emanoel.carvalho@incra.gov.br

Junior Divino Fideles

Procurador Federal e Coordenador Geral Agrário da PFE/Inkra, Especialista em Direito Agrário pela UFG/GO

SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar

CEP: 70.057-900 Brasília - DF

junior.fideles@incra.gov.br

OS AUTORES

Os autores deste livro são procuradores federais em exercício na PFE/Inkra (Procuradoria Federal Especializada junto ao Inkra, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União) ou que nela tenham atuado, e que em face da lida diária têm uma importante contribuição aos que ingressam na discussão, aos profissionais já integrados ao tema, ao judiciário e ministério público, bem assim, aos acadêmicos nos primeiros passos do estudo do Direito Agrário.

Bruno Monteiro Portela

Procurador Federal e Coordenador Geral de Regularização Fundiária na Amazônia Legal da PFE/Inkra e Especialista em Direito Público pela Unb/Cead/AGU
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
bruno.portela@incra.gov.br

Bruno Rodrigues Arruda e Silva

Procurador Federal e Coordenador do Núcleo Agrário da Procuradoria Regional Federal da 5ª Região, ex-Coordenador Geral Agrário da PFE/INCRA
PRF – 5ª REGIÃO – End. Av. Engenheiro Domingos Ferreira nº 604
CEP: 51011-050 Boa Viagem – Pernambuco
bruno.silva@agu.gov.br

Carolina Saboia Fontenele e Silva

Procuradora Federal da PFE/Inkra em Rondônia, especialista em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
carolina.saboia@agu.gov.br

Daniel Leite da Silva

Procurador Federal da PFE/Inkra/Sede
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
daniel.leite@agu.gov.br

Daniel Martins Felzemburg

Procurador Federal, Chefe da PFE/Inkra no Tocantins, Especialista em Direito Processual Civil pelas Faculdades Jorge Amado (2005), em Salvador-BA, sócio honorário da Academia Brasileira de Direito Processual Civil desde 2006
Rua AANE 40 Alameda 01 QI 08 lote 1A.
CEP: 77.006-336 Palmas – TO
daniel.felzemburg@pmj.incra.gov.br

Danielle Cabral de Lucena

Procuradora Federal e Assessora da PFE/Inkra/Sede
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
danielle.lucena@incra.gov.br

Dayseanne Moreira Santos

Procuradora Federal e Assessora da PFE/Inkra junto ao Tribunal Federal Regional da 1ª Região e Tribunais Superiores, Especialista em Ordem Jurídica e MP pela FESMPDFT
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
dayseanne.moreira@incra.gov.br

Eduardo Henrique de Almeida Aguiar

Procurador Federal da PFE/Inkra/Sede
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
eduardo.almeida@agu.gov.br

Isaura Cristina de Oliveira Leite

Procuradora Federal da PFE/Inkra/Sede
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
isaura.leite@incra.gov.br

Josely Aparecida Trevisan Massuquetto

Procuradora Federal e Chefe da PFE/ Inkra no Paraná
Rua Doutor Faivre, nº 1.220 7º Andar, Centro
CEP: 80.060-140 Curitiba – PR
josely.massuquetto@cta.incra.gov.br

Juliana Fernandes Chacpe

Procuradora Federal e Assessora da PFE/Inkra/Sede
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
juliana.chacpe@incra.gov.br

Luciano Dias Bicalho Camargos

Procurador Federal da PFE/Inkra em Minas Gerais, Mestre e Doutor em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professor e Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário de Belo Horizonte e professor da Faculdade de Engenharia de Minas Gerais e dos cursos de Pós-Graduação do CEAJUFE, IEC e Faculdades Milton Campos
Rua Bahia, nº 905 10º andar Centro
CEP: 30.160-011 Belo Horizonte - MG
luciano.camargos@bhe.incra.gov.br

Lúzio Adriano Horta de Oliveira

Procurador Federal da PFE/Inkra em Minas Gerais
Rua Bahia, nº 905 10º andar Centro
CEP: 30.160-011 Belo Horizonte – MG
luzio.horta@bhe.incra.gov.br

Maíra Esteves Braga

Procuradora Federal e Chefe da Divisão de Precatórios e Dívida Ativa - DPA da PFE/Inkra

SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
maira.esteves@incra.gov.br

Mauro Sérgio dos Santos

Procurador Federal e Chefe da PFE/Incra no Distrito Federal e Entorno, Professor de Direito Administrativo da Universidade Católica de Brasília, Especialista em Direito Público e Mestre em Direito.

SIA Trecho I lotes 17/30 e 17/60 BL D" e F
CEP: 71.200-010 Brasília – DF
mauro.santos@bsa.incra.gov.br

Michel François Drizul Havrenne

Procurador Federal da PFE/Incra/Sede e Mestre em Direito pela USP
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
michel.havrenne@incra.gov.br

Paula Renata Castro Fonseca

Procuradora Federal e Assessora da PFE/Incra/Sede
SBN Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento 19 ° Andar
CEP: 70.057-900 Brasília - DF
paula.fonseca@incra.gov.br

Valdez Adriani Farias

Procurador Federal e Chefe da PFE/ Incra em Santa Catarina
Rua Jerônimo Coelho, nº 185 Centro Executivo W-K
CEP: 88.010-030 Florianópolis – SC
valdez.farias@fns.incra.gov.br

.....
Pedro de Joana

Autor do poema “Rosa”, impresso na contracapa.
Pedro Sebastião é mestre em Geografia Agrária pela Universidade Federal de Sergipe-UFS
Rua Evaldo Campos Júnior, nº 202
CEP: 49.039-040 - Aracaju - SE
pedrodejoana@hotmail.com

A todos aqueles que tombaram ao longo da luta pela distribuição justa da terra no Brasil.

Aos servidores do Incra, que se dedicaram incansavelmente à execução da Política Nacional de Reforma Agrária.

Aos procuradores federais que, frente ao judiciário, ou na lide administrativa, têm sido, antes de tudo, combativos na elaboração de teses de defesa da efetiva Reforma Agrária.

Sumário

Prefácio	17
Introdução	21
Capítulo I - Comentários à Lei nº 8.629/93	23
Art. 1º - Valdez Adriani Farias.....	25
Art. 2º, do <i>caput</i> ao § 6º - Valdez Adriani Farias	27
Art. 2º, do § 7º ao § 9º - Juliana Fernandes Chacpe.....	45
Art. 2º-A - Juliana Fernandes Chacpe	58
Art. 4º - Dayseanne Moreira Santos	62
Art. 5º - Lúzio Adriano Horta de Oliveira.....	82
Art. 6º - Josely Aparecida Trevisan Massuquetto	88
Art. 7º - Eduardo Henrique de Almeida Aguiar	98
Art. 8º - Eduardo Henrique de Almeida Aguiar	102
Art. 9º - Bruno Rodrigues Arruda e Silva	105
Art. 10 - Dayseanne Moreira Santos	113
Art. 11 - Dayseanne Moreira Santos	124
Art. 12 - Daniel Leite da Silva.....	129
Art. 13 - Daniel Martins Felzemburg	138
Art. 16 - Lúzio Adriano Horta de Oliveira	152
Art. 17 - Lúzio Adriano Horta de Oliveira	155
Art.18, do <i>caput</i> ao § 5º - Paula Renata Castro Fonseca	160
Art. 18, § 6º - Máira Esteves Braga.....	176
Art. 18, § 7º - Paula Renata Castro Fonseca	181
Art.19 - Michel François Drizul Havrenne	183
Art. 20 - Carolina Saboia Fontenele e Silva	191
Art. 21 - Mauro Sérgio dos Santos	196
Art. 22 - Mauro Sérgio dos Santos	199
Art. 23 - Isaura Cristina de Oliveira Leite.....	203
Art. 24 - Bruno Monteiro Portela	208
Art. 25 - Bruno Monteiro Portela	211
Art. 26 - Luciano Dias Bicalho Camargos	213
Art. 26-A - Luciano Dias Bicalho Camargos	219
Art. 27 - Danielle Cabral de Lucena.....	222
Art. 28 - Danielle Cabral de Lucena.....	227

Capítulo II - Notas Técnicas.....	231
Portaria PFE/INCRA nº 01, de 20-05-2010	233
Regulamenta que as notas técnicas representam a consolidação de entendimentos, devendo ser aplicadas na defesa judicial e extrajudicial da Autarquia	
Nota Técnica/G/PFE/INCRA/nº 01/2006	234
Orientações para procedimento administrativo de fiscalização de imóveis rurais	
Nota Técnica/G/PFE/INCRA/nº 02/2006	248
Orientações para apuração do cumprimento da função social em face de ocorrência de ocupações por movimentos sociais	
Nota Técnica/GAB/PFE/Incra/nº 01/2007	254
Orientações à defesa da posse das comunidades Quilombolas.	
Nota Técnica/GAB/PFE/Incra/nº 03/2007	266
Orientações quanto à aplicação da teoria da encampação dos atos administrativos pelo Presidente da República.	
Nota Técnica/AGU/PGF/PFE/Incra/G/nº 05/2008 (ACRH).....	271
Orientações quanto ao conceito de imóvel rural.	
Nota Técnica/G/PFE/INCRA/nº 03/2009	280
Orientações quanto à contemporaneidade das perícias que apuram a função social do imóvel.	
Nota Técnica/CGA/PFE/Incra/nº 01/2010	301
Orientações quanto a preferencialidade e prejudicialidade da ação de desapropriação em relação às ações que discutem a produtividade do imóvel	
Bibliografia	327

PREFÁCIO

Direito à Interpretação e Interpretação do Direito

O Direito é uma ciência, arte ou profissão estranha. Diferente dos princípios e regras morais e religiosos, o Direito não tem rigidez, precisa que, sempre e a cada momento, seja dito e redito e seja novamente dito que o dito deve ser ou não deve ser dito. Por isso, o trabalho dos cientistas, artistas e profissionais do direito está sempre ligado à interpretação, dizer o que quer dizer, o Direito e, nessa eterna exegese, vai se misturando à precisão neutra do cientista, à paixão do artista e à necessidade prática do profissional. Nenhum jurista pode ser uma coisa só, nem o juiz, nem o Ministério Público, nem o advogado, nem o procurador, nem o professor, nem o escritor estão imunes a essas três faces do Direito. Principalmente, quando o Direito se confunde com a lei, como nos fez crer toda a modernidade.

Alguns mitos foram sendo criados na modernidade e, entre eles, talvez o mais perverso e cruel é de que, quanto mais próximo da legalidade estrita, mais justo será o sistema. Esse mito é fruto de uma constatação pré-moderna, que se confirma cada vez que nos tempos modernos volta a ocorrer: quanto mais longe da legalidade, mais perto a injustiça. Entretanto, não basta ter leis, nem mesmo boas leis, para se aproximar da justiça. As leis não têm vida própria, nem os direitos, ambos precisam ser exercidos. E o exercício dos direitos estabelecidos na lei não poucas vezes é frustrado ou proibido pela interpretação da lei, da mesma ou de outra lei. Quanto mais regulamentado, mais passível de interpretação fica o direito a ser exercido. E daí, nesse jogo pendular, o mito da legalidade justa se perde porque, quanto mais vagas interpretações são possíveis, mais perto fica o direito da injustiça. Assim, a legalidade não é uma garantia da justiça, mas é seu pressuposto e, para que o pressuposto se cumpra, é preciso que as leis sejam entendidas e aplicadas para o bem comum.

Se esta, assim digamos, esquizofrenia do Direito vale para as relações interpessoais, fundadas nos contratos e suas leis, tanto mais para as relações públicas, os direitos públicos, estatais e coletivos. E, isso, por uma razão simples: para as relações interpessoais, o Direito é apenas uma regulação, para a ação pública é o fundamento. O princípio da legalidade acompanha o Estado e suas ações. As políticas públicas somente são legítimas se forem filhas da lei.

Esta explosiva mistura de legalidade, injustiça e direitos coletivos tornam o instituto jurídico da reforma agrária, e as políticas públicas que a acompanham, passíveis de interpretações múltiplas e, na maior parte das vezes, contraditórias. Muito especialmente, porque o seu conceito e sua prática são marcados por profundas matrizes ideológicas. A partir do conceito, a interpretação da norma pode

ser a mais variada. Será a reforma agrária necessária para aumentar a produtividade e remuneração do capital? Ou será para cumprir o direito coletivo do direito à existência pessoal produtiva e digna? Ou será para os dois? Ou será que está submetida à propriedade absoluta da terra? Ou será para a sustentabilidade, para a proteção da natureza e das relações de bem-estar entre trabalhadores e proprietários?

Enfim, dependendo da maneira como cada um responde a essas questões, vamos encontrar diferentes interpretações da norma. Ou, dito de forma mais clara e, quem sabe, menos técnica, cada um, dependendo de sua ideologia ou inserção social, lerá a norma como resposta a seus anseios, necessidades, sonhos ou interesses. Entretanto, não nos confundamos, aqui, exatamente aqui, entra o papel do jurista, aquele que é artista, cientista e profissional do direito. O papel do jurista é, em primeiro lugar, afastar interesses, sejam econômicos, políticos ou pessoais, é o seu papel de cientista. Mas, também, é seu papel olhar a realidade, suas mazelas e necessidades e, para isso, há de conhecer a vida não pelos textos jurídicos, mas pela multicolorida diversidade social. Quem conhece o mundo a partir da lei, não pode ser jurista. É necessário entender a sociedade em que vive, as gentes, os bichos e as plantas e, para o nosso caso, é necessário conhecer e amar a terra. Esse conhecimento da realidade lhe dará o caráter profissional para a busca de soluções dos problemas que conhece.

Embora afastado dos interesses, para que a mesquinhez não o iluda, e firmemente fincado na realidade, para que o devaneio não o atrapalhe, o jurista intérprete da norma tem que ser movido por esperança, a mesma esperança que o povo esculpiu na Constituição, para que seus princípios rejam, com justiça, o seu futuro. E a esperança é de que a aplicação da lei que se interpreta possa ajudar a construir um mundo melhor, mais justo e mais amistoso. Às vezes, porém, a lei não fora escrita para isso, mas, ao contrário, há leis que foram escritas apenas para restringir direitos, dificultar mudanças, impedir avanços, promover interesses. A lei é feita por homens e mulheres que têm os mesmos pecados dos intérpretes, com a diferença que o intérprete perde a natureza de jurista, se se deixar levar pela paixão ou por interesses, e o escritor de leis não, continua sendo representante de paixões e de interesses. Quando isso acontece, mais cuidadoso ainda tem que ser o intérprete, pois, os riscos são imensos. A lei aqui interpretada é desse tipo!

A lei, tal como editada em 1993, regulava os dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária. Nenhum outro dispositivo, princípio ou instituição, da constituição brasileira de 1988 é tão reticente enquanto a sua autoaplicabilidade do que a reforma agrária. Os artigos, para serem aplicados, exigem lei e, alguns, mais de uma. A lei foi, alguns anos depois, substancialmente alterada por medida provisória que, tendo ficado no limbo criado pelo parlamento em 2001, nunca foi convertida em lei, mas tornou-se definitiva. Portanto, o que se está analisando é uma lei alterada por ato provisório destinado a durar para sempre.

A medida provisória, que já estava na 56ª edição em 2001, quando a Emenda Constitucional nº 32 interrompeu as sucessivas edições e manteve definitivamente provisória as reedições anteriores, alterou substancialmente a lei nº 8.629/93. Esta lei, mudada pela medida provisória, é o objeto dos comentários deste livro. A lei, a de antes e a alterada, é uma mistura de interesses e submissões: se, por um lado, traça loas à reforma agrária, por outro, cria mecanismos que dificulta sua realização. Se fosse lida apenas a partir de interesses privados, poderia ser entendida como uma lei contra a reforma agrária, mas não poderia sê-lo porque a constituição é a favor, por isso é preciso modular o Direito inscrito nessa lei, de acordo com os princípios e o sistema e não contra eles.

Dura missão do jurista comentarista. Todo cuidado é pouco.

Mas a tarefa foi cumprida, com grandeza e equilíbrio, pelos procuradores e procuradoras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nesta obra. Essa era uma tarefa que só poderia ser cumprida por esses juristas, os encarregados não só de pensar, juridicamente, a política pública, chamada reforma agrária, colocando em prática a lei que a concretiza, mas, sobretudo, de defendê-la em juízo.

Por ser uma lei tão ideologicamente marcada sobre tema tão controvertido, é muito fácil escorregar para defesa de interesses ou posições políticas; é uma lei fácil de registrar como maquiavelicamente boa ou diabolicamente má, dependendo da posição que o intérprete queira defender. Eis sua dificuldade!

Os procuradores e procuradoras que subscrevem esta análise, entretanto, conseguiram, apesar das dificuldades, ser juristas, cientistas, artistas e profissionais do direito e, exatamente por isso, estão dando uma grande contribuição ao mundo jurídico, ainda que, no mundo real, cada um e cada uma sonhe com um lei que consiga mais facilmente promover a reforma agrária, como uma política pública de justiça social, de proteção da natureza e de harmonia das gentes. Mas, isso, não se discute nos tribunais, mas nas praças públicas, e não é tarefa de juristas, mas de cidadãos. Aqui, nesta obra, os comentaristas são juristas e, por isso, estes comentários devem ser levados em consideração pelos administradores e pelos juízes.

Carlos Frederico Marés
Procurador do Estado do Paraná
Ex-Procurador Geral do Incra
Professor Titular da PUC/PR

Janeiro de 2011

INTRODUÇÃO

Desde a instalação da Constituinte, cujos trabalhos foram concluídos com a Promulgação da Constituição de 1988, a discussão sobre o tema Reforma Agrária sempre foi pautada por posições antagônicas ou díspares, de forma a, desde aqueles anos, já se prever as dificuldades a serem enfrentadas.

Os obstáculos suportados ou ultrapassados pelo Incra normalmente são descritos em publicações das áreas das ciências agrárias, humanas ou sociais, contudo, sob o crivo da ciência jurídica, pouco ou fragmentados têm sido os registros sobre o tema específico.

Assim, sempre foi meta da Procuradoria do Incra objetivar tal publicação, consagrando-a neste início de 2011.

É uma importante e substancial contribuição, pois o material apresentado guarda uma peculiaridade, que é uma visão e postura prática das lides judiciais ou administrativas enfrentadas na perseguição da Reforma Agrária, sem perder, destaque-se, consonância com os princípios e objetivos constitucionais.

É uma honra tal material ter sido capitaneado na nossa gestão da Procuradoria Especializada junto ao Incra, cujo produto só foi possível graças à dedicação e ao compromisso de um grupo de pessoas, cujas responsabilidades vão além das atribuições profissionais, quais sejam: os autores.

Inquestionável que ainda há muito que se fazer para a efetiva Reforma Agrária, contudo este material certamente auxiliará na consecução deste objetivo pleno.

A presente publicação está dividida em dois capítulos, que ao se verificar de forma sistemática, apesar de parecerem estanques, complementam-se e proporcionam ao leitor uma visão ampliada e prática das execuções da Autarquia Fundiária.

Para o primeiro capítulo foi franqueado aos procuradores federais que trabalham no Incra, ou que por ventura tenham passado e atualmente encontram-se em outras procuradorias ou executando outras tarefas, a habilitarem-se a comentar os artigos da lei agrária. E o entusiasmo foi visível em face do grande número de inscritos ou ainda a inscrição de um só procurador a escrever sobre vários temas.

São importantes tais comentários, pois contribuem para uma visão prática e operativa do Direito Agrário, na medida em que vai se especializando e provando sua autonomia como ramo do Direito, exigindo do seu intérprete o conhecimento sobre o campo brasileiro. Este conhecimento diz respeito ao saber sobre

as pessoas que exploram a terra e a sua relação com ela, a importância para a preservação do meio ambiente, na medida em que o respeita, ao tempo que garante a segurança alimentar da população.

No segundo capítulo foram colacionadas as principais teses jurídicas sustentadas pela PFE/Incra, materializadas através de Notas Técnicas, nas quais se consolidam entendimentos defendidos ao longo dos tempos, e que vinculam os procuradores federais que representam judicialmente o Incra na adoção de tais orientações. Uma boa e proveitosa leitura.

Gilda Diniz dos Santos

Capítulo I

COMENTÁRIOS À LEI Nº 8.629/93



Art. 1º Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

A reforma agrária foi um dos temas mais discutidos e provocou debates acalorados por ocasião do processo constituinte¹. Segundo Carlos Frederico Marés, “quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado.”²

Ainda, segundo Marés,

Como não podiam desaproveitar claramente o texto cidadão, artilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juizes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra.³

E Marés questiona:

Que inútil seria essa Constituição que, bela como um poema, não lhe tem a mesma eficácia porque não serve sequer para comover corações? Que mistérios esconde o texto da esperança cidadã? A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei inferior) que estabeleça “graus e exigências”, com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução.⁴

O Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988 somente foi regulamentado cinco anos após a promulgação da Carta com a edição da Lei nº 8.629/93 (Lei material) e Lei Complementar nº 76/93 (Lei processual).

Esse vírus de ineficácia, referido por Marés, surtiu efeitos e atrasou a implementação da reforma agrária no país por meia década. Com efeito, no período entre a promulgação da Constituição de 1988 até o ano 1993, praticamente, não se desapropriou imóveis com fundamento no art. 184 da Constituição Federal, justamente em face do entendimento de que a nova ordem constitucional não havia recepcionado o Decreto-Lei nº 554/69 que dispunha sobre a desapropriação por

1 SILVA, José Gomes da. *Buraco Negro, a Reforma Agrária na Constituinte*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

2 MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 118.

3 Op. Cit. p. 146.

4 Op. Cit. p. 146.

interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Nesse sentido, foi o que decidiu o STF por ocasião do julgamento do MS 21348, que a seguir transcrevemos:

Mandado de segurança - Imóvel rural - Desapropriação-sanção (CF, art. 184) - Tutela constitucional do direito de propriedade - Ausência de recepção do Decreto-lei nº 554/69 pela nova Constituição - Inviabilidade da declaração expropriatória, por interesse social, ante a inexistência das leis re-clamadas pelo texto constitucional (art. 184, par. 3., e art. 185, I) - Edição superveniente da Lei Complementar nº 76/93 e da Lei nº 8.629/93 - Irrelevância - Impossibilidade de sua aplicação retroativa - Pedido deferido. (...) A inexistência das leis reclamadas pela carta política (art. 184, § 3 e art. 185, nº I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184). A edição dos atos legislativos exigidos pela carta federal, ocorrida em momento posterior ao da publicação do decreto presidencial impugnado, não tem o condão de legitimar a declaração expropriatória nele consubstanciada, dada a impossibilidade de aplicação retroativa daqueles diplomas legais (MS 21348, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08-10-1993).

Superados estes obstáculos, e transcorridas mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal, é fundamental que o ordenamento que trata da reforma agrária seja efetivamente aplicado. Recai, portanto, sobre os operadores do direito, sejam juízes, promotores, procuradores e advogados que militam na área, a responsabilidade histórica de interpretar e aplicar as normas com vistas a uma efetiva reforma agrária que transforme o meio rural, pois, segundo Elizabete Maniglia,

[...] o propósito do Direito Agrário é realizar a justiça social, que propiciará a certeza do alimento, o acesso ao trabalho agrário, quando este for a opção do cidadão, e a responsabilidade em assegurar um meio ambiente saudável, que acarretará a responsabilidade da certeza da sustentabilidade para as futuras gerações.⁵

5 MANIGLIA, Elizabete. *As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar*. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2009. p. 18.

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 Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º Não será considerada, para os fins desta lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5º No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de

servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.

Nos termos do art. 184 da CF/88, regulamentado pelo art. 2º da Lei nº 8.629/93, o alvo da reforma agrária é o imóvel rural que não cumpre a função social prevista no art. 186, incisos I a IV da Constituição Federal.

De início, importante registrar que a definição de imóvel rural conferida pelo Direito Agrário não é a mesma do Direito Civil. Sob a ótica agrarista a destinação que se dá ao imóvel ou a atividade nele exercida configura o principal elemento caracterizador do imóvel rural, e não sua localização, a qual pode ser urbana, inclusive. Trata-se da denominada Teoria da Destinação, segundo a qual “A definição de imóvel rural, em sede de desapropriação para fins de reforma agrária, é aferida pela sua destinação, não interessando que esteja localizado em zona urbana (RESP 621680).

Outro elemento fundamental caracterizador do imóvel rural é a sua continuidade, que não é propriamente física, mas econômica e contempla a unidade de exploração econômica. Portanto, apesar de possuírem mais de uma matrícula ou proprietários, mas se contemplarem uma mesma unidade de exploração econômica, devem ser considerados como um único imóvel rural para efeitos de cadastramento, fiscalização e desapropriação.

Daí que um imóvel que embora seja seccionado ou dividido por um rio ou estrada será considerado único para efeitos da desapropriação. Para isso é necessário verificar o regime de exploração, se existe materialização física dos limites de cada matrícula, se a produção é contabilizada como um todo ou em partes individualizadas considerando a área de cada matrícula, etc. Trata-se, portanto, de elemento fático que só pode ser constatado em campo.

Sobre este aspecto, Osvaldo e Silvia Opitz alertam que a expressão contínua no Direito Agrário transcende os três significados mais comuns emprestados à palavra contínuo, isto é, no tempo como consecutivo, no espaço como unido, seguido, ou no figurado, como ininterrupto. Segundo eles, neste campo o que importa

[...] é a utilitas da área, isto é, deve haver a continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem. Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica, e não física, como aparenta a expressão legal⁶.

Este entendimento foi agasalhado pelo art. 5º, § 1º da NE INCRA nº 95/2010, o qual dispõe que “Para fins de abrangência da área a ser vistoriada, é o imóvel rural o prédio rústico de área contínua que contemple a unidade de exploração econômica, podendo ser composto de vários registros de um ou mais proprietários.”

Ainda no âmbito interno da autarquia deve ser observado o Parecer SR-03/J Nº 13/95, da lavra do Procurador Federal Augusto José de Souza Ferraz, aprovado em caráter normativo pelo Presidente do Incra, em 21 de dezembro de 1995. Referido parecer delineou alguns dos elementos do conceito de imóvel rural, em especial, no tocante ao conceito jurídico de continuidade.

A PFE/Incra também emitiu algumas Notas Técnicas sobre o assunto, todas albergando o conceito de imóvel rural aludido, como por exemplo, a Nota Técnica/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/Nº 05/2008 (ACRH) e a Nota Técnica Conjunta/INCRA/DT/DO/PFE/Nº 01/2006, a qual, logo em seu *caput*, esclarece que tem o objetivo de padronizar conceitos e critérios na instrução de processos administrativos que tenham como objeto a obtenção de recursos fundiários mediante desapropriação para fins de reforma agrária.

Essa definição mais ampla e que considera a realidade existente em campo se contrapõe à noção dada pelo Direito Civil de que o imóvel rural estaria relacionado à propriedade devidamente delimitada e registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Vale dizer o conceito de imóvel rural é diverso e distancia-se da noção de propriedade rural.

Ressalta-se que a definição agrarista tem sido recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal, como se verifica dos seguintes julgados:

O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. (MS 24.488, STF, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 19.05.2005, DJ 03.06.2005).

A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da Reforma Agrária é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio. (MS 24.503, STF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 07.08.2003, DJ 05.09.2003).

6 OPITZ, Sílvia. C. B e OPITZ, Oswaldo. *Tratado de Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1983, p.43

O cadastro de imóveis no SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural) a cargo do Incra também deve considerar estes parâmetros e delineamentos justamente para conhecer mais fidedignamente a malha fundiária brasileira, e com isso melhor planejar a sua intervenção com vista a democratizar e melhorar distribuição da terra no país. Isso implica, eventualmente, em unificar num mesmo cadastro áreas com cadastros diversos, cancelando os demais, ou, eventualmente, cadastrar imóveis que embora com cadastro único, em campo são diversos, pois não possuem unidade de exploração econômica. Vale dizer, o cadastro do Incra não é de propriedades rurais, mas de imóveis rurais. O registro de propriedades é incumbência das serventias de registros de imóveis.

Constata-se, portanto, que a definição de imóvel rural pelo Direito Agrário gera consequências diversas do conceito estanque e formalista dado pelo Direito Civil, razão pela qual é de extrema importância que seus contornos sejam delineados tanto na fase administrativa, quanto no processo judicial de desapropriação. Efetivamente, é a partir dessa definição que se chegará, por exemplo, ao tamanho do imóvel, e sua classificação como pequena, média ou grande propriedade, e em consequência a incidência ou não da vedação constitucional prevista no art. 185, I da Constituição Federal que imuniza a pequena ou média propriedade se seu proprietário não possuir outra. Essa definição também é decisiva para se chegar à base cálculo dos índices de produtividade, e também no tocante aos prazos de resgate e juros incidentes sobre os TDAs - títulos da dívida agrária (art. 5º, § 3º da Lei nº 8.629/93 e art. 5º, § 3º da Lei nº 8.177/91).

Sabe-se que as sociedades humanas sempre tiveram, em todas as épocas e formas de organização, especial atenção ao uso e ocupação da terra. Segundo Marés, para quem a função social seria da terra e não da propriedade, a razão é óbvia: todas as sociedades tiraram dela seu sustento. E entenda-se sustento tanto o pão de cada dia como a ética refundidora da sociedade. A argamassa espiritual que une uma sociedade flui a partir das condições físicas do território em que o povo habita⁷. Afirma-se, no entanto, que foi no período imediatamente posterior a doutrina liberal clássica que se passa a estipular uma funcionalização da propriedade privada⁸. Mas sabe-se que já no Século XIV, o Rei de Portugal, por meio da Lei de 26 de Junho de 1375, ao inaugurar o regime das sesmarias portuguesas, assim ordenava:

Todos os que tiveram herdades próprias, emprazadas, aforadas, ou qualquer outro título que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam cons-trangidos a lavrá-las e semeá-las. [...] Se os senhores das herdades não quiserem estar por aquele arbitramento, e por qualquer maneira

7 MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 11.

8 SANTOS, João Paulo de Faria. *Reforma Agrária e Preço Justo: A Indenização na desapropriação agrária sancionatória*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 112.

o embargarem por seu poderio, devem perdê-las para o comum, a que serão aplicadas para sempre; devendo arrecadar-se o seu rendimento a benefício comum, em cujo território forem situadas.⁹

O certo é que há alguns séculos o direito de propriedade não é mais absoluto. Pesa sobre ele uma hipoteca social: o cumprimento da função social da propriedade. No caso do imóvel rural a função social somente é cumprida quando ele atende simultaneamente aos quatro requisitos previstos no art. 184 da Constituição Federal, que são: 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.

É de se registrar que, por muito tempo, a Autarquia Agrária manteve-se inerte quanto à análise dos demais aspectos da função social da propriedade, levando em conta, para fins de desapropriação, apenas os percentuais de GUT e GEE e deixando de desapropriar propriedades que degradavam o meio ambiente, assim como aquelas nas quais se violava a legislação trabalhista e não contribuíam para o bem-estar dos trabalhadores. Portanto, por um lado a autarquia agrária não se desincumbia das suas atribuições institucionais, e por outro lado restavam sem efetividade os incisos II a IV do art. 186 da CF/88, art. 2º e art. 9º, II a IV da Lei nº 8.629/93.

Por conta disso, o Tribunal de Contas da União exarou o Acórdão 557/2004, relativamente ao processo nº 005.888/2003-0, por meio do qual recomendou ao Incra o seguinte: “9.4.4. elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8.629/93”.

Visando dar cumprimento àquela decisão, a Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário elaborou o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/nº 011/2004 (VAF/JMPJ), o qual, aprovado pelo Ministro de Estado para os fins do art. 42 da Lei Complementar nº 73/93, tornou-se vinculante para a autarquia agrária.

O referido parecer enfrentou explicitamente a possibilidade de o imóvel, ainda que produtivo do ponto de vista economicista vir a sofrer a desapropriação-sanção nas hipóteses em que violar qualquer dos demais aspectos da função social da propriedade.

9 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cf. PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2007, p. 43.

A questão que se coloca perante o intérprete consiste na aparente contradição entre o art. 184 (desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social), o art. 186 (requisitos para o cumprimento da função social) e o art. 185 (vedação da desapropriação da propriedade produtiva).

Naquele estudo, partindo de uma interpretação sistemática e levando em consideração os princípios de interpretação constitucionais, tais como o da unidade da constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais, da força normativa da constituição, dentre outros, concluiu-se pela possibilidade de desapropriação da propriedade que descumpra qualquer dos aspectos enumerados no art. 186 da Carta Magna.

No referido parecer vinculante sustentou-se que o conceito de produtividade do art. 185 estaria alçado à idéia de razão humana e social, concluindo, portanto, que a propriedade para não sofrer a desapropriação-sanção deve cumprir simultaneamente os requisitos do aproveitamento racional e adequado, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; de observância das disposições que regulam as relações de trabalho e de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A partir do entendimento de que a Constituição não se interpreta em tiras, aos pedaços¹⁰, sustentou-se que a previsão do art. 185, deverá ser lida e interpretada em conjunto com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espalhados na Carta, como por exemplo, o art. 5º, XXIII¹¹ e art. 170, III¹², sejam preservados e efetivados, e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais.

As principais conclusões daquele Parecer foram:

a) a imunidade prevista no art. 185, II da CF/88 (propriedade produtiva), não alcança os imóveis que descumprem as outras condicionantes da função social da propriedade, de forma que é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, observe a legislação trabalhista e promova bem estar a proprietários

10 GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1990, pp. 176-177.

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

[...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

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

[...] III - função social da propriedade

e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;

b) poderá ser desincorporado dos cálculos de produtividade os produtos produzidos em detrimento da preservação ambiental (produção ilícita).

c) nos casos em que o descumprimento da função ambiental ou trabalhista for objetivável de plano a fiscalização compete autonomamente ao Incra.

d) nos demais casos a fiscalização poderá ser realizada em conjunto com os demais órgãos (Ibama e SIT/MTE).

Eros Grau sustenta que:

Por isso, devendo a Constituição ser interpretada no seu todo - “não se interpreta a Constituição em tiras” -, efetivamente diremos que, ainda que inexistente, no bojo da Constituição de 1988, o texto veiculado pelo seu art. 186, ainda assim (i) o cumprimento da função social da propriedade rural suporia a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, bem assim a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (ii) a contratação de trabalhadores com afronta ao entendimento jurisprudencial cristalizado no Enunciado 256 do TST e a prática de queimadas e desmatamentos sem a devida autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis caracterizariam o não cumprimento da função social da propriedade rural.¹³

Efetivamente, a interpretação isolada do artigo 185, II da CF/88 não é de boa técnica hermenêutica e é repudiada pela melhor doutrina. Vale dizer: o fato de o imóvel ser produtivo não o dispensa de cumprir os demais requisitos da função social.

Ainda sobre esse aspecto, importante referirmos a posição contundente de Marés, para quem “ao submeter a função social à produtividade, esta interpretação desconsidera toda a doutrina e a evolução da teoria da função social e reduz o art. 186 da Constituição a uma retórica cínica.”¹⁴

E mais adiante Marés questiona:

Se esta interpretação fosse verdadeira, que sentido teria o artigo 186 que define os critérios da função social? E que sentido teriam os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, incisos I e II, que indicam uma clara vinculação entre a propriedade privada e a função social? Esta exegese ligeira acaba por comprometer todos estes dispositivos constitucionais, como se tivessem sido escritos apenas para lu-

13 GRAU, Eros Roberto. *Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pp. 195-202.

14 MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, pp. 120-121.

dibriar o povo. A conclusão é dura demais para ser verdadeira, porque é uma espada impiedosa golpeando a esperança de um povo viver em paz. Se a constituição foi escrita para enganar o povo, que caminhos de paz pode lhe restar? Cento e cinquenta anos depois, voltaríamos a Lassalle quando dizia que a Constituição é uma folha de papel sujeita ao uso das classes dominantes.¹⁵ É claro que estas interpretações excludentes devem ser repudiadas sob pena de se atirar no lixo o texto constitucional. Mas as interpretações são equivocadas, tomam um inciso e omite o conjunto da obra. É verdade que a inclusão do artigo foi intencional e exatamente para propiciar tais interpretações, como infirma todo o resto, se impõe um esforço para lhe dar coerência e sobretudo para encontrar nele o que Lassalle chamou de forças reais de poder.¹⁶

Embora não tenha enfrentado diretamente o tema o STF tratou do conteúdo do princípio constitucional da função social da propriedade, em especial sobre a exigência do atendimento simultâneo dos requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal no julgamento do MS 22.164/SP (STF, Rel. Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995), bem como na ADI-MC 2.213/DF (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004). Colhe-se dos julgados as seguintes passagens:

ADIN 2213 : 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) 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.(....)

MS 22164: A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

15 MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*: nota 103 citada no original - Ferdinand Lassalle, *Qué es una constitución?*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

16 Op. Cit. p. 120.

Cumprir referir, ainda, outros casos concretos que caminham no sentido da tese acima exposta, alguns já levados à apreciação do Poder Judiciário: Fazenda Campo do Paiol/SC. Imóvel produtivo. Descumprimento ambiental (2007.72.11.001000-1/SC); Fazenda Bacaba/TO. Imóvel produtivo. Descumprimento da função ambiental (2004.43.00.001111-0/TO). Por iniciativa do Poder Executivo, foram objeto de decretação a Fazenda Nova Alegria situada em Felisburgo/MG decretada em face do descumprimento da função ambiental e bem-estar com fundamento nos arts. 186, II e IV da CF/88 e § 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 (DOU de 20.08.2009); Fazenda Juliana ou Escalada do Norte situada em Rio Maria/PA decretada em face de descumprimento da função ambiental com fundamento no art. 186, II da CF/88 (DOU de 08.12.2009) e Fazenda Santa Elina, situada em Chipinguaia/RO (DOU de 15.04.2010).

No caso da Fazenda Campo do Paiol situada no Município de Taió/SC foi proferida sentença no Processo nº 2007.72.11.001000-1/SC, o qual foi ajuizado pelo proprietário pretendendo declarar o imóvel produtivo. Sobreveio sentença no sentido de que a produtividade por si só não imuniza a propriedade descumpridora da função social ambiental. Transcrevemos:

Assim, a partir da interpretação sistêmica dos artigos 184 a 186 da Constituição Federal, a propriedade produtiva somente é insuscetível de desapropriação, se cumpre sua função social e, portanto, se utiliza adequadamente dos recursos naturais disponíveis e preserva o meio-ambiente.

Com efeito, a produtividade (grau de utilização da terra ou eficiência da exploração) do imóvel deve ser conciliada com o atendimento de sua função social, sob pena de se tornarem sem sentido os artigos 184 e 186 da Constituição Federal.

A competência para proceder à desapropriação-sanção prevista no art. 184 da Constituição Federal é privativa da União, por meio do Incra que exerce a competência pro força do art. 16, parágrafo único do Estatuto da Terra c/c art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/70. No entanto, essa exclusividade diz respeito à modalidade de desapropriação e não implica dizer que a reforma agrária somente possa ser realizada pela União e por meio desse instrumento. Ou seja, é possível que outros entes como Estados e Municípios também desapropriem e destinem o imóvel para a reforma agrária, desde que a indenização seja paga de forma prévia e em dinheiro, conforme previsão do art. 5º, XXIV da Constituição Federal.

Neste sentido, é a lição de José Afonso da Silva que transcrevemos a seguir:

Não quer dizer que a reforma agrária possa fazer-se somente por esse modo. A desapropriação por interesse social, inclusive para me-

lhor distribuição da terra, é um poder geral do Poder Público (art. 5º, XXIV), de maneira que a vedação de desapropriação, para fins de reforma agrária, da pequena e média propriedade rural, assim definida em lei e desde que seu proprietário não possua outra, e da propriedade produtiva configurada no art. 185 deve ser entendida em relação ao processo de reforma agrária constante do art. 184. Ou seja: o art. 185 contém uma exceção à desapropriação especial autorizada no art. 184, não ao poder geral de desapropriação por interesse social nos termos do art. 5º, XXIV. Quer dizer, desde que se pague a indenização nos termos do art. 5º, XXIV, qualquer imóvel rural pode ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária e melhor distribuição da propriedade fundiária.¹⁷

De fato, a coexistência da desapropriação por interesse social do tipo ordinária prevista genericamente no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 4.132/62, com a desapropriação-sanção prevista no art. 184 da mesma carta e regulamentada pela Lei nº 8.629/93, que se constitui em exceção ao chamado poder geral de desapropriação, é plenamente reconhecida pela melhor doutrina e pela jurisprudência. Neste sentido, e por oportuno transcrevemos algumas decisões proferidas pelo STF e STJ:

Encontra ressonância na doutrina e na jurisprudência a competência dos demais entes da Federação para proceder à desapropriação, por interesse social, de imóvel rural, com pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. [...] (SS 2.217-RS, DJ 17/12/2003)

DESAPROPRIAÇÃO. ESTADO-MEMBRO. REFORMA AGRÁRIA. PRÉVIA INDENIZAÇÃO. DINHEIRO.

A Turma, ao prosseguir o julgamento, entendeu, por maioria, que é possível a qualquer ente federado propor, por interesse social, ação de desapropriação de imóvel rural, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, da CF/1988 e art. 2º da Lei nº 4.132/1962). Note-se não se tratar de desapropriação nos moldes do art. 184 da CF/1988, de competência exclusiva da União. Precedentes citados do STF: liminar na SS 2.217-RS, DJ 9/9/2003; do STJ: RMS 16.627-RS. REsp 691.912-RS, Rel. originário Min. José Delgado, Rel. para acórdão Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 7/4/2005.

DESAPROPRIAÇÃO. ESTADO-MEMBRO. REFORMA AGRÁRIA. Qualquer dos entes da Federação, frente ao interesse social, pode efetuar desapropriação de imóvel rural para implantação de colônias ou cooperativas de povoamento ou trabalho agrícola, isso mediante o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, da CF/1988 c/c o art. 2º da Lei nº 4.132/1962). Essa modalidade de desapropriação, praticada, no caso, pelo Estado-membro, assemelha-se àquela destinada à reforma agrária (art. 184 da CF/1988), mas com

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 23ª edição, 2004, pp. 800-801

ela não se confunde, não se podendo falar em exclusividade da União. Precedente citado do STF: SS 2.217-RS, DJ 17/12/2003. RMS 13.959-RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 6/9/2005.

O § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 atribui competência ao Incra, que nos termos do art. 16, parágrafo único do Estatuto da Terra c/c art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/70 age na condição de longa manus da União para proceder a fiscalização do cumprimento da função social, bem como os atos desapropriatórios subsequentes. Frise-se que não existe óbice para que o Incra realize fiscalização dos aspectos ambientais, trabalhistas e de bem-estar certificando as ocorrências no respectivo laudo. Tal se dá em virtude de que a competência da Autarquia não consiste apenas em aferir a produtividade econômica, mas em fiscalizar o cumprimento das condicionantes da função social da propriedade, que abrange, com já visto, as funções ambientais, trabalhistas e de bem-estar.

No âmbito interno da autarquia a fiscalização da função social da propriedade é competência dos Engenheiros Agrônomos, os quais nos termos do art. 2º da Lei nº 10.550/02 integram a carreira de Perito Federal Agrário, a conferir:

Art. 2º Os ocupantes do cargo de Engenheiro Agrônomo do Quadro de Pessoal do Incra que integrarem a Carreira de Perito Federal Agrário têm por atribuições o planejamento, a coordenação, a orientação, a implementação, o acompanhamento e a fiscalização de atividades compatíveis com sua habilitação profissional inerentes às políticas agrárias e, mais especificamente: (Redação dada pela Lei nº 11.090, de 2005)
I - a vistoria, avaliação e perícia de imóveis rurais, com vistas na verificação do cumprimento da função social da propriedade, indenização de imóveis rurais e defesa técnica em processos administrativos e judiciais referentes à obtenção de imóveis rurais; (Redação dada pela Lei nº 11.090, de 2005)

Assim, tendo o legislador estabelecido a competência do Incra para proceder à fiscalização do cumprimento das condicionantes da função social em imóveis rurais, é evidente que, quando ocorrer o não atendimento de um desses requisitos, a fiscalização e o processamento da demanda deverão ter guarida no âmbito da Autarquia agrária.

O levantamento de dados e informações referido no § 2º do art. 2º ocorre mediante a vistoria preliminar para verificação do cumprimento da função social da propriedade. Posteriormente, após a decretação de interesse social é realizada a vistoria de avaliação do imóvel. É possível, no entanto, realizar ambas as vistorias em conjunto, conforme já decidiu o STF por ocasião do julgamento do MS 23.744. Registra-se:

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*.

Com fundamento nesse julgado foi editada no âmbito do Incra a Nota Técnica Conjunta DT/DO/PFE/INCRA nº 01/2006 orientando no sentido da realização das fiscalizações conjuntas, a seguir transcrita:

[...] nos casos em que a equipe técnica disponha de elementos suficientes que, antecipadamente, permitam identificar flagrante condição de improdutividade do imóvel, bem como ser o mesmo viável para assentamento, a avaliação do imóvel poderá ser feita concomitantemente à vistoria para levantamento de dados e informações (preliminar), devendo constar essa condição, nos termos da competente notificação do proprietário.

Tal procedimento encurta consideravelmente o tempo do processo e por certo está em consonância com o procedimento especial de rito sumário previsto no art. 184, § 3º da Constituição Federal, além de homenagear o princípio constitucional da eficiência.

Nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 antes de o Incra ingressar no imóvel rural, a fim de que seja realizado o levantamento preliminar de dados e informações, faz-se necessária a prévia comunicação escrita do proprietário, preposto ou representante (Precedentes: MS 22.164 - STF, Rel. Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995, MS 22.165; STF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 26.10.1995, DJ 07.12.1995).

Cumprе informar que no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.562, Rel. Min. Maurício Corrêa, ocorrido em 08.06.2000, o STF decidiu incidenter tantum que a alteração da redação do art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, a qual trocou a expressão “notificação prévia” por “comunicação escrita”, foi considerada inconstitucional. Em resolução de nº 04/2007, o Senado Federal, então, suspendeu a execução dos artigos de todas as medidas provisórias que estabeleciam a alteração declarada inconstitucional, desde a MP nº 1.577/1997 e suas reedições até a MP nº 2.027-39/2000. A partir da nova reedição da Medida Provisória em 29 de junho de 2000, que adotou o nº 2.027-40, a expressão utilizada no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93 passou a ser “prévia comunicação escrita”, redação que foi mantida até a edição da MP nº 2.183-56-2001, atualmente em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/01.

O STF em diversos julgados também considerou indispensável que a comunicação prevista no § 2º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629/93 seja feita com antecedência, de modo a permitir a efetiva participação do proprietário, ou de preposto por ele designado, nos trabalhos de levantamento de dados que tem por objetivo a determinação da produtividade do imóvel (Precedentes do STF: MS 22.164, STF, Rel. Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995, MS 22.320, STF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 11.11.1996, DJ 19.12.1996).

Segundo o STF, a comunicação que inaugura o devido processo legal 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 à eventual caracterização da propriedade como produtiva e, se cumpridora dos demais requisitos da função social, isenta da desapropriação-sanção.

Como visto, a lei não fixou o prazo que a comunicação seria considerada prévia. A jurisprudência, em especial do STF, passou a considerar como prévia a comunicação que observa o prazo de três dias úteis entre o seu recebimento e a entrada da equipe de fiscalização na área do imóvel.

Referido prazo então foi albergado pelas normas internas do Incra que passaram a fixar um intervalo de três dias úteis entre o recebimento da comunicação e a entrada da equipe de fiscalização na área do imóvel. A Atual redação da NE Incra nº 95/10 é a seguinte:

Art. 5º O ingresso no imóvel rural de propriedade particular para o levantamento de dados e informações visando a elaboração do Laudo Agrônômico de Fiscalização - LAF, de acordo com o previsto nos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 8.629/1993, far-se-á mediante prévia comunicação ao proprietário, preposto ou seu representante legal:

[...]

§ 3º A comunicação prévia de que trata este artigo deverá ser feita com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, da qual deverá constar o período estimado para ingresso no imóvel rural, desde que o período estimado para ingresso não extrapole o prazo de 3 (meses) da data do ofício de comunicação prévia.

O mesmo normativo prevê em seu art. 5º, § 4º que havendo mais de um proprietário o prazo de três dias úteis entre a comunicação e o ingresso no imóvel será contado a partir da entrega da última comunicação. Veja-se:

§ 4º Havendo mais de um proprietário, o prazo previsto no parágrafo

anterior será contado a partir da entrega da última comunicação.

Se o tríduo legal não for observado, é possível sanear a irregularidade se o proprietário, preposto ou funcionário por ele designado tenha acompanhado os trabalhos de vistoria. Neste sentido é o que se decidiu no MS 24.036 STF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01.02.2002, DJ 12.04.2002. É que tendo a comunicação atingido seus objetivos não há razão para anular o ato, forte no brocardo *pas de nullité sans grief*.

A comunicação deve ser feita de forma direta e pessoal mediante entrega do ofício pelo servidor da autarquia ou por via postal pela ECT mediante ARMP (aviso de recebimento em mãos próprias). Se não for exitosa por essas vias a comunicação será realizada por meio do Tabelionato de Notas. Por último, se nenhuma das três formas for exitosa, os resultados deverão ser certificados por servidor da autarquia, e então a comunicação se dará por meio de edital, a ser publicado por três vezes consecutivas em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel rural. Transcrevemos a previsão do art. 5º da NE 95/10:

Art. 5º O ingresso no imóvel rural de propriedade particular para o levantamento de dados e informações visando a elaboração do Laudo Agrônomo de Fiscalização - LAF, de acordo com o previsto nos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 8.629/1993, far-se-á mediante prévia comunicação ao proprietário, preposto ou seu representante legal:

I. pessoalmente, provada pela assinatura do proprietário, preposto ou representante legal, devidamente identificado, e pela data do recebimento da comunicação, ou;

II. por via postal, com aviso de recebimento em mãos próprias - ARMP, ou;

III. por via extrajudicial, por meio do Tabelionato de Notas.

§ 1º Será admitida a comunicação por meio de edital, a ser publicada por 3 (três) vezes consecutivas em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel rural, quando não tiverem êxito os meios de comunicação previstos nos incisos I, II ou III, assim certificado por um servidor da Autarquia.

Sendo o proprietário espólio, a notificação deve ser realizada na pessoa do inventariante, pois na “forma do art. 12, V, e 991, II do Código de Processo Civil, ao inventariante caberá a representação do espólio em juízo e fora dele” (MS 24.786, Rel. Min. Ellen Grace, DJ 06/08/2004). Não havendo inventariante, todos os herdeiros deverão ser notificados pessoalmente.

Tratando-se de imóvel em condomínio há a necessidade de comunicação de todos os condôminos, conforme se decidiu no MS 23.012, STF, Rel. Min. Ilmar Galvão, Rel. para o acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, jul-

gado em 04.06.1998, DJ 24.08.2001.

Já no caso de condomínio por sociedade conjugal basta a comunicação de um dos cônjuges, em especial se o comunicado é o administrador do imóvel, conforme se decidiu no MS 23.311 STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09.12.1999, DJ 25.02.2000.

A comunicação das entidades de classes de que trata o Decreto nº 2.250/97 somente é exigida para aquela entidade que indicou o imóvel, conforme decisão proferida pelo STF no MS 23.391, Rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 11.05.2000, DJ 24.11.2000 e MS 23.312, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 16.12.1999, DJ 25.02.2000.

No âmbito do Incra, foi exarada a Nota Técnica/PFE/INCRA/nº 01/06 com recomendações detalhadas sobre o procedimento de notificação prévia e a contagem de prazo, como, dentre outras, a recomendação pela utilização da regra do CPC de que o prazo deve ser contado excluindo-se o dia do início (data em que foi praticado o ato) e computando-se o dia do vencimento.

Quanto ao § 4º do dispositivo em comento, não será considerada, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º.

Essa vedação é dirigida ao proprietário do imóvel e visa evitar fraudes frequentemente realizadas com o objetivo de inviabilizar a ação de desapropriação. É de se registrar que o proprietário não está proibido de realizar modificações quanto ao domínio, dimensão e às condições de uso do imóvel, mas se as realizar serão as mesmas desconsideradas perante o processo de fiscalização instaurado pelo Incra.

Não se trata de prazo de validade do laudo pericial nem termo final para a edição do decreto declaratório de interesse social, como equivocadamente frequentemente é sustentado na fase administrativa e judicial do processo de desapropriação. Sobre o tema, destacamos o seguinte julgado:

O § 4º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93 não fixa prazo de validade do laudo pericial nem termo final para a edição do decreto expropriatório. Dispõe apenas que o laudo não deverá levar em conta as alterações sobre domínio, dimensão e condições de uso do imóvel ocorridas no período de seis meses contados a partir da vistoria. (MS 23.598, STF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13.09.2000, DJ 27.10.2000).

O citado dispositivo legal não abrange as hipóteses em que a modificação do imóvel ocorre depois dos seis meses. Porém, as alterações não impor-

tarão em prejuízo ao processo expropriatório se ficar comprovado em campo que o imóvel continua mantendo a unidade de exploração econômica, que caracteriza um imóvel rural único.

Da mesma forma e pelas mesmas razões, nos casos em que as modificações ocorrerem em decorrência de transmissão causa mortis, mesmo que escoado o prazo do § 4º, essa transmissão automática de pleno direito denominada Direito de Saisine, não inviabiliza por si só o processo de desapropriação.

Nesses casos, o Incra deve se valer do conceito dado pelo Direito Agrário ao imóvel rural, já exposto anteriormente, de forma que seja demonstrada que a pluralidade de titulares do imóvel não impede sua desapropriação, se a exploração for mantida unificada.

Salienta-se que o STF mais recentemente modificou o entendimento anterior, consagrando a tese da Autarquia e interpretando o Direito de Saisine de acordo com o conceito de imóvel rural. Ademais, segundo decidiu a Corte Suprema, a existência de condomínio sobre o imóvel rural não impediria a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural descumpridor de sua função social e não se poderia tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedade distinta, para fins de Reforma Agrária. (MS 24.573, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. para o acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 12.06.2006, DJ 15.12.2006). Na mesma linha: MS 25299, STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 14.06.2006, DJ 08.09.2006 e MS 25283, STF, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Julgado em 01/08/2008.

O § 5º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2183-56/01, prevê que no caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º.

O poder de polícia é conceituado por Celso Antônio Bandeira de Mello em dois sentidos. Em sentido amplo corresponde “à atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”. Já em sentido restrito, diz respeito

[...] às intervenções quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais.¹⁸

18 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 95

Com base em tal doutrina, entende Moisés Tomás Stefani¹⁹ que o parágrafo em estudo refere-se ao conceito restrito de poder de polícia, com vista à garantia da ordem, da tranquilidade e da salubridade. Dessa forma, somente nesses casos a Administração estaria autorizada a não efetuar a comunicação prévia ao proprietário do imóvel. Daí porque concluiu que o § 5º estaria deslocado e impropriamente inserido em diploma legal que visa regulamentar tão-somente os procedimentos relativos à reforma agrária, sendo que o correto seria que estivesse previsto na legislação própria, que regulamenta cada atividade fiscalizadora da Administração.

Não é esse o nosso entendimento. Com efeito, a previsão do § 5º do art. 2º, salvo melhor juízo, exige interpretação sistemática e teleológica da Lei nº 8.629/93, com vista à bem compreender a mens legis ao estabelecer tal exceção na exigência de comunicação prévia para o levantamento de dados e informações acerca do cumprimento da função social.

De início, não se pode negar que a atividade de fiscalização da função social da propriedade decorre de típico exercício de poder de polícia compreendido em seu sentido amplo, pois a atividade estatal visa justamente condicionar - efeito pedagógico - a exploração da propriedade privada às necessidades da coletividade, sob pena do imóvel vir a ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária.

Por outro lado, é certo que a lei não pretende tratar das fiscalizações ordinárias atribuídas a outros órgãos da Administração, como por exemplo, Ibama e Ministério do Trabalho, vez que o artigo 1º é expresso no sentido de que a lei ora em comento “regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.”

Mas a questão é que para efeitos de fiscalizar a produtividade, mesmo que essa atividade decorra de poder de polícia, a lei exige a comunicação prévia do proprietário, e sobre este aspecto já comentamos anteriormente que a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de sua imprescindibilidade sob pena de nulidade processual. Mas para proceder à fiscalização dos demais aspectos da função social da propriedade, como por exemplo, a função ambiental, trabalhista e bem-estar, a lei dispensa a comunicação, justamente porque é imprescindível que para o êxito dessa fiscalização a Administração conte com o elemento surpresa. Efetivamente, se o proprietário que estiver explorando trabalho escravo, por exemplo, for comunicado previamente à fiscalização, a verificação poderia ficar inviabilizada com a retirada dos trabalhadores.

19 STEFANI, Moisés Tomás. Algumas inovações trazidas pela MP nº 1.577/97, suas sucessoras e o Decreto nº 2.250/97. In SILVEIRA, Domingos S. D. da; XAVIER, Flávio Sant’Anna (Org). *O Direito Agrário em Debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 333.

Em prolação de voto no MS 24547/DF, a Min. Ellen Grace estabelece, com base em julgamentos anteriores, que o §5º não se aplica para a averiguação de produtividade, com vistas à declaração de interesse social. Isto porque no entendimento daquela Corte deve ser assegurado ao proprietário o devido processo legal, com efetiva oportunidade de acompanhamento dos trabalhos dos peritos do Incra por funcionários designados pelo proprietário do imóvel rural.

Não tem o mesmo entendimento, porém, a Ministra, nos demais requisitos essenciais à caracterização da função social da propriedade, já que afirma que o escopo da norma reside em

[...] viabilizar inspeções que objetivem detectar infrações à legislação trabalhista, ambiental ou mesmo penal, tendo sido inspirado precipuamente para possibilitar fossem localizadas plantações clandestinas de canabis sativa localizadas no interior de grandes propriedades ou ainda a manutenção de trabalhadores em regime de escravidão ou semi-escravidão. Tais verificações, por óbvio, ficariam inviabilizadas se alguma comunicação prévia fosse feita.²⁰

Desta forma, deve-se entender a exigência de notificação prévia somente para a situação de averiguação da produtividade do imóvel rural, sendo os demais casos pertencentes ao § 5º do art. 2º da Lei nº 8.629/93. Com tal interpretação sistemática, busca-se obedecer à intenção do legislador e, principalmente, à teleologia da norma, que objetiva a constatação real da situação fática dos imóveis rurais quanto aos requisitos ambiental, trabalhista e bem-estar da função social da propriedade.

À luz do § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, com as alterações da MP nº 2.183-56/01, o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não poderá ser vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência.

Sobre o tema cumpre informar que o pleno do STF ao apreciar o pedido de liminar na ADIN nº 2213 decidiu que a norma é constitucional. No entanto, a Suprema Corte ao apreciar diversos casos concretos concluiu que a norma não se aplica às ocupações ocorridas posteriormente às vistorias realizadas pelo Incra (MS 24.136 e MS 24.484) ou nas situações de ocupação de área ínfima ou por tempo efêmero (MS 23.054 e MS 23.857). Em síntese, as decisões do STF caminharam no sentido de que a norma proibitória somente incidiria quando a ocupação fosse a causa que levou à improdutividade do imóvel. Ou seja, a incidência da norma presuppõe a existência de nexo causal entre o estado de improdutividade e a ocupação.

20 STF, MS 24547/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 14/08/2003, DJ 23/04/2004

Nesse sentido transcrevem-se as decisões citadas:

- Ocupação posterior à vistoria. Falta de nexo causal: “A vedação prevista no § 6º do artigo 4º da Lei nº 8.629/93, com a redação dada pela MP nº 2.109/01, alcança apenas as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação”. (MS 24.136, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 11.09.2002, DJ 08.11.2002)

- “O esbulho possessório que impede a desapropriação [art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, na redação dada pela Medida Provisória nº 2.183/01], 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” (MS 24.484, STF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para o acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 09.02.2006, DJ 02.06.2006).

- Área ínfima ou tempo efêmero. Não aplicação da MP nº 2.183-56/01: “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, STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15.06.2000, DJ 04.05.2001; MS 23.857 STF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 23.04.2003, DJ 13.06.2003).

Baseados nesses precedentes a PFE/Incra expediu a Nota Técnica/PFE/INCRA nº 02/06 traçando recomendações sobre a questão, em eventuais casos de ocupação, quando então a equipe técnica deverá informar, por meio de laudo fundamentado, o tamanho da ocupação, sua exata localização no imóvel e, principalmente, se a ocupação compromete a exploração do imóvel e repercute em sua classificação cadastral, a fim da Administração, de posse desses elementos, averiguar e decidir sobre a existência de nexo causal entre o estado de improdutividade e a ocupação, bem como para subsidiar a defesa da Autarquia se a mesma vier a ser demandada em juízo.

A prática das ocupações de terra vem se firmando como importante instrumento da luta por uma estrutura fundiária justa, provocando mudança no posicionamento do Poder Judiciário, bem como interferindo na política de assentamentos do Poder Executivo. É nesse contexto que foi reeditada a Medida Provisória nº 2.183-56/2001, a qual incluiu o § 7º no art. 2º, como expressão dos grandes proprietários de terras, nos idos de 1990, contra o exercício da ocupação pelos movimentos sociais, refutando o reconhecimento do ato como forma legítima de pressão para implementação da reforma agrária.

Registre-se que, não obstante a lei utilizar o termo “invasão”, para os movimentos sociais há uma diferença entre ocupação e invasão. Nesse sentido, a ocupação é um movimento de reivindicação pela implantação da reforma agrária,

enquanto que a invasão é um movimento de quem pretende tirar (subtrair) algo de alguém, sem a devida compensação²¹. Nessa perspectiva, a ocupação de terras tem-se tornado, nos últimos anos, atividade bastante utilizada por movimentos sociais.

O § 7º traz uma sanção administrativa para o indivíduo que for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por “invasão” ou esbulho, bem como quem for efetivamente identificado como participante de “invasão” de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações: a exclusão do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Primeiramente, há de se considerar que o conflito fundiário ali descrito é aquele que tem como objetivo a posse da terra, ou seja, aquele no qual seus participantes possuem o *animus* de se apossar definitivamente da terra, para dela extrair a sua subsistência, empregando-lhe a função social comumente esquecida pelos grandes proprietários.

Assim, merecem atenção duas preliminares antes de ser aplicada a sanção prevista no parágrafo: (a) o conflito fundiário deve, de fato, ser motivado pelo ânimo de posse da terra, para promover a sua justa distribuição entre aqueles que dela necessitam para sobreviver; (b) a propriedade esbulhada ou invadida deve estar cumprindo a 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 [...]²²

Além disso, a caracterização técnica do esbulho possessório exige a perda total da posse do bem em razão de uma moléstia injusta de outrem. Na definição de Maria Helena Diniz, esbulho “é o ato pelo qual o possuidor se vê despojado da posse injustamente, por violência, por clandestinidade e por precariedade”.²³

Portanto, para que haja exclusão de beneficiário da reforma agrária, é preciso que fique tecnicamente caracterizada a ocorrência de esbulho possessório, pois uma simples turbacão de posse não ensejaria a exclusão do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), posto ser figura que não se enquadra nos limites do

21 Por tais motivos, passaremos a utilizar a expressão “invasão” entre aspas.

22 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, disponível em: <http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimi/legitimi4.html>. Acessado em: 22/11/2010.

23 DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 1.210.

parágrafo em questão.

Nesse momento, já é possível delinear a fragilidade da sanção imposta no parágrafo e o alto risco do equívoco em sua aplicação, haja vista que um regular beneficiário da Reforma Agrária ou o seu pretendente à luz da Lei nº 8.629/93 e das normas internas do INCRA, pode ser erroneamente penalizado com uma sanção grave - que é a exclusão definitiva do Programa e conseqüente perda de sua forma de sobrevivência, já que retira do cultivo da terra a própria manutenção e da família -, por participar de manifestação muitas vezes com propósito meramente político, o que a todos é assegurado pela Constituição Federal (art. 5º, XVI)²⁴, ainda mais se incidente sobre propriedade que não cumpre a sua função social, desmerecedora de proteção jurídica.²⁵

Com efeito, se a Constituição autoriza a desapropriação de imóveis rurais que não estejam cumprindo a sua função social, a conclusão lógica é que a propriedade da terra rural não aproveitada ou mal aproveitada é constitucionalmente sem valor à luz do direito e perde a proteção do sistema, ainda que não tenha sido efetivamente desapropriada.

Assim, se determinado imóvel vem a ser ocupado por trabalhadores rurais sem terra, seja com o intuito de nele se fixar e trabalhar de modo a transformá-lo em produtivo, ou tão apenas para manifestarem o seu inconformismo com a injusta distribuição de terras, e se ao proprietário faltar a posse nos termos da Constituição, pelo não-cumprimento da função social, não pareceria possível nem mesmo o ajuizamento de medidas possessórias usualmente pleiteadas, e ainda menos uma sanção de tamanha natureza contra um beneficiário ou pretense beneficiário da Reforma Agrária. Em outras palavras, não cumprindo a terra a função social, em tese não há razão para se obstar a desapropriação, nem mesmo para sancionar administrativamente eventual participante da ocupação por promover atos lícitos de manifestação pela posse da terra, para fins de ser distribuída de forma igualitária.

Quanto ao esbulho de imóvel rural de domínio público, empresta-se maior legitimidade à norma, eis que o esbulho possessório sobre imóvel público constitui ilícito penal²⁶, que deve ser reprimido pelo aparato estatal, conforme seu regramento. Na lição do então Consultor Geral da União Manoel Lauro Volkmer de Castilho, “se forem terras públicas que não tenham outra finalidade ou afetação de-

24 XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.

25 Segundo Eros Roberto Grau, “a propriedade que não cumpre a função social não existe, e, como consequência, não merece proteção, devendo ser objeto de perdimento e não de desapropriação.” (In: A ordem econômica na Constituição de 1988 - interpretação e crítica. SP, RT, 1990, p. 316).

26 V. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, “Art. 20. Invadir terra pública com a intenção de ocupá-las. Pena - 6 meses a 3 anos de detenção.”

vem ser destinadas à reforma agrária, em razão de que o mencionado esbulho deve ser encarado com cuidado e sem as influências do direito civil.”²⁷ Também esse é o teor do art. 13 da Lei nº 8.629/93: “Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.”

Todavia, é essencial para a tipificação da conduta que esteja evidente a vontade de ocupar e essa ação de ocupar seja revestida da vontade de permanecer e assentar-se com ânimo definitivo, pois, do contrário, não será possível a incidência da vedação legal prevista no § 6º, nem de seus consectários, a exemplo do previsto no § 7º em análise. Portanto, é preciso que a conduta seja caracterizada como esbulho ou “invasão”, em sentido estrito²⁸, para que não se frustrem o preceito constitucional da reforma agrária e o regime de função social da propriedade.

De outro ângulo, é imperioso ressaltar a necessidade de que haja prova cabal da participação do indivíduo nas situações narradas no parágrafo. O dispositivo fala em quem “for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário”. Nessa perspectiva, simples boletim de ocorrência policial não tem força probante, especialmente porque fundado em informações unilaterais apresentadas pelo declarante.

Naquilo que se refere à exclusão do PNRA do indivíduo que tenha sido identificado como participante de “invasão” de prédio público, há que se ter em mente o dever da Administração de agir no sentido de resguardar seu patrimônio, o que se faz, em regra, pelas medidas de reintegração de posse. Todavia, quanto à penalidade posta no parágrafo, há de se agir com cautela, sendo devida a observância de todas as considerações colocadas acima. Há de se ter cuidado ao afastar de pronto a legitimidade da ocupação, notadamente quando esteja flagrante a omissão do Estado no tocante à política de reforma agrária. Nesse contexto, as ocupações podem caracterizar instrumento hábil a exigir o quanto exposto na Lei Maior, ou seja, exigir que o Poder Público construa uma sociedade livre, justa e solidária e, principalmente, erradique a pobreza e a marginalização.

A ocupação como instrumento de pressão foi reconhecido e acatado pelo Superior Tribunal de Justiça por meio do voto do Ministro Adhemar Maciel, onde ficou assentado que a ocupação seria:

Uma reforma agrária de baixo para cima, uma pressão social, já que o governo está tranqüilo há não sei quantos anos - quanto todas as nossas Cartas e as nossas Constituições estão apregoando a reforma agrária? (HC 4399/SP, DJ de 8/4/1996, Rel. Min. Willian Patterson)

27 In: Interesse Público, ano 11, nº 54, mar./abr. 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 29-49.

28 Expressão usada pelo então Consultor-Geral da União Manoel Lauro Volkmer de Castilho, Op. Cit., p. 47.

Em outra oportunidade, o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão da relatoria do Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, cristalizou o seguinte entendimento:

Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático. (HC 5574/SP, DJ de 18/8/1997, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro)

Assim, a aplicação da sanção posta no parágrafo deve ser adotada com bastante comedimento, não sem antes haver prova incontestada da participação do indivíduo na “invasão” do prédio público e os demais atos previstos no parágrafo, atos esses que devem ser considerados ilícitos para os fins do parágrafo em comento somente diante da demonstração pericial de que a propriedade a que ensejou o conflito relacionado é cumpridora da função social à luz da Constituição Federal. Acresça a isso o fato de que os atos inquinados de ilícitos devem ter correlação direta com o conflito fundiário animado pela intenção de posse definitiva da terra, não podendo se revestir de mera manifestação política desprovida de cunho possessório específico, situação em que os excessos na manifestação serão punidos por outras vias, mas não com a exclusão do indivíduo do PNRA, haja vista que esta sanção deve estar intimamente ligada com o debate fundiário de uma propriedade específica.

Não se poderia deixar de dizer que a Administração, antes de proceder à exclusão do indivíduo, deverá obedecer ao devido processo legal, mediante prévia notificação que permita oportunidade de defesa, sob pena de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade do ato administrativo que assim agir, podendo ainda caracterizar abuso de poder por parte do agente público, notadamente considerando o forte apelo social que envolve a questão.

Portanto, se é verdade que a norma autoriza a Administração proceder ao afastamento do indivíduo que incorre nas condutas ali previstas dos benefícios da reforma agrária, não menos verdadeira é a assertiva de que, antes disso, deverá ser observado o princípio do devido processo legal, não sendo cabível impor o atributo da autoexecutoriedade de seus atos, haja vista que o agir da Administração estará nesse caso vinculado à comprovação da participação do particular nos atos arrolados no dispositivo em comento.

Atualmente o Incra não possui normativo interno que discipline a execução do dispositivo em destaque. Contudo, conforme sugerido no Despacho/PFE/INCRA/CGA/nº 309/2009, devem ser aplicados os princípios do processo ad-

ministrativo previstos na Lei nº 9.784/99, conforme excerto que merece transcrição:

51. O INCRA não possui normativo interno para disciplinar a execução do dispositivo em destaque, mas é certo que isso não impedirá a sua aplicação. Se não existe regulação específica para tal, o processo administrativo deve se dar na forma da Lei nº 9.784/99, com atenção aos direitos e deveres do administrado, aos prazos, competências e princípios ali insculpidos. Tem-se, por exemplo, que as decisões deverão ser motivadas e comunicadas ao interessado, o qual deverá ter a oportunidade de recorrer por até três instâncias administrativas.

Os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório incidem sobre toda atividade desenvolvida pela Administração Pública, que está obrigada a observar certas garantias processuais sempre que seu agir atinja a esfera jurídica dos particulares. Dispõe a Constituição Federal, de fato, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV) - dispositivo que se aplica a qualquer manifestação da função administrativa.

Há de se alertar também para a revisibilidade das decisões ou duplo grau administrativo, que consiste na garantia de apresentar recurso das decisões proferidas em processo administrativo. O recurso permite ao particular prejudicado pelo ato administrativo submeter a questão à apreciação de outro órgão hierarquicamente superior, que poderá modificar a decisão. A possibilidade de que a decisão venha a ser revista por órgão hierarquicamente superior cerceia a atuação do agente administrativo que age desidiosamente ou de má-fé. No caso do processo administrativo, o princípio da revisibilidade é decorrente da estrutura hierarquizada da Administração Pública. O órgão administrativo superior deve rever os atos do inferior, se ilegais. Trata-se de poder-dever que não pode ser descurado pelo agente administrativo.

Em decorrência do princípio do devido processo legal também se encontra a garantia da presunção de inocência. Se é assegurado que aos particulares a sanção administrativa somente será imposta após a instauração de um processo administrativo, não faz sentido permitir que a reprimenda ocorra antes da conclusão de tal processo. A razão de ser do processo é permitir que o particular exerça sua defesa com “os meios e recursos a ela inerentes”, conforme dispõe o inciso LV do art. 5º da Constituição Federal. Permitir que a sanção seja imposta antes da conclusão do processo administrativo também representa descumprimento do devido processo legal, tal qual impor a sanção sem processo algum.

Nessa oportunidade, impende ressaltar que o artigo 6º, IX, da Norma de Execução/INCRA/nº 45/2005, a qual dispõe sobre procedimentos para se-

leção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, deixa consignado que:

Art. 6º. Não poderá ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária a que se refere esta norma, seguindo os seguintes critérios eliminatórios:

[...]

IX - Condenado(a) por sentença final definitiva transitado em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.

Assim, o dispositivo da Norma de Execução não permite que o indivíduo condenado, por exemplo, pelo crime de esbulho possessório (art. 161, II, do Código Penal) seja beneficiário da reforma agrária. Contudo, o art. 2º, § 7º, da Lei nº 8.629/93 vai um pouco além, pretendendo impor sanção administrativa ao indivíduo que somente participa de esbulho possessório. De acordo com o normativo, a existência de ação penal, ou mesmo ação de reintegração de posse, sem a sentença condenatória transitada em julgado, contra determinado indivíduo, não será suficiente para excluí-lo do PRNA, ante o princípio da presunção de inocência, e demais garantias constitucionais.

Rememore-se que o Supremo Tribunal Federal por diversas vezes firmou entendimento no sentido de que a simples existência de maus antecedentes ou mesmo de ação penal em curso não é motivo suficiente para a exclusão de candidato de concurso público, alicerçando-se no princípio da presunção de inocência²⁹. Nessa perspectiva, a exclusão do PNRA por participação em esbulho possessório deve ser aplicada à luz desse princípio e, portanto, somente em face de uma condenação judicial definitiva pelo crime de esbulho possessório motivado por conflito fundiário é que a Administração poderia excluir um assentado do Programa de Reforma Agrária.

De outro ângulo, cabe assinalar que, de acordo com o princípio da legalidade, a infração e a respectiva sanção administrativa devem ser criadas por lei formal. Nesse diapasão, lei formal é todo ato dotado da eficácia de inovar a ordem jurídica de modo primário, conforme escolha do legislador constituinte. No ordenamento jurídico brasileiro, as medidas provisórias integram o conceito de lei formal, pois a elas a Constituição Federal de 1988 atribui a eficácia de inovar a ordem jurídica de modo primário, dispondo o art. 62 que se trata de figura dotada

29 AI 741101 AgR/DF, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 28.04.2009; RE 559135/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20.05.2008.

de “força de lei”.

Assim, em se tratando a medida provisória de lei formal, poder-se-ia imaginar que por seu intermédio seria permitida a criação de infrações e sanções administrativas. A doutrina, contudo, não admite tal hipótese. Heraldo Garcia Vitta sustenta que a criação de infração e sanção administrativa por medida provisória ofende o princípio da segurança jurídica, em razão do caráter provisório e precário de tal espécie normativa, que criaria “sanções sob condição”. Invoca ainda o doutrinador a identidade ontológica entre o ilícito penal e o ilícito administrativo, sendo certo que a Constituição Federal expressamente proíbe a edição de medida provisória relativa a matéria de direito penal (art. 62, I, b)³⁰.

Não fora isso, o princípio da legalidade é um corolário do princípio do Estado de Direito, previsto na Constituição Federal já em seu art. 1º. Dentro de Estado de Direito não há espaço para arbitrariedade, entendida esta como a ausência de limites jurídicos para a atuação dos entes estatais. Nesse contexto, a imposição de uma sanção administrativa por meio de medida provisória significa aceitar que o mesmo Poder que editou a medida, no caso, o Executivo, a aplique, o que vai de encontro ao princípio do Estado Democrático de Direito e à idéia de separação dos poderes, que é seu pressuposto.

As sanções administrativas criadas pela MP nº 2.183-56 - ainda não convertida em lei - estão sendo impostas pelo mesmo ente que as criou, o que, em tese, daria margem ao exercício arbitrário do poder estatal, padecendo de inconstitucionalidade, conforme acima exposto. Contudo, no julgamento da ADI/MC 2213-DF pelo STF, conforme já comentado no parágrafo anterior do presente artigo, foram apreciados os aspectos formais da MP nº 2.183-56, reconhecendo-se a constitucionalidade do ato presidencial.

Outro aspecto a ser abordado diz respeito ao fato de que os dispositivos acarretam sanções permanentes, o que é vedado pela Constituição Federal em seu art. 5º XLVII, b. Sanção administrativa permanente representa punição excessiva, restringindo o exercício de certo direito por toda a vida do indivíduo, ofendendo o princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Tanto o STJ como o STF já expressaram a sua repugnância à aplicação de qualquer pena com caráter perpétuo (RE 154.134-2/SP e MS 1.119/DF).

Nessa oportunidade, há de se destacar que o próprio § 6º não imuniza o imóvel esbulhado em definitivo, mas apenas por 2 ou 4 anos, no caso de reincidência da ocupação, de forma que os parágrafos em análise também deveriam ter imposto lapso temporal para as sanções ali previstas.

Saliente-se que o Código Penal também traz a figura da reabilitação

30 Apud MELLO, Rafael Munhoz de. Op. Cit., pp.130-131.

para a prática de determinados crimes (art. 93), sendo desproporcional por esse ângulo o estabelecimento de sanção administrativa de natureza perpétua.

Ademais, os dispositivos trazem a mesma sanção para diversas espécies de condutas, sem levar em conta as peculiaridades do caso concreto. Se no próprio Código Penal existe redução de pena para quem é apenas partícipe da conduta delituosa (art. 29 do CP), não é coerente com o ordenamento jurídico o normativo que prevê a mesma sanção para aquele que participa direta ou indiretamente de conflito fundiário de caráter coletivo. Sob esta ótica, a norma fere o princípio da proporcionalidade e da individualização da conduta. Já decidiu o STJ: “a aplicação genérica e indiscriminada da sanção máxima aos servidores envolvidos em processo administrativo, sem que observada a diversidade das condutas praticadas, fere os princípios da individualização e da proporcionalidade da reprimenda”³¹.

Feitas as considerações acima quanto aos princípios constitucionais que devem ser respeitados antes da aplicação da sanção ora estudada, repise-se que, em situações às quais digam respeito ao interesse social, o Poder Público deve agir de forma a ponderar o seu dever de erradicar a marginalidade e a pobreza com as medidas protetivas do patrimônio público.

Portanto, a exegese a ser dada ao parágrafo é que todas as situações devem estar vinculadas a conflito fundiário relacionado a imóvel determinado, que esteja em fase administrativa ou judicial de desapropriação.

Entendimento contrário julgamos ferir a razoabilidade, pois eventuais atos ilícitos derivados de protesto de cunho político devem ser punidos com as sanções penais, cíveis e administrativas cabíveis, mas não devem estar relacionados com a exclusão do participante dos benefícios da reforma agrária, haja vista a natureza social do Programa, podendo ter o condão de conduzir ao estado de miséria centenas de famílias que dependem do campo para sobreviver.

O § 8º menciona que as entidades ali arroladas, caso induzam ou participem de “invasão” de imóveis rurais ou de bens públicos, ou de conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberão, a qualquer título, recursos públicos.

Primeiramente, delinea-se a dificuldade em comprovar a indução ou participação de pessoas jurídicas (em sentido amplo) na “invasão” de imóveis rurais ou bens públicos, ante a robustez da prova exigida, considerando a gravidade da sanção administrativa de obstaculizar qualquer repasse de recursos públicos a essas entidades.

Entendemos que o conjunto probatório deverá vir lastreado de forma mais ampla possível, reunindo-se provas testemunhais e documentais, tais como boletins de ocorrência juntamente com manifestações de autoridades, devendo ain-

31 MS 7.077/DF, Terceira Seção, Rel. Min. Edson Vidigal, DJ de 11/6/2001.

da ser oportunizada a defesa, haja vista o dever da Administração de, em casos tais, sucumbir-se ao devido processo legal e à motivação de seus atos administrativos, para não incorrer em ato arbitrário desprovido de constitucionalidade.

Nessa oportunidade, merece transcrição trecho do voto do Ministro Celso de Mello, Relator da ADI/MC-DF nº 2213, proposta contra a Medida Provisória nº 2.183-56, ao dispor que o § 8º não dispensa a implementação do devido processo legal e da motivação dos atos administrativos:

[...] É que as regras em questão definem, meramente, as conseqüências materiais que resultarão, no plano financeiro, dos atos ilícitos de esbulho possessório e de espoliação dominial, não impedindo, nem vedando que, na esfera administrativa, sejam observadas e respeitadas, pela autoridade competente, as garantias constitucionais do contraditório e da plenitude de defesa.

E nem poderia ser de outro modo, pois, como se sabe o Estado em tema de litígios instaurados na esfera administrativa, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois - cabe enfatizar -, o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal, consoante adverte autorizado magistério doutrinário [...].

Daí a incensurável lição de HELY LOPES MEIRELLES (“Direito Administrativo Brasileiro”, p. 588, 17ª Ed., 1992, Malheiros - grifei), para quem a cláusula constitucional pertinente à garantia de defesa - que, em nenhum ponto, foi desrespeitada pelas normas ora impugnadas - impõe “a observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis”, sob pena de nulidade do procedimento administrativo e das restrições de ordem jurídica que dele eventualmente resultem (RDA 97/110 - RDA 114/142 - RDA 118/99).

As normas inscritas nos §§ 8º e 9º, objeto de impugnação nesta sede, por sua vez, também não dispensam, nem impedem que o órgão administrativo competente justifique a sua resolução.

A exigência de motivação das decisões administrativas traduz, na concreção do seu alcance, poderoso fator de limitação do próprio poder estatal e configura instrumento essencial de respeito e proteção aos direitos dos interessados. [...]

De outro ângulo, mantendo a mesma linha de raciocínio do parágrafo anterior, entendemos que a “invasão” de imóveis rurais públicos e particulares hábil a atrair a aplicação da penalidade prevista no dispositivo deverá ser aquela relacionada com conflito fundiário específico, não subsistindo se constituir mera

manifestação de cunho político.

Não obstante o parágrafo trazer a expressão “ou”, no sentido de que o corte do repasse de recursos ocorrerá quando se trate de “invasão” por qualquer motivo, ou em conflito fundiário de caráter coletivo, entendemos que a interpretação a ser dada, diante da conjugação dos §§ 6º e 7º, é de que a “invasão” deve ter ocorrido em decorrência de um conflito fundiário de caráter coletivo, por ser a que melhor resguarda e concilia o assunto tratado no *caput* do art. 2º e seus parágrafos.

Assim, julgamos que o dispositivo padece de atecnia, possibilitando interpretação diversa no sentido de que as entidades ali arroladas sofrerão cortes no recebimento de recursos públicos caso reste comprovada a participação ou indução em “invasões” de conteúdo meramente político, podendo ainda ser desprovidas de motivos relacionados à justa distribuição de terras, mas relacionadas a motivos outros, como poderia ser um protesto pela insuficiência das ações afirmativas em prol de deficientes físicos, por exemplo.

Nesse diapasão, rememore-se que o Manual de Redação da Presidência da República, em seu item 10.2.2.2, orienta que: “Os parágrafos constituem, na técnica legislativa, a imediata divisão de um artigo, ou, como anotado por Arthur Marinho, “[...] parágrafo sempre foi, numa lei, disposição secundária de um artigo em que se explica ou modifica a disposição principal””³².

Diante disso, defendemos deve ser conferida interpretação sistemática ao dispositivo, a fim de preservar a coerência do artigo 2º, no sentido de que a “invasão” ali descrita deverá estar relacionada a um conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo.

Deve-se dar atenção também ao “caráter coletivo” do conflito, não bastando simples agrupamento de trabalhadores rurais ocasionalmente insatisfeitos ou espontaneamente reunidos por motivos variados. Para a existência do conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo é necessário que seus integrantes tenham idêntica motivação e interesses. Do contrário, se for um conflito com diferentes pretensões, não se mostrará coletivo no sentido da lei, isto é, no sentido de luta pela posse da terra para fins agrários e de distribuição da propriedade que não cumpre a função social.

Outra crítica que se faz é que o dispositivo prevê um tipo aberto, ao dizer “de qualquer forma, direta ou indiretamente”. Entendemos que a norma assim transcrita é ofensiva ao princípio da tipicidade, uma vez que não permite saber de fato qual será o comportamento que está sendo vedado pelo ordenamento jurídico, dificultando a defesa daquele a quem é imputada a conduta supostamente

32 MARINHO, Arthur de Sousa. Sentença de 29 de setembro de 1944. *Revista de direito administrativo*. v. I, São Paulo: Atlas, pp. 227-229.. Cf. também PINHEIRO, Hesio Fernandes. *Técnica legislativa*. 1962. p. 100.

merecedora da sanção ali colocada. O agente administrativo somente pode exercer a competência punitiva se estiver devidamente configurada a conduta descrita de modo preciso pela lei. E o princípio da tipicidade impõe a descrição clara e objetiva da infração e da sanção administrativa retributiva a ela correspondente.

Merecem ainda destaque algumas derradeiras considerações sobre a imposição de sanção administrativa à pessoa jurídica. Por questão de didática, temos tratado aqui todos os entes relacionados no §8º como pessoas jurídicas para fins de responsabilização administrativa.

No Brasil não parece haver dúvida quanto à possibilidade de impor sanção administrativa a pessoas jurídicas, hipótese expressamente prevista em inúmeros diplomas legais (Lei nº 4.595/64, art. 44; Lei nº 8.666/93, art. 88; Lei nº 8.884/94, art. 16; Lei nº 9.605/98, art. 3º). Não bastasse a previsão legal, a própria Constituição Federal dispõe ser cabível a imposição de sanção administrativa às pessoas jurídicas que pratiquem “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente” (art. 225, § 3º), dispositivo que coloca uma pá de cal sobre as dúvidas que pudessem existir sobre o tema.

Contudo, é preciso conciliar tal assertiva com o princípio da culpabilidade, que exige dolo ou culpa em sentido estrito para a configuração da infração administrativa.

Às pessoas jurídicas é estranha a ideia de dolo ou culpa *stricto sensu*, que pressupõe consciência e vontade própria de quem pratica a conduta delituosa. Como não possuem vontade e consciência próprias, não se aplicam às pessoas jurídicas os conceitos de dolo e culpa.

Assim sendo, para que seja observado o princípio da culpabilidade, há que se investigar se a atuação das pessoas físicas que integram a pessoa jurídica é dolosa ou culposa. Dito de outro modo: para que se configure a infração administrativa, a pessoa física que age em nome da pessoa jurídica deve praticar a conduta ilícita com dolo ou culpa *stricto sensu*. Se assim age, descumprindo um dever imposto à pessoa jurídica, imputa-se a esta a má conduta praticada, devendo-se-lhe impor a correspondente sanção administrativa.³³

Quanto à peculiaridade prevista no § 9º, de que caberá ao Poder Público o direito de retenção dos recursos públicos, bem como a rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar, sem prejuízo de todas as considerações até aqui feitas, há de se levar em conta os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade na eventual aplicação do dispositivo.

Primeiramente, em respeito ao princípio da irretroatividade das

33 MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador* - As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 209.

leis, a norma só terá efeitos para contratos celebrados a partir de sua vigência, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Na esteira do desenvolvido nos parágrafos anteriores, a medida restritiva deverá ser precedida da obediência ao devido processo legal, contraditório, ampla defesa e motivação do ato administrativo. Contudo, antes da decisão pelo impedimento ao repasse dos recursos públicos, a Administração, dentro da discricionariedade que lhe assiste, deverá utilizar como parâmetro limitador a razoabilidade, observando a congruência da atuação estatal nesse sentido e as consequências para milhares de famílias que dependem daqueles recursos para continuarem suas atividades de cultivo da terra, contribuindo, não só para a sua subsistência, como também para a circulação de riquezas no País.

Com efeito, no contexto da reforma agrária, os contratos e convênios firmados em grande parte são para execução da Assistência Técnica de Extensão Rural - ATER, constituindo política de sustentabilidade aos assentados da reforma agrária, por meio de orientações para o eficaz desempenho das atividades de produção rural.

Nessa perspectiva, antes da tomada de decisão pela retenção de recursos ou rescisão de contratos, é poder-dever da Administração a ponderação de todos os aspectos decorrentes, haja vista que, nesse caso, a aplicação indiscriminada do conteúdo normativo, sob a aparência de obediência ao princípio da legalidade, terminará por ferir o princípio da juridicidade, mais abrangente, por não comportar somente o cumprimento da lei em sentido formal, mas também dos princípios, regras e costumes, revestindo de legitimidade a atividade estatal.

Neste sentido, faz-se oportuna a lição de Raquel Melo Urbano de Carvalho:

Distinguem-se a esfera da juridicidade - domínio amplo do Direito, composto de princípios e regras jurídicas - da esfera da legalidade - circunscrita às regras jurídicas, reduzindo-se somente a última ao sentido estrito de conformidade dos atos com as regras legais. É com a noção de juridicidade que se abandona um conceito primário de legalidade, satisfeito com o cumprimento nominal e simplista de regras isoladas. Parte-se em busca da observância íntegra do Direito, compreendido este como um conjunto de normas dentre as quais se incluem os princípios expressos e implícitos, bem como as regras específicas do ordenamento. [...]

Destarte, atualmente quando se fala que, segundo o princípio da legalidade, o administrador público somente pode agir se a lei expressamente o autoriza, entenda-se lei como toda norma jurídica, princípios constitucionais explícitos ou implícitos, princípios gerais de direito, regras legais, normas administrativas (decretos, portarias, instruções normativas, etc.).³⁴

34 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: Ed. Jus Podium, 2008, p. 53.

Art. 2º-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

O *caput* do artigo contempla a independência das esferas administrativa, civil e penal, impondo sanção administrativa para aquele proprietário que ardilosamente fraudar ou simular a existência de esbulho ou invasão, para esquivar sua propriedade da suscetibilidade à desapropriação, ou mesmo para promover a exclusão definitiva de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Sabe-se que a desapropriação é a forma de intervenção mais drástica do Estado na propriedade privada, assim ocorrendo quando o interesse público reclamar. Desde a Constituição de 1946, a qual introduziu nova modalidade de desapropriação por interesse social, resta consolidado não se negar o direito de propriedade, mas de sobrepor o bem comum ao individual, admitindo-se a expropriação de propriedades que não cumprem sua função social, aquelas que poderiam ser cultivadas de forma racional, e não o são. Ao proprietário, ou legítimo possuidor do imóvel, não é dado furtar-se a esse ato de império estatal, por meio de manobras que busquem fazer prevalecer o seu interesse particular ao da coletividade. Além da tipificação penal e das repercussões na esfera cível, estará sujeito às sanções administrativas impostas no artigo em análise, haja vista a gravidade da conduta, que impede a atuação do Estado na execução da política pública, cujo fim é promover a justa distribuição de terra e a erradicação da pobreza.

O falso registro da ocorrência de esbulho ou invasão deve ser reprimido com veemência, posto que, para aqueles que defendem a interpretação literal do § 6º do art. 2º da presente lei, ao contrário da tese que desenvolvemos anteriormente³⁵, constitui obstáculo à vistoria da propriedade pelo Incra e à constatação do descumprimento da função social da propriedade capaz de tornar o imóvel suscetível

35 Ver comentários ao § 7º, onde desenvolvemos entendimento de que a propriedade rural que já era descumpridora da função social quando da ocupação não pode sofrer a vedação legal à vistoria, avaliação e desapropriação, pois, é propriedade que não merece a proteção do sistema jurídico.

vel à desapropriação, considerando que a propriedade descumpridora de sua função social não merece proteção jurídica do Estado, sendo premente a necessidade de destiná-la para o uso coletivo.

Dessa forma, não é recomendável a aceitação da notícia pelos simples registro de boletim de ocorrência policial. Com efeito, elementos documentais produzidos simplesmente a partir de declaração unilateral da parte interessada não têm satisfeito às determinações judiciais, as quais têm exigido apreciação casuística e cautelosa, por meio de solicitação de informações às autoridades correspondentes, na busca da certeza da ocorrência do esbulho possessório, sob pena de impedimento à realização de interesse público, bem como, de indevida sanção aos atuais e futuros beneficiários da reforma agrária com base tão-somente em informações daqueles que detêm interesse particular na propriedade, em detrimento à supremacia do interesse coletivo.³⁶

Com efeito, alegações de “invasão”, destituídas de qualquer comprovação, apoiando-se unicamente em boletins de ocorrência lavrados somente com base em declarações prestadas pelos próprios interessados não são hábeis a comprovar a ocorrência do esbulho possessório impeditivo da desapropriação. Na maior parte das vezes, ao se checar a informação, não são encontrados invasores, nem resquícios materiais de sua presença nas propriedades ditas invadidas. Sob esse aspecto, faz-se necessário que o Judiciário haja com bom senso e equilíbrio, evitando o acolhimento de alegações vazias, cujo objetivo nada mais é que impedir a consecução do relevante programa de reforma agrária.

Nessa perspectiva, é importante destacar o MS 24.136/DF, da relatoria do 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, acatando-se os fundamentos apresentados pelo Advogado-Geral da União no sentido da inconsistência da documentação apresentada para fins de comprovação da ocupação do imóvel rural, sendo relevante a transcrição das seguintes razões relatadas quando da prolação 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

36 V. MS 23.889/MS, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 19/12/2001, e MS 23.018/MS, Rel. Min. Nelson Jobim, julgado em 18/10/2001.

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 9 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. [...]

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.

Outro exemplo é o do Mandado de Segurança nº 24925/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 17.11.2004, em que se verificou que os supostos invasores - ou parte deles -, em verdade, eram arrendatários do imóvel. Confira-se:

Ementa: Constitucional. Agrário. Reforma Agrária: Desapropriação. Imóvel Invaso: Não-Comprovação. I. - Imóvel invadido: situação configuradora da justificativa do descumprimento do dever de tornar produtivo o imóvel, caracterizando a invasão força maior prevista no § 7º do art. 6º da Lei nº 8.629/93. No caso, entretanto, são controvertidos os fatos: os supostos invasores, ou parte deles, seriam arrendatários do imóvel. II. - Mandado de Segurança indeferido.

Portanto, a fim de evitar que o proprietário incorra na hipótese prevista no presente artigo, provocando falsa notícia de esbulho, capaz de atrair a vedação legal à desapropriação por força da circunstância, há de se cotejar as alegações do particular com demais instrumentos de prova, a fim de proteger a supremacia do interesse público relativa à consecução da política de reforma agrária, afastando falsos óbices à execução dessa política.

A pena pecuniária prevista deverá ser aplicada pela Administração dentro dos limites impostos na lei (podendo variar de R\$ 55.000,00 a R\$ 535.000,00). Nessa perspectiva, o ideal é que a avaliação paute-se pela capacidade econômica do particular, bem como, pela dimensão da propriedade descumpridora da função social e a que se pretendia obstar a destinação à reforma agrária, em quantia tal, que o particular fique intimidado de incorrer novamente na conduta fraudulenta.

Quanto à sanção de cancelamento do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, implicará a ocorrência de vários obstáculos ao proprietário, no sentido de que não poderá aliená-lo, obter financiamentos bancários, desmembrá-lo, nem fazer dação em pagamento. Em caso de morte, nenhuma partilha, seja amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente, conforme art. 22 da Lei nº 4.947/66 ainda vigente.³⁷

Na oportunidade, tanto para a aplicação da pena pecuniária, como para o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, por se tratar de sanções administrativas, não é demais destacar, na esteira do que desenvolvemos nos parágrafos anteriores, a necessidade de que seja obedecido o devido processo legal, princípio do qual decorrem as garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como, que seja motivada a decisão, sob pena da ocorrência de arbitrariedade pela Administração Pública, o que é incompatível com o Estado Democrático de Direito no qual vivemos.

De outro ângulo, por se tratar de medida restritiva de direitos, as sanções incidirão somente mediante a comprovação, por parte do Poder Público, acerca da existência de nexo de causalidade entre a falsa notícia de “invasão” ou esbulho e o objetivo de impedir a vistoria do imóvel previsto no § 6º do mesmo artigo 2º da Lei nº 8.629/93, motivo pelo qual se reitera que, ao proprietário, seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período, destacando que, nos últimos doze meses (setembro a outubro de 2010), o Índice restou acumulado em 9,1160%, de acordo com dados extraídos do sítio eletrônico <http://www.portalbrasil.net/igp.htm>.

37 Art. 22 - A partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do Certificado de Cadastro, expedido pelo IBRA e previsto na Lei nº 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.

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

b) (Vetado)

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

O art. 4º da Lei nº 8.629/93 vem fixar as bases conceituais do objeto da desapropriação para fins de reforma agrária, definindo o que deve ser entendido por imóvel rural e classificando-o em três subespécies: pequena, média e grande propriedade rural. O dispositivo, assim, atende à previsão constitucional de definição do imóvel rural sujeito à desapropriação-sanção (art. 184, *caput*, da CF/88), bem como, fixa os limites da pequena e média propriedades rurais (art.185, I, da CF/88).

O conceito de imóvel rural há muito é objeto de estudo e definição pelo Direito Agrário.

Por bem, imóvel remete-se ao conceito civilista estabelecido desde o Código Civil de 1916, art. 43, reprisado pelo art. 79 do Código Civil de 2002, de que são “imóveis” o solo e tudo o que a ele se incorpora, acessórios naturais ou artificiais.

A partir daí, enuncia-se a problemática em distinguir imóveis urbanos e rurais, objetos estes da proteção, dos princípios e das normas agrária.

O primeiro aspecto considerado é a fixação de critério diferenciador entre o imóvel rural e urbano como o da destinação, em contraposição ao critério de localização do imóvel.

Com efeito, a doutrina indica que a carência de definição sobre o conceito de imóvel rural, no âmbito do Código Civil de 1916, propiciou debates sobre qual critério de diferenciação entre imóveis rurais e urbanos, se deveria prevalecer a localização, a partir da legislação fixadora de perímetros urbanos dos municípios ou se, antes, dever-se-ia primar pela destinação dada ao imóvel para

enquadrá-lo.

A discussão doutrinária no âmbito agrário foi definitivamente su-plantada pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64 que estabeleceu conceito de imóvel rural em seu art. 4º:

Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Ao definir imóvel rural como prédio rústico destinado à exploração de fins agrícolas, em sentido amplo, a lei fixou o uso dado ao bem como elemento de destaque, dando primazia à relação do titular com o bem imóvel. Confirma-se elucidação do critério da destinação pela doutrina:

Não é a situação do imóvel que qualifica o prédio em rústico ou urbano, mas a finalidade natural que decorre de seu aproveitamento, portanto prédio urbano é toda a edificação para moradia de seu proprietário; e prédio rústico, ‘todo aquele edifício que é construído e destinado para as coisas rústicas, tais como, todas as propriedades rurais com suas benfeitorias, e todos os edifícios destinados para recolhimento de gados, reclusão de feras e depósito de frutos, ou sejam construídos nas cidades e vilas, ou no campo’ (cf. Moura, Manual, cit, p. 17).³⁸

Sobre as atividades agrárias caracterizadoras dessa destinação, a lição de Rezek, pela conjugação dos elementos social, econômico e biológico:

Entendemos, por atividade, agrária a atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, caracterizada pela presença de um processo orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito às leis naturais - e, portanto, sendo coisas, são destinados ao consumo social em sentido amplo - ou seja, não somente ao consumo alimentar.³⁹

Há de se ponderar, contudo, que a parte da legislação pátria, no que concerne à tributação, alinhou-se ao critério de localização do imóvel. Nesse sentido, o art. 29 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) previu a incidência do Imposto Territorial Rural - ITR - às propriedades localizadas “fora da zona urbana

38 OPITZ, Silvia. C. B e OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 27

39 REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade*. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 29/30

do município”.⁴⁰

Já o subsequente Decreto-lei nº 57/66⁴¹ alinhou-se ao critério da destinação do imóvel para fins tributários, estabelecendo a não incidência de IPTU em imóvel em zona urbana que “comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados”.

O referido art. 15 do DL nº 57/66, revogado pela Lei nº 5.868/72, acabou repristinado pela Resolução nº 09/2005 do Senado Federal, em atenção à declaração de inconstitucionalidade do art. 12 da Lei nº 5.868/72 (RE 140.773/SP).

Assim, mesmo quanto a fins tributários, a jurisprudência tem entendido que, na consideração da incidência de ITR ou IPTU (imposto sobre a propriedade territorial urbana) deve prevalecer o critério da destinação, especialmente, valendo-se de pontuais alterações legais.

Confira-se precedente jurisprudencial, acolhido sob regime do art. 543-B do CPC (recurso especial repetitivo):

Tributário. Imóvel Na Área Urbana. Destinação Rural. Iptu. Não-Incidência. Art. 15 Do DI 57/1966. Recurso Repetitivo. Art. 543-C do CPC.

1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).

2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.

(REsp 1112646/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 26/08/2009, DJe 28/08/2009)⁴²

Portanto, uniformiza-se o duplo critério - espacial x destinação - pela prevalência da efetiva caracterização da exploração.

Quanto aos fins agrários, verifica-se que a Lei nº 8.629/93 alinhou-se à tradição agrária e reiterou o critério da destinação como marco para identificação de um imóvel como rural e, de tal modo, da possibilidade de sua desapropriação para fins de reforma agrária.

A Lei nº 8.629/93 ainda esclarece que a destinação é real ou ficta - “se destine ou possa se destinar”, certamente, abrangendo aí imóveis que, embora enquadrados como rurais não estejam sendo devidamente destinados às lides agrá-

40 Também a legislação específica do ITR, Lei nº 9.393/96, art. 1º, § 2º, pelo critério da localização.

41 Diploma também recepcionado como lei complementar pela Constituição de 1988

42 Como antecedentes jurisprudenciais: STJ - RESP 738628-SP, RESP 492869-PR (RDDT 117/161)

rias ou que estejam subutilizados.

A localização do imóvel dentro de perímetro urbano, portanto, não é impeditiva de sua sujeição à reforma agrária. A jurisprudência já teve oportunidade de se posicionar, consignando:

Processo Civil E Administrativo. Ação Rescisória. Desapropriação Para Fim De Reforma Agrária. Definição Da Natureza Da Área Do Imóvel. Finalidade Econômica.

1. É a municipalidade que, com base no art. 30 da Constituição Federal/88, estabelece a sua zona rural e a sua zona urbana, observado por exclusão o conceito apresentado pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) para imóvel rural, para definir os imóveis urbanos.

2. Apesar de o critério de definição da natureza do imóvel não ser a localização, mas a sua destinação econômica, os Municípios podem, observando a vocação econômica da área, criar zonas urbanas e rurais. Assim, mesmo que determinado imóvel esteja em zona municipal urbana, pode ser, dependendo da sua exploração, classificado como rural.

3. O acórdão rescindindo reformou o julgado do Tribunal de Justiça de Goiás para considerar o imóvel desapropriado como sendo urbano e rural quando o correto, segundo o art. 4º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), seria somente rural, em virtude de sua finalidade econômica.

4. A destinação dada à terra era de exploração extrativa agrícola, que não pode ser afastada em razão de mero loteamento formalizado na Prefeitura local, mas não implementado na prática.

Ação rescisória procedente.

(AR 3971/GO, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, julgado em 24/02/2010, DJe 07/05/2010)⁴³

Ainda, sobre os elementos que compõe o conceito de imóvel rural, está a noção de *continuidade*.

O art. 4º, I, da Lei nº 8.629/93 *sub examen* também reprisou o conceito de continuidade do imóvel rural previsto no Estatuto da Terra.

Por “área contínua”, entende-se a continuidade da exploração econômica exercida pelo titular, a continuidade do empreendimento, da utilidade econômica extraída do bem, e não apenas continuidade do imóvel sob aspecto puramente físico, material, de indivisibilidade do bem.

Mais uma vez socorre-se ao magistério agrarista:

A palavra “contínuo”, aqui, tem um sentido que transcende todos os sentidos apontados. É a utilitas da área, isto é, deve haver continuidade

43 Em sentido semelhante: AC 200143000017091, Desembargador Federal Olindo Menezes, Trf1 - Terceira Turma, 03/02/2006; REO 200143000019139, Juiz Federal Rubens Rollo D’oliveira, Trf1 - Terceira Turma, 05/08/2005;

de na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem. Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica e não física, como aparenta a expressão legal. Se a propriedade é dividida em duas partes por uma estrada ou por um rio, embora não haja continuidade no espaço, há continuidade econômica, desde que seja explorada convenientemente por seu proprietário. É o proveito, a produtividade, a utilidade que se exige da continuidade da área que constitui o imóvel rural.⁴⁴

A questão da “área contínua” ganha ainda mais destaque na definição de imóvel rural único, passível, portanto, de vistoria e desapropriação para fins de reforma agrária, quando identificada “área contínua” que, embora composta de diversas matrículas imobiliárias e considerada a exploração econômica contínua, representa um só imóvel rural.

O tema suscita acalorados debates sobre a possibilidade de considerar-se um “todo”, o imóvel rural composto de diferentes matrículas e a consequente classificação do imóvel como “pequena, média ou grande propriedade rural”.

Sob a contraposição entre continuidade e contiguidade, reconhece-se que há entendimento pela impossibilidade de tomar-se matrículas distintas por um só imóvel, com a preponderância do elemento registral⁴⁵.

No entanto, perfilhando-se à compreensão doutrinária majoritária, pela preponderância do elemento da continuidade da exploração econômica, o entendimento adotado pelo Incra é pela superação da multiplicidade de matrículas em prol da identificação física pela unidade do imóvel rural.

Já desde o Parecer/ SR/03/J/Nº13/95, aprovado pela então Procuradoria do Incra e pelo Presidente da Autarquia, em caráter normativo asseverou:

13 - O que de especial ocorre é que, para o Direito Agrário, o imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua. Assim, se uma pessoa adquiriu dois, três ou quatro imóveis, de dois, três ou quatro proprietários diversos, mediante escrituras públicas distintas, os respectivos bens são unidades jurídicas autônomas para o Código Civil e para a Lei nº 6.015/73, com matrículas próprias, mas, para a legislação agrária, são um único imóvel, desde que suas áreas sejam contínuas, isto é, os imóveis confrontem-se uns com os outros.

[...]

16 - [...] O sentido jurídico que o legislador atribuiu à expressão “área contínua” é exatamente o de utilidade econômica que reside intrinsecamente no conceito de imóvel rural, diz respeito ao empreendimento

44 OPITZ, Silvia. C. B e OPITZ, Oswaldo. Op. Cit., p. 30

45 V. COSTA, Sérvulo. T.B. *Conceito de imóvel rural: as distinções entre contiguidade e continuidade*. Parecer divulgado junto à ANOREG (www.anoreg.org.br)

agrícola, pecuário, extrativo vegetal, florestal ou agroindustrial, que se emprega no imóvel.

Aponte-se que, já o Supremo Tribunal Federal assinala nessa linha de entendimento, ao dispor sobre a desconsideração de condomínios sobre o imóvel rural - múltiplos proprietários -, como isenção à desapropriação quando não há, na prática, diversidade na exploração do bem:

Ementa: Constitucional. Agrário. Mandado De Segurança. Desapropriação. Reforma Agrária. Notificação Prévia De Um Dos Coproprietários. Intimação Dos Demais Condôminos Por Edital. Art. 2º, §§ 2º E 3º, Da Lei Nº 8.629/93. Validade. Condomínio. Ausência De Registro Imobiliário De Partes Certas. Unidade De Exploração Econômica Do Imóvel Rural. Art. 4º, I, Do Estatuto Da Terra. Viabilidade Da Desapropriação. Art. 184, Da Constituição Do Brasil. Produtividade Do Imóvel. Dilação Probatória. Apreciação Em Mandado De Segurança. Impossibilidade.

1. Reputa-se válida a notificação prévia quando, intimado um dos coproprietários por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.629/93.
2. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS nº 24.503, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ 05.09.2003].
3. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS nº 22.591, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ 14.11.2003 e MS nº 21.919, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 06.06.97].
4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural.
5. A impossibilidade de dilação probatória, em mandado de segurança, torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS nº 24.518, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 30.04.2004].
6. Segurança denegada. (STF - Pleno. MS 24.488-7/DF. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 16.05.2005)⁴⁶

Buscou o STF distinguir os conceitos de *imóvel* e de *propriedade rural*. O imóvel rural está associado à noção de unidade de exploração econômica

46 No mesmo sentido: MS 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05/09/2003; MS 25.304, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15/09/2006; MS 25.299, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 08/09/2006; MS 25.325/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ-e 19/12/2008, dentre outros

voltada ao desenvolvimento de atividades agrárias, podendo ser formado por uma ou mais propriedades rurais. A *propriedade rural*, esta sim, está relacionada à matrícula única definida, ainda que a Lei nº 6.015/73 faça menção a “imóvel”. O imóvel pode ser formado por mais de uma matrícula, inclusive de proprietários diferentes, desde que digam respeito a áreas contínuas e contíguas que estejam sendo exploradas de forma única.

Também, quanto aos condomínios “transitórios”, havidos por força da transmissão da herança pelo princípio da *saisine*, ainda a propriedade seja havida por transmitida aos herdeiros na proporção de cada quinhão, mantém-se ela como unidade, para fins de aplicação das normas agrárias, na melhor interpretação dos arts. 1.784 e 1.791 do Código Civil/2002.

No âmbito da sucessão *causa mortis*, muito debate doutrinário e jurisprudencial causou a pretensão de aplicação, à definição de imóvel rural, do art. 46, § 6º do Estatuto da Terra que dispõe:

Art. 46.

§ 6º No caso de imóvel rural em comum por força de herança, as partes ideais, para os fins desta Lei, serão consideradas como se divisão houvesse, devendo ser cadastrada a área que, na partilha, tocaria a cada herdeiro e admitidos os demais dados médios verificados na área total do imóvel rural.

O STF, já há algum tempo, pacificou a interpretação dos referidos dispositivos (arts. 1.784 e 1791 do CC/2002, art. 4º da Lei nº 8.629/93 e art. 46, § 6º, do ET) pela promoção da unidade do imóvel rural para fins agrários, restringindo a aplicação do r. dispositivo do Estatuto da Terra a tema tributário. Do acórdão paradigma do STF:

Ementa: Constitucional. Reforma Agrária. Desapropriação. Mandado De Segurança. Legitimidade Do Co-Herdeiro Para Impetração [Art. 1º, § 2º, Da Lei Nº 1.533/51]. Saisine. Múltipla Titularidade. Propriedade Única Até A Partilha. Alteração De Jurisprudência. Art. 46, § 6º, Do Estatuto Da Terra. Finalidade Estritamente Tributária. Finalidade Do Cadastro No Sncr-Incr. Condomínio. Ausência De Registro Imobiliário De Partes Certas. Unidade De Exploração Econômica Do Imóvel Rural. Art. 4º, I, Do Estatuto Da Terra. Viabilidade Da Desapropriação. Art. 184, Da Constituição Do Brasil. 2. Qualquer dos co-herdeiros é, à luz do que dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei nº 1.533/51, parte legítima para a propositura do writ. 3. A saisine torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece uma única propriedade até que sobrevenha a partilha [art. 1.791 e parágrafo único do vigente Código Civil]. 4. A finalidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra [Lei nº 4.504/64] é instrumentar o cálculo do coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR. O preceito não deve ser usado

como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei nº 8.629/93. 5 A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS nº 24.503, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 05.09.2003]. 6. O cadastro efetivado pelo SNCR-Incra possui caráter declaratório e tem por finalidade: i] o levantamento de dados necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao Incra e à concessão das isenções a eles relativas, previstas na Constituição e na legislação específica; e ii] o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, visando à provisão de elementos que informem a orientação da política agrícola a ser promovida pelos órgãos competentes. 7. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. Precedente [MS nº 24.488, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 03.06.2005]. 8. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedade distinta, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS nº 22.591, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 14.11.2003 e MS nº 21.919, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 06.06.97]. Segurança denegada. (MS 24573, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/2006, DJ 15-12-2006 PP-00081 EMENT VOL-02260-01 PP-00160)⁴⁷

Aponte-se, ainda, que o STF tem julgado, no sentido de que o fracionamento operado no imóvel rural, com o recolhimento individualizado do ITR, restringe-se aos fins tributários, não servindo de parâmetro para o dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária (Nesse sentido: MS 24.924/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 10/03/2005)

Destaque-se, assim, que mesmo nas situações em que a lei registral impõe a escrituração de matrículas distintas, é de se reconhecer para fins de aplicação do art. 4º, I, da Lei nº 8.629/93 que podem incidir sobre um mesmo imóvel rural no conceito visto, como nos casos de desmembramentos e partilhas mencionados.

O registro imobiliário limita-se, assim, à fixação da propriedade para fins civis e registrais, sendo que, nos seus princípios regentes - dentre os quais a especialidade e a continuidade do registro -, não se identifica óbice à compreensão do imóvel rural como aqui esposado. Isso, porque o registro imobiliário volta-se, antes, a dar publicidade a determinada situação que envolve um dado bem imóvel,

⁴⁷ No mesmo sentido: MS 26.129, Rel. Min. Eros Grau, DJ 24/08/97; MS 25.283, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ e 26/03/2009.

especialmente, a partir dos diversos fenômenos e negócios jurídicos que sobre eles possam repercutir, não adotando o critério de destinação que é próprio da conceituação agrária de imóvel rural.

A interpretação exposta afina-se, ainda, à posição da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, conforme Nota Técnica conjunta/INCRA/DT/DO/PFE/nº 01/2006 e Nota Técnica/PFE/INCRA/nº 05/2008, normatizando que, no âmbito da Autarquia, entende-se “como sendo prédio rústico de área contínua que constitua unidade de exploração econômica, podendo ser composto por vários registros de um ou mais proprietários. Por consequência, o procedimento administrativo deverá ser único para o imóvel considerado, bem como, a sua classificação fundiária e avaliação, se houver”. Assim, recomenda-se que, identificado tecnicamente unidade de um imóvel rural, a despeito de múltiplas matrículas, seja realizada vistoria unificada e, se for o caso, decreto expropriatório uno.

A Lei nº 8.629/93, na esteira do comando constitucional do art. 185, I, trouxe inovadora classificação dos imóveis rurais em pequena, média e grande propriedade rural.

A classificação proposta assenta-se em critério de dimensão do imóvel⁴⁸, fixando a distinção a partir da quantidade de módulos fiscais aferidos:

- de 1 a 4 módulos fiscais - pequena propriedade;
- de 4 a 15 módulos fiscais - média propriedade;
- acima de 15 módulos fiscais - grande propriedade.

Aponte-se que, o dispositivo não fez menção específica à fixação da grande propriedade rural, que se tem como definida por exclusão (acima de 15 módulos fiscais).

O módulo fiscal é medida introduzida no ordenamento pela Lei nº 6.746/79, ao alterar os arts. 49 e 50 do Estatuto da Terra, que se referiam à fixação do imposto sobre a propriedade rural. Foi criado como elemento constitutivo do TR, portanto.

Os módulos fiscais são definidos pelo Incra por município. Hoje estão fixados por Instruções Especiais baixadas pela Presidência do Instituto, de consulta pública, disponíveis no sítio do Incra na internet (www.incra.gov.br).

São procedentes as críticas à adoção do módulo fiscal como medida de dimensionamento da propriedade rural.

Anteriormente, o critério de dimensão reitor da legislação agrícola era o módulo rural, medida tomada na correlação entre a localização do imóvel e a

⁴⁸ Pelo veto presidencial às alíneas *b* e *c* do inciso II e *b* do inciso III do r. art. 4º da Lei nº 8.629/93 afastou-se do conceito de pequena e média propriedades a dimensão da exploração familiar das propriedades.

possibilidade de sua exploração como a fração mínima capaz de absorver a exploração familiar (identificação entre módulo rural e propriedade familiar - art. 4º, II e III do ET).

Quanto ao módulo fiscal, a legislação (art. 50, § 2º, ET) preocupou-se em “qualificar” o anterior conceito de módulo rural ao instituir-lhes os critérios de definição, adicionando-lhe componentes de relevante destaque, como a individualização por município, a renda esperada na exploração, outras explorações possíveis, além da noção de propriedade familiar.

Os dois diferenciam-se porque o módulo rural é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural, segundo sua região de localização. Já o módulo fiscal é estabelecido para cada município, e procura refletir a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais daquela localidade.

O módulo rural, atualmente, é utilizado para definir os limites da dimensão dos imóveis rurais no caso de aquisição por pessoa física estrangeira, residente no País, para cálculo do número de módulo do imóvel para efeito do enquadramento sindical e para definir os beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra (art. 1º, parágrafo único, II, da LC 93/98).

No entanto, é certo que o módulo fiscal instituiu-se, essencialmente para fins tributários, em matéria em que prevalecem princípios de proteção ao contribuinte.

É de se apontar, ainda, a crítica de Marques quanto à Lei nº 6.749/79 não se referir, em momento algum, à classificação de imóvel rural.⁴⁹

Cumpra, a partir dessa crítica, extirpar noções estritamente tributárias na classificação do imóvel rural para fins da Lei nº 8.629/93.

Assim, afasta-se a pretensão de classificação de imóvel rural, em pequena, média ou grande propriedade, a partir da quantificação de módulos rurais restrita à área aproveitável, em pretensa aplicação estrita do art. 50, § 3º do Estatuto da Terra:

§ 3º O número de módulos fiscais de um imóvel rural será obtido dividindo-se sua área aproveitável total pelo módulo fiscal do Município. (Redação dada pela Lei nº 6.746, de 1979)

Ora, semelhantemente à interpretação pela não aplicação do art. 46, § 6º do mesmo ET ao tema da conceituação do imóvel rural, é certo que o art. 50, § 3º é norma que se volta exclusivamente à tributação do ITR, não devendo repercutir na classificação dos imóveis rurais para fins de desapropriação para reforma agrária.

49 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.52

Ao referir-se ao módulo fiscal como medida padrão para a classificação dos imóveis rurais, entende-se que a Lei nº 8.629/93 buscou apenas alinhar-se a uma medida usual, já corrente no meio agrário, estipulada por órgão público federal, regionalizada e agregadora de diversos fatores, como visto.

Contudo, não se pode ampliar a aplicação do art. 50, § 3º do Estatuto da Terra para empregar-lhe, também, ao dimensionamento da pequena, média e grande propriedade para reforma agrária.

Nem mesmo para cálculo do ITR a atual legislação tributária prevê aplicação do módulo fiscal.

Com efeito, conforme arts. 10 e 11 da Lei nº 9.393/96, o ITR incide sobre a chamada “área tributável”, calculada pela área total com exclusão de algumas áreas imprecáveis e de proteção ambiental. As alíquotas, portanto, não mais se vinculam à quantidade de módulos fiscais, mas ao Grau de Utilização, obtido pelo percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel tributado.

Assim, apenas no sistema anterior, para fins de cálculo do ITR, o número de módulos fiscais de um imóvel rural era obtido dividindo-se sua área total aproveitável pelo módulo fiscal do município. A opção do legislador em considerar apenas a área aproveitável do imóvel no cálculo do ITR, justificava-se pela promoção de uma justiça tributária, haja vista que, se o cálculo fosse sobre a área total do imóvel, o proprietário estaria sendo taxado sobre uma área da qual ele, eventualmente, não teria retorno econômico, quer seja em decorrência de vedação legal (área de preservação permanente), ou imprecabilidade da área para a prática de atividades agrárias, o que caracterizaria uma exação descabida.

Nas sistemáticas tributárias, posteriormente implantadas (confira-se, também, Lei nº 8.847/94), foi-se abandonando a idéia de cálculo de módulo fiscal, mantendo, na esteira da política tributária exposta, a exclusão de áreas não aproveitáveis, delimitadas por critérios próprios daquelas leis⁵⁰.

Portanto, não mais aplicável a restrição do cálculo de módulos fiscais à “área aproveitável”, porquanto, tacitamente superado o art. 50, § 3º, do Estatuto da Terra⁵¹.

O STF também já examinou o tema, posicionando-se que para a classificação do imóvel representado em número de módulos fiscais, não se observa tão somente a área aproveitável do bem imóvel, mas toda a sua extensão. Confira-se:

50 Critérios que, embora similares, são um pouco diferentes do consignado no art. 10 da Lei nº 8.629/93.

51 No mesmo sentido OLIVEIRA, Umberto Machado de. Princípios de direito agrário na Constituição vigente. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 198

Ementa - Constitucional. Agrário. Reforma Agrária. Pequena E Média Propriedade. C.F., Art. 185, I. Matéria Controvertida. - A pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: C.F., art. 185, I. A classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande, subordina-se à extensão da área, vale dizer, da área medida. [...] V. - M.S. Indeferido.(MS 24.719.Relator Ministro Carlos Velloso. DJ de 22.04.04).

Especificamente, sobre o tema da inclusão da área não aproveitável:

Esclarecem as informações, entretanto, que a classificação da propriedade como pequena, média ou grande não depende da área aproveitável do imóvel, mas, exclusivamente, de sua área total. [...] O primeiro fundamento da segurança cai por terra, pois, como bem esclarecido nas informações, certo que a classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande, subordina-se à extensão da área, vale dizer, da área medida, por isso que “nem o art. 185 da Constituição, nem a Lei nº 8.629, de 1993, estabelecem regra destinada a excluir a área considerada não aproveitável da área total do imóvel rural, para o fim de proceder-se à sua classificação”.

Saliente-se, ainda, que o próprio conceito de área aproveitável para os fins tributários é expresso no § 4º do art. 50 do Estatuto da Terra, limitando-se àquela lei, sendo diverso do conceito de área não aproveitável para fins da reforma agrária, incluído, por seu turno, no art. 10 da Lei nº 8.629/93.

Mais uma vez, ressalta-se a especialidade do art. 50 do Estatuto da Terra ao tema tributário, como justificado.

Acrescente-se, ainda, que as áreas não aproveitáveis, na dicção do art. 10 da Lei nº 8.629/93 já são excluídas do cálculo dos índices de produtividade, não se justificando a dupla exclusão (tanto na classificação como pequena, média e grande propriedade quanto no cálculo dos graus de produtividade).

No entanto, apesar do quanto exposto, há posicionamento jurisprudencial que, à guisa de pretender unificar conceitos díspares, como visto, porquanto, fundados em princípios diversos, insiste na aplicação do indigitado § 3º do art. 50 do ET, não mais aplicável:

Administrativo - Desapropriação Por Interesse Social Para Fins De Reforma Agrária - Classificação Da Propriedade Em Pequena, Média Ou Grande Propriedade Rural - Estatuto Da Terra - Módulo Fiscal - Inclusão De Áreas Não Aproveitáveis - Impossibilidade - Violação Do Art. 535 - Não Ocorrência.

1. Não houve violação do art. 535 do CPC. A prestação jurisdicional desenvolveu-se inscrita nos ditames processuais, na medida da preten-

são deduzida - apenas não houve adoção da tese do recorrente.

2. São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra (CF, art. 185, e § único do art. 4º da Lei nº 8.629/93).

3. Para classificar a propriedade como pequena, média ou grande propriedade rural, o número de módulos fiscais deverá ser obtido dividindo-se a área aproveitável do imóvel pelo módulo fiscal do Município, levando em consideração, para tanto, somente a área aproveitável, e não a área do imóvel. Incidência do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, art. 50, § 3º, com a redação da Lei nº 6.746, de 1979).

Recurso especial improvido. (Resp 1161624/GO, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 15/06/2010, DJe 22/06/2010)⁵²

Saliente-se, ademais, que a noção de pequena propriedade, calculada sob módulos fiscais pela totalidade do imóvel, é parâmetro também em outras áreas, como a previdenciária (segurado especial - art. 11, VII, a, 1, da Lei nº 8.213/91), registral (previsão de gratuidade de registro - arts. 176 § 3º e 225, § 3º da Lei nº 6.015/73), financeira (financiamento PRONAF - A) sem que se cogite de exigir que se exclua da área do imóvel, a área não aproveitável antes de quantificar os módulos rurais nessas situações.

Assim, por tudo quanto exposto, é de se filiar à posição da quantificação dos módulos fiscais do imóvel rural pela totalidade de sua extensão registrada⁵³.

Apesar do quanto exposto, há posicionamento jurisprudencial do STJ que, à guisa de pretender unificar conceitos díspares, como visto, porquanto fundados em princípios diversos, insiste na aplicação do indigitado § 3º do art. 50 do ET, não mais aplicável:

ADMINISTRATIVO - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - CLASSIFICAÇÃO DA PROPRIEDADE EM PEQUENA, MÉDIA OU GRANDE PROPRIEDADE RURAL - ESTATUTO DA TERRA - MÓDULO FISCAL - INCLUSÃO DE ÁREAS NÃO APROVEITÁVEIS - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO DO ART. 535 - NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não houve violação do art. 535 do CPC. A prestação jurisdicional desenvolveu-se inscrita nos ditames processuais, na medida da pretensão deduzida - apenas não houve adoção da tese do recorrente.

2. São insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a

52 STF, MS 22579, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 17.4.1998, superado naquela Corte pelo já referido MS 24.719.

53 Pela distinção área registrada e área medida para fins de indenização na desapropriação para reforma agrária e prevalência da primeira confira-se: REsp 942.879/MG, REsp 1.075.293/MT.

pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra (CF, art. 185, e § único do art. 4º da Lei nº 8.629/93).

3. Para classificar a propriedade como pequena, média ou grande propriedade rural, o número de módulos fiscais deverá ser obtido dividindo-se a área aproveitável do imóvel pelo módulo fiscal do Município, levando em consideração, para tanto, somente a área aproveitável, e não a área do imóvel. Incidência do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, art. 50, § 3º, com a redação da Lei nº 6.746, de 1979).

Recurso especial improvido. (REsp 1161624/GO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/06/2010, DJe 22/06/2010)

Contudo, em recente julgado, o STF já teve oportunidade de reafirmar a jurisprudência anterior pelo cálculo dos módulos fiscais dos imóveis, em relação à classificação da propriedade, pela extensão medida. Confira-se: RE 603.859/GO, Rel. Min. Carmen Lúcia, decisão monocrática, DJe 17/12/2010, que se funda no MS 24.719 e na decisão liminar no MS 27.180 daquele Tribunal. Também, no STF, MS 22579, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 17.4.1998, superado naquela Corte pelo já referido MS 24.719.

Sobre a classificação de imóveis rurais, tem-se que a Lei nº 8.629/93, ao disciplinar a desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, afastou-se das até então usuais classificações postas no Estatuto da Terra, que classificavam os imóveis rurais em minifúndio, latifúndio e empresa rural (art. 4º, incisos II, IV, V e VI, do Estatuto).

Mesmo na coexistência no ordenamento jurídico das classificações do Estatuto da Terra e da Lei nº 8.629/93, certo que hoje, ao menos para fins de enquadramento na desapropriação-sanção para reforma agrária, dá-se relevo à classificação em pequena, média e grande propriedade rural.

Ainda que se entenda pela não revogação das classificações do Estatuto da Terra, é certo que hoje acabaram em desuso, ao menos em termo, e foram suplantadas pela tripartição na classificação em pequena, média e grande propriedade rural.

Também, entende-se, desde logo, que as isenções estabelecidas pelo Estatuto à desapropriação (art. 19, § 3º) não foram recepcionadas pelo ordenamento constitucional atual, que limitou a imunidade da desapropriação às pequenas e médias propriedades de um mesmo proprietário e à propriedade produtiva que cumpre a função social, conceitos que passaram a ser regulados na presente lei.⁵⁴ As isenções hoje existentes, portanto, são apenas aquelas previstas no parágrafo único

⁵⁴ Discorda-se, assim, da posição externada por Edilson Pereira Nobre Junior, in *Desapropriação para fins de reforma agrária*, 3ª Ed, Curitiba: Juruá, 2008, p. 144

do art. 4º e art. 7º desta lei.

Assim, o enquadramento do imóvel como minifúndio, latifúndio ou empresa rural deixou de importar diretamente para o tema da desapropriação, para fins de reforma agrária, mantendo-se para fins doutrinários e de aplicação da lei no tempo (regime anterior à Lei nº 8.629/93).

Anota-se que há entendimentos pela aproximação do conceito de empresa rural da propriedade produtiva imune à desapropriação (art. 185, II). Relembre-se que, por empresa rural define-se:

Art. 4º.

VI - “Empresa Rural” é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;

Pelo Decreto nº 84.865/80 delimitou-se o conceito nos seguintes termos:

Art. 22.

III - Empresa Rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos, simultaneamente, os requisitos seguintes:

- a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado na forma da alínea “a” do art. 8º;
- b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior na 100% (cem por cento);
- c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

Por conter a definição de empresa rural ínsito componente de produtividade, parte da doutrina aproxima-a do conceito de imóvel produtivo imune à desapropriação (art. 185, II, da CF).⁵⁵

Quanto ao ponto, diante da ampliação da noção da função social da propriedade rural (v. art. 9º da Lei nº 8.629/93, em consonância com art. 186 da CF/88), entende-se que, apenas o total enquadramento do imóvel como empresa rural, com aplicação conjunta das disposições do Estatuto da Terra e do Decreto nº 84.865/80 o imuniza à desapropriação, já que o conceito da Lei agrária regula-

⁵⁵ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 146, e MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.64

mentadora da CF/88 amplia a noção de produtividade, abrangendo em conjunto os aspectos econômico, ambiental, trabalhista e de bem-estar social (v. comentários aos arts. 6º, *caput*, e 9º da Lei nº 8.629/93)⁵⁶.

O parágrafo único do art. 4º reprisa em âmbito legal a imunidade constitucional posta no art. 185, I, da Constituição.

As regras alçam à inexistência as pequenas e médias propriedades únicas de um dado proprietário.

Alguns dos temas tratados quanto à classificação do imóvel rural, em pequena ou média propriedade, como a questão da unidade do imóvel rural, ainda que em condomínio, e o cálculo do número de módulos fiscais pela área medida, apresentam-se de extrema relevância, para saber se o imóvel merece ou não alcance da imunização.

A se configurar a unidade econômica de determinado conjunto de matrículas, por exemplo, pode-se identificar o imóvel como grande propriedade, passível de desapropriação para fins de reforma agrária, caso descumpra a função social, independentemente de se comprovar que o(s) proprietário(s) também detêm outro(s) imóvel(is).

A jurisprudência, como visto, é farta sobre o tema, caminhando no mesmo passo da legislação (v. art. 2º, § 4º da Lei nº 8.629/93), por afastar situações fictícias de desmembramento, visando identificar e extirpar simulações que visam apenas dividir um imóvel em pequenas ou médias propriedades como tentativa de furtar-se à aferição do cumprimento da função social da propriedade e à possibilidade da desapropriação-sanção para fins de reforma agrária.

Cabível, para fins de verificação de eventual outra propriedade, gestão, desde logo, junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (Lei nº 5.868/72, com alterações da Lei nº 10.267/2001), com conferência junto aos devidos cartórios de registro de imóveis.

A múltipla propriedade de pequenas e/ou médias propriedades por uma mesma pessoa, ainda que em condomínio com terceiros, mesmo que diversos esses terceiros, estando devidamente registrados os condomínios, entende-se superar a exceção constitucional, sujeitando à desapropriação as frações ideais desses condomínios, pertencentes àquela mesma pessoa.

Saliente-se, por fim, os vetos presidenciais ao estudado art. 4º da Lei nº 8.629/93.

Foram vetadas as alíneas “b” e “c” do inciso II, e alínea “b” do

⁵⁶ Alinha-se, tal posição, às críticas quanto à interpretação do STF no MS nº 20.960, conforme comentário ao art. 27 da presente Lei, *infra*.

inciso III, que previam:

Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, conceituam-se:

II - Pequena propriedade - o imóvel rural:

[...]

b) explorado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, nas épocas de pico da demanda da mão-de-obra;

c) que garanta a absorção de toda a mão-de-obra ativa do conjunto familiar, assegurando, ainda, a sua subsistência e o progresso social e econômico;

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

[...]

b) explorado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda permanente de terceiros.

O veto presidencial não foi rejeitado.

Vê-se, pois, que tais dispositivos vetados introduziam no conceito legal de propriedade rural insito componente de exploração, valorizando a atividade familiar de intervenção direta.

Os requisitos das alíneas haviam de ser tidos cumulativos para caracterizar pequena ou média propriedade rural e aproximavam a conceituação da noção de “propriedade familiar” preconizada no Estatuto da Terra (art. 4º, II).

De ver-se que com os vetos a Lei nº 8.629/93 alinhou-se, portanto, a critério meramente extensivo (quantidade de módulos fiscais) para a definição da pequena e média propriedade.

Justificou-se o veto por interpretação do art. 185, I e II, da Constituição, sob entendimento de que a mesma não restringiu a definição às pertencentes a pessoas físicas (famílias), vedando a imunidade constitucional a pessoas jurídicas. O veto ainda pondera que as alíneas adotaram critério de produtividade ao vincular a propriedade à “subsistência”, “progresso social e econômico”, exploração “econômica e racional”.

O veto a tais dispositivos manteve a aparente omissão legislativa quanto à definição da “pequena propriedade rural familiar”, prevista no art. 5º, XXVI da Constituição Federal e à qual é garantida, como direito individual, a impenhorabilidade de dívidas contraídas para atividade produtiva e previsto o estímulo ao financiamento de seu desenvolvimento.

Sobre a ausência de definição legal do conceito, intensos são os debates sobre a supressão da lacuna legislativa e a conjugação interpretativa entre a previsão constitucional e a impenhorabilidade estatuída pelo art. 649 do CPC.

A redação do art. 649 dada pela Lei nº 7.513/89 dispunha:

Art. 649 São absolutamente impenhoráveis:

X - o imóvel rural, até um módulo, desde que este seja o único de que disponha o devedor, ressalvada a hipoteca para fins de financiamento agropecuário.

Também, a Lei nº 8.009/90, sobre a impenhorabilidade do bem de família, resguardou a pequena propriedade rural⁵⁷:

Art. 4º

§ 2º - Quando a residência familiar constituir-se em imóvel rural, a impenhorabilidade restringir-se-á à sede de moradia, com os respectivos bens móveis, e, nos casos do art. 5º, inciso XXVI, da Constituição, à área limitada como pequena propriedade rural.

Consoante Oliveira:

[...] na regra estabelecida [do art. 5º, XXVII da Constituição] estão presentes dois requisitos para a incidência do princípio da impenhorabilidade: a terra deve estar sendo trabalhada pela família; e o débito deve ser decorrente de sua atividade produtiva. O primeiro requisito faz vir à mente o conceito de propriedade familiar, o que destoa da regra da inexpropriabilidade, em que não se faz menção a essa característica [...]. Segundo, a impenhorabilidade deve abranger débito decorrente de sua atividade produtiva, o que faz reforçar a noção de propriedade familiar trabalhada visando à própria subsistência e ao progresso social e econômico do agricultor e de sua família.⁵⁸

Discutia-se, assim, qual extensão deveria ser considerada impenhorável, se a de um módulo rural ou fiscal, ou da “fração mínima de parcelamento” (art. 65, Estatuto da Terra; art. 8º, Lei nº 5.868/72). A jurisprudência tendeu à consideração pela aplicação do módulo fiscal. Confira-se STJ: RESP 149363/PR, REsp 66672/RS. Já o STF, quando abordou a matéria, eminentemente infraconstitucional, posicionou-se ora pela aplicação do conceito de módulo rural do Estatuto da Terra (v. RE 136.753/RS), ora ponderando aplicação direta do art. 4º, II, da Lei nº 8.629/93 (v. AI 220.115/PR).

Com a Lei nº 8.629/93 a controvérsia passou-se a estabelecer sobre a impenhorabilidade abranger a extensão de 1 a 4 módulos fiscais ou restringir-se a

57 Há entendimento de que a redação original do inciso X do art. 649 do CPC foi derogado pela CF/88 e posteriormente substituído no ordenamento infralegal pelo art. 4º, § 2º da Lei nº 8.009/90. V. REsp 262.641/RS, Rel. Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, QUARTA TURMA, julgado em 28/06/2001, DJ 15/04/2002, p. 223

58 OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de direito agrário na Constituição vigente*. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 200

um só módulo.

A posição que se tem por prevalente na jurisprudência é a restrição a um só módulo fiscal, como unidade mínima a ser protegida. De recente julgado:

Recurso especial - impenhorabilidade da pequena propriedade rural - direito fundamental que, a despeito da ausência de lei regulamentadora, tem aplicação imediata - estatuto da terra - conceitos de módulo rural e fiscal - adoção - extensão de terra rural mínima, suficiente e necessária, de acordo com as condições (econômicas) específicas da região, que propicie, ao proprietário e sua família, o desenvolvimento de atividade agropecuária para seu sustento - conceito que bem se amolda à finalidade perseguida pelo instituto da impenhorabilidade de pequena propriedade rural - conceito constante da lei nº 8.629/93 - Inaplicabilidade à espécie - recurso especial improvido.

I - Não há, até o momento, no ordenamento jurídico nacional, lei que defina, para efeitos de impenhorabilidade, o que seja “pequena propriedade rural”. A despeito da lacuna legislativa, é certo que referido direito fundamental, conforme preceitua o § 1º, do artigo 5º da Constituição Federal, tem aplicação imediata. Deve-se, por consequência, extrair das leis postas de cunho agrário exegese que permita conferir proteção à propriedade rural (tida por pequena - conceito, como visto, indefinido) e trabalhada pela família;

II - O conceito de módulo rural, ainda que absolutamente distinto da definição de fração mínima de parcelamento, seja quanto ao conteúdo, seja quanto à finalidade dos institutos, conforme, aliás, esta a. Corte já decidiu (ut REsp 66672/RS, Relator Ministro Ruy Rosado de Aguiar, DJ. 15/08/1995), é, na prática, indistintamente tomado por aquela;

III - A definição do módulo fiscal efetuada pelo Estatuto da Terra, além de considerar os fatores específicos da exploração econômica própria da região, imprescindíveis para o bom desenvolvimento da atividade agrícola pelo proprietário do imóvel, utiliza também, em sua mensuração, o conceito de propriedade familiar (módulo rural), como visto, necessário, indiscutivelmente, à caracterização da pequena propriedade rural para efeito de impenhorabilidade;

IV - Por definição legal, um módulo fiscal deve abranger, de acordo com as condições específicas de cada região, uma porção de terras, mínima e suficiente, em que a exploração da atividade agropecuária mostre-se economicamente viável pelo agricultor e sua família, o que, como visto, bem atende ao preceito constitucional afeto à impenhorabilidade;

V - A Lei nº 8.629/93, ao regulamentar o artigo 185 da Constituição Federal, que, ressalte-se, trata de desapropriação para fins de reforma agrária, e definir o que seja “pequena propriedade rural”, o fez tão somente para efeitos daquela lei.

VI - Veja-se que, se um módulo fiscal, definido pelo Estatuto da Terra, compreende a extensão de terras rurais, mínima, suficiente e necessária, de acordo com as especificidades da região, para que o proprietário

e sua família desenvolvam a atividade econômica inerente ao campo, não há razão para se adotar o conceito de pequena propriedade rural constante da Lei nº 8.626/93 (voltado à desapropriação para fins de reforma agrária), o qual simplesmente multiplica em até quatro vezes a porção de terra que se reputa mínima e suficiente;

VII - Recurso Especial improvido. (REsp 1007070/RS, Rel. Ministro MASSAMI UYEDA, TERCEIRA TURMA, julgado em 19/08/2010, DJe 01/10/2010)

Hoje, o art. 649 do CPC disciplina a questão em seu inciso VIII, delimitando impenhorabilidade da “pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família. Mantém-se a remissão a outra lei, exigindo dos Tribunais a integração interpretativa.

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.

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como, com os entes federados, o pagamento será efetuado, de forma escalonada, em Títulos da Dívida Agrária - TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - imóveis com área superior a três mil hectares: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5º Os prazos previstos no § 4º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias, integralmente, em TDA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

O art. 5º da Lei nº 8.629/93 regulamenta o art. 184 da Constituição Federal de 1988. Tal como o texto constitucional, o dispositivo estabelece a possibilidade de desapropriação para reforma agrária do imóvel que descumprir sua função social, com justa e prévia indenização em Títulos da Dívida Agrária (TDA).

Inicialmente, é de se ter em conta que o cumprimento da função social, de acordo com o art. 186 da Constituição Federal, depende do adimplemento simultâneo de quatro pressupostos, a saber: (I) aproveitamento racional e adequado da terra; (II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores⁵⁹.

A desatenção a qualquer desses pressupostos enseja a declaração de descumprimento da função social da terra e, ao menos em tese, a propositura da ação de desapropriação agrária, na forma prevista na Lei Complementar nº 76/93.

A ação de desapropriação será ajuizada na Justiça Federal, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia competente para representar a União nesses feitos, conforme estabelecido nos artigos 22 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64)⁶⁰ e 2º do Decreto-Lei nº 1.110/70⁶¹.

A petição inicial da ação de desapropriação deve vir acompanhada do laudo de vistoria e avaliação do imóvel rural expropriando, a indicar o preço de mercado atual deste e, por conseguinte, o valor considerado pelo Incra como apto a espelhar a justa indenização.

Além do laudo de vistoria e avaliação, o Incra apresentará à Justiça

59 Para mais adequada compreensão do tema, recomenda-se a leitura aos comentários ao art. 9º a presente lei.

60 Art. 22. É o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária autorizado, para todos os efeitos legais, a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente Lei.

Parágrafo único. A União poderá desapropriar, por interesse social, bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, precedido o ato, em qualquer caso, de autorização legislativa.

61 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.

Federal o certificado de lançamento dos TDAs relativos à terra nua e a guia de depósito do dinheiro atinente às benfeitorias.

No tocante às benfeitorias, não há que se falar em precatório para o depósito dessa parcela da oferta indenizatória prévia. O depósito em dinheiro é realizado em conta remunerada da Caixa Econômica Federal, a qual se vincula diretamente ao processo judicial de desapropriação, ficando à disposição do magistrado.

O termo benfeitorias deve ser entendido em acepção lata. Compreende todas as acessões e melhoramentos incorporados ao solo por trabalho humano. Podem ser, por exemplo, casas, cercas, currais, barragens, açudes, galpões, silos, plantações e até mesmo florestas ou pastagens plantadas pelo expropriado, dentre outros.

No laudo de vistoria e avaliação, que acompanha a petição inicial, serão descritas as benfeitorias indenizáveis, que não podem ser comodamente retiradas do imóvel pelo expropriado. Impõe-se esclarecer que o Incra avalia as benfeitorias por seu *custo de reposição*, ou seja, pelo custo de implantação da benfeitoria, considerados insumos e matérias-primas semelhantes, com a mesma funcionalidade daquela em expropriação. Assim compreendido, o *custo de reposição* difere do *custo de reprodução*. Este último método exige que a avaliação paute-se pelos custos dos próprios insumos e matérias-primas da benfeitoria em expropriação, não se contentando com aproximações em termos funcionais.

Quanto aos TDAs, para preservação do valor real, eles são corrigidos pela TR (Taxa Referencial)⁶² e acrescidos dos juros remuneratórios.⁶³ Segundo o art. 5º da Lei nº 8.177/91, alterado pela Medida Provisória nº 2.183/2001, os juros remuneratórios deverão variar conforme a dimensão do imóvel em expropriação. Os juros serão de 3% (três por cento) ao ano para a indenização de imóveis com área de até setenta módulos fiscais; de 2% (dois por cento) ao ano para a indenização de imóveis com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e de 1% (um por cento) ao ano para imóveis com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais.

Já, sob o prisma constitucional, os TDAs motivam um primeiro questionamento relevante: Como pode ser considerada prévia a indenização relativa à terra nua, se ela se realizará em TDA, cujo prazo de resgate estende-se por até 20 anos?

A resposta à questão passa pela análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A Corte, há tempos, pacificou o entendimento de que a cláusula constitucional da justa e prévia indenização não é infirmada pela indenização

62 Decreto nº 572/1992 e Art. 1º da Lei nº 8660, de 28 de maio de 1993.

63 Art. 5º da Lei nº 8177, de 1º de março de 1991.

em TDA, independentemente do prazo de resgate destes, uma vez que a disponibilização dos títulos aos expropriados faz-se em caráter *pro soluto*, ou seja, a só entrega deles presta-se como indenização pela terra nua⁶⁴.

Ainda, em relação aos TDAs, é de se ter em vista que a Medida Provisória nº 2.183/2001 (última redação e numeração dada à Medida Provisória nº 1.577/97) alterou-lhes o prazo de resgate.

Em sua redação original, o art. 5º da Lei nº 8.629/93 previa prazos de resgate para os TDAs (a) de dois a cinco anos; (b) dois a dez anos; (c) dois a quinze anos; (d) e dois a vinte anos; tudo, a depender da dimensão, em módulos fiscais, do imóvel expropriado.

A Medida Provisória nº 2.183/2001 elasteceu bastante os prazos de resgate dos TDAs nas ações de desapropriação. Eles passaram a ser de (a) dois a quinze anos; (b) dois a dezoito anos; (c) e dois a vinte anos; também a depender da área do imóvel expropriado, apurada em módulos fiscais.

A alteração legislativa mostrou-se inequivocamente gravosa aos interesses patrimoniais dos expropriados nas ações agrárias. É que, quanto mais dilatado o prazo de resgate dos TDAs, mais tempo o expropriado levará para receber a integralidade da indenização. Da mesma forma, o maior lapso temporal também implica mais severa depreciação do título, no caso de o expropriado pretender vendê-lo de imediato a eventuais investidores.

Conquanto, gravosa ao expropriado, a alteração legislativa teve uma finalidade bem demarcada e de interesse público. A medida provisória visou a incentivar os expropriados a firmarem acordos com o Incra, logo no início das ações de desapropriação, pondo fim às demandas.

Notemos que, se os expropriados litigarem com o Incra a respeito do valor da indenização, receberão títulos com prazos de resgate mais longos, tal como previsto no art. 5º, § 3º, incisos I a III. Contudo, se aceitarem a oferta indenizatória prévia ou firmarem com a autarquia expropriante acordo que se aproxime desta, eles poderão receber títulos com prazo de resgate de dois a cinco anos, se o imóvel expropriado não ultrapassar 3.000 hectares, majorando-se o prazo de resgate dos TDAs na medida em que a área do imóvel expropriando aumentar, conforme o art. 5º, § 4º, da Lei nº 8.629/93. A mesma regra vale para a compra e venda de imóveis para reforma agrária, regulada pelo Decreto nº 433/92.

Em termos financeiros, torna-se muito mais interessante para o expropriado aquiescer com a indenização ofertada pelo Incra (ou algum valor próximo dela) e receber TDA de dois a cinco anos (no tocante a 3000 hectares), do que aguardar

64 Nesse exato sentido, citam-se: MS/STJ 5890-DF; MS/STJ 5772-DF; MS/STJ 5308-DF; MS/STJ 5265; MS/STJ 5265-DF; MS/STJ 5272-DF.

dar por anos uma decisão judicial que, ainda que majore a indenização, não poderá reduzir o prazo de resgate dos títulos inicialmente oferecidos.

Nesse contexto, é de se destacar a importância de o Incra buscar consensos e encerrar demandas expropriatórias logo no início, por meio de acordos. Segundo a Instrução Normativa INCRA nº 34/2006 e a Instrução Normativa INCRA nº 62/2010, atos normativos que regulam a celebração dos acordos judiciais em ações de desapropriação, estes devem pautar-se no campo de arbítrio da avaliação imobiliária administrativa (ou algo bem próximo deste) e jamais poderão ensejar o pagamento de juros ou honorários. A experiência tem demonstrado - mercê dessas disposições - que as indenizações decorrentes de acordos judiciais resultam menos onerosas ao erário que indenizações fixadas pelo Poder Judiciário, em processos contenciosos, as quais se acrescem juros compensatórios e outras despesas acessórias.

Outro fator de incentivo aos acordos judiciais é a redução do prazo de resgate dos TDA, prevista no § 6º do art. 5º, para o caso de o expropriado aceitar receber as benfeitorias em títulos.

Pode parecer inusitado que um expropriado aceite receber títulos em vez de dinheiro. Todavia, a operação pode ser-lhe vantajosa financeiramente, se o valor de suas benfeitorias não for significativo em relação ao valor total do imóvel (menos de 20%, por exemplo). Nesses casos, a redução do prazo de resgate implica, também, na redução do deságio que o título experimenta no mercado de capitais. Daí, que o menor deságio que o expropriado terá com os TDAs relativos à terra nua, pela redução dos prazos, compensará o recebimento da indenização, em títulos, pelas benfeitorias, no lugar da moeda corrente.

Convém, ainda, ter em vista que o § 2º do art. 5º dispõe que o decreto que declara o imóvel rural de interesse social para reforma agrária autoriza a União (leia-se: Incra) a ajuizar a ação de desapropriação.

A edição do decreto presidencial marca o fim da fase administrativa do processo de desapropriação e é o ponto de partida da fase judicial. A fase administrativa tem por objetivo perquirir a possibilidade de destinação do imóvel vistoriado à reforma agrária; assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa ao proprietário; e, por fim, viabilizar ao chefe do Executivo o exercício de ato político: a edição do decreto que autorizará a desapropriação.

A autorização da desapropriação, diga-se, é só um dos efeitos que a doutrina atribui ao decreto. Ao lado dele, temos os efeitos de (a) fixar o estado do bem, para fins de indenização; (b) conferir ao poder expropriante o direito de penetração, isto é, a faculdade de adentrar ao imóvel com o fim de verificá-lo, medi-lo e avaliá-lo; (c) e dar início ao prazo de caducidade para o ajuizamento da demanda

expropriação⁶⁵.

Por último, é importante desfazer um equívoco comum ao tratarmos do processo de desapropriação. Como textualmente dispõe o § 2º do art. 5º, o decreto *autoriza* a propositura da ação de desapropriação, *não obriga* o ente expropriante a ajuizá-la. Devemos recordar que toda ação de desapropriação motiva-se por razões de utilidade pública ou interesse social. Se essas razões, que ensejaram a edição do decreto, deixarem de existir, por qualquer causa superveniente, o expropriante não poderá ser compelido a ajuizar a ação de desapropriação e poderá até, sendo o caso, dela desistir em juízo, desde que não haja quitado a indenização ou modificado definitivamente o estado do bem.

Em síntese, portanto, temos que o art. 5º estabelece parâmetros para a emissão dos TDAs, ofertados pelo Incra nas ações de desapropriação e incentiva a celebração de acordos em juízo, com vistas ao encerramento mais célere e menos oneroso desses feitos.

65 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 163.

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 O grau de utilização da terra, para efeito do *caput* deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determinará o grau de eficiência na exploração.”

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com o plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.”

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.”

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos como resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 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 apre-

sentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

O *caput* do artigo remete a questão para o conceito de propriedade produtiva, eleito pelo legislador como a propriedade rural que atinja, a um só tempo, um determinado nível de utilização da terra e um determinado nível de eficiência em sua exploração, conforme índices fixados pelo Incra. Mas não é somente isso: as gradações referentes à utilização e à eficiência, se atingidas, deverão ser alcançadas mediante uma exploração ancorada em critérios econômicos e racionais.

O fundamento constitucional do dispositivo em comento é o artigo 186 da Constituição Federal, que estabeleceu a premissa de que 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 [...]”.

Dentre os elementos consignados pela Constituição Federal para considerar socialmente funcionalizada uma propriedade rural, ressalta seu aproveitamento econômico e racional, a isso associado os balizamentos definidos em lei (índices de utilização e de eficiência). Considerando que a legislação de que trata a Constituição Federal é a Lei nº 8.629/93, nesse diploma legal encontram-se os critérios e graus noticiados pelo texto constitucional. Significa dizer que provém da dicção constitucional a diretriz que informa a qualificação dos critérios e dos graus especificados na esfera legal. Sendo assim, o simples alcance dos índices de exploração e de eficiência, por si só, não se traduzirá no comando programático inserido na Carta Magna, se não for expressão da plena funcionalização social da propriedade rural, ou seja, se não for resultado de um gerenciamento que efetivamente tenha em conta valores compatíveis com uma exploração econômica e racional.

A exploração que se pretenda econômica e racional, deve primar, na administração dos diferentes recursos que o imóvel rural apresenta, pela funcionalidade, pela praticidade e pela racionalidade: a funcionalidade diz respeito à função típica da terra; sua atividade essencial; sua utilidade e serventia (produção de alimentos). A praticidade relaciona-se a uma ação ou conjunto de ações voltadas para a realidade do imóvel rural, em respeito à sua potencialidade e vocação. Por sua vez, a racionalidade envolve a adoção de técnicas e procedimentos que, de forma eficiente, torne o processo de produção menos dispendioso.

Com relação à função social da propriedade, que deve atingir si-

multaneamente a produtividade, a preservação do meio ambiente, observância da legislação trabalhista e promover o bem-estar, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 9º desta publicação.

Corroborando as conclusões expostas naquele comentário, diz-se que a propriedade produtiva, aquela que atendeu ao critério econômico da função social, poderá ser alvo de desapropriação-sanção se não forem observadas as demais condicionantes da função social, o bem-estar social e as vertentes trabalhista e ambiental. Esta ilação não se perfaz de forma isolada; ao contrário, é resultado da interpretação sistemática do texto constitucional, que vedou submeter a propriedade produtiva à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, desde que esteja atenta ao cumprimento simultâneo das demais funções sociais.

Destarte, não há que se falar em incongruência ou antinomia do texto constitucional: o que há na Constituição Federal, e há na intensidade mais elevada possível, é um prestígio explícito ao interesse público, que, se comparado ao privado e individual, detém grau de proteção muito mais amplo e abrangente, justamente por envolver a implementação de políticas públicas, leia-se missão pública, mediante a afetação de bens, proveitos e utilidades necessários à consecução dos interesses da coletividade.

Dita o § 1º que o índice de “*grau de utilização da terra*” será igual ou superior a 80%. No regular exercício de seu poder-dever de aferição de produtividade preconizados no *caput* do artigo 6º, o Incra fiscalizará o cumprimento da plenitude da função social mediante a realização de vistoria no imóvel rural.

Primeiramente, é preciso atentar para o exato conceito da expressão “*grau de utilização da terra*”, ou simplesmente GUT, doravante utilizado: trata-se de um índice; de uma gradação; de uma ordem ou categoria de grandeza que exprime a variação possível, numa escala de 0 a 100, da utilização prevista para o imóvel rural.

Os normativos internos do Incra em vigor são os responsáveis por estabelecer as diretrizes, os procedimentos administrativos e técnicos adequados às ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. Nesse diapasão, para cálculo do GUT, em consonância com os ditames legais, o que se tem em mira é a divisão da área efetivamente utilizada pela área aproveitável do imóvel rural, multiplicando-se o resultado por cem para obtenção do valor em percentuais. Há até uma equação que decorre deste cálculo e que pode ser aqui reproduzida para melhor visualização de seus elementos:

$$GUT (\%) = AEU/AU \times 100$$

AEU é Área Efetivamente Utilizada

AU é Área Útil

Para cada uma das grandezas especificadas na equação supra há uma forma de cálculo prevista e quantificada, por exemplo, para o cálculo da AEU leva-se em consideração aspectos como área efetivamente utilizada com pecuária; com exploração extrativa vegetal e com exploração florestal. Há, inclusive, a aplicação de Tabelas contendo a categorização dos animais e seu cálculo em UA (Unidade Animal) para diferentes regiões do País. Ademais, leva-se também em consideração, quando existente, o contingente de área coberta com floresta nativa, cujo manejo sustentado deve contar com a aprovação do órgão ambiental competente.

Consoante se percebe, há critérios e procedimentos preestabelecidos, os quais regem a atuação dos servidores públicos federais incumbidos da coleta e valoração dos elementos encartados em processo administrativo de vistoria e levantamento de dados, sistematizados na forma de Laudo Agrônômico de Fiscalização. Neste sentido, diz-se que, em geral, a AEU considerará as superfícies cultivadas para produção animal, vegetal e florestal, bem como, as áreas submetidas a projetos técnicos igualmente especificados em normativos. Ditos projetos técnicos podem visar, por exemplo, restaurar a capacidade de suporte do pasto ou a produção de massa verde, nos termos de nomenclatura técnica específica.

Por sua vez, para o cálculo da AU ou área aproveitável do imóvel rural, o critério é residual: leva-se em consideração o que restar do processo de exclusão. Assim, devem ser excluídas da área total as áreas não aproveitáveis, como por exemplo, as ocupadas com construções e instalações; as comprovadamente inservíveis para a exploração agrícola, florestal, pecuária ou extrativa vegetal; aquelas sob efetiva exploração mineral e as protegidas por legislação ambiental. Destarte, considerar-se-á como AU a área correspondente à diferença entre a área total do imóvel rural e sua área não utilizável ou não aproveitável.

Anote-se que todo o regramento existente se funda em critérios tecnológicos, que por isso mesmo se sujeitam a mecanismos de atualização e a ajustes de proporção e medida. Significa dizer que conforme evoluam os recursos tecnológicos e o aparelhamento das técnicas de produção, haverá necessidade de revisão de índices anteriormente fixados.

A propósito, em se tratando de revisão de paradigmas, cumpre mencionar a discussão que atualmente se trava em torno da necessidade de adequação dos índices de produtividade média da agricultura, que datam da década de setenta, aos avanços experimentados pelo setor agrícola de nosso País. Ocorre que, independentemente de posicionamentos favoráveis ou contrários à necessidade de revisão, não há de se negar a existência de uma defasagem, a qual repercute diretamente no GUT e no GEE, haja vista que o mencionado índice de produtividade média é adotado como parâmetro destas duas grandezas.

Para o § 2º do artigo em comento, referente ao cálculo do Grau de Eficiência na Exploração, doravante denominado GEE, poder-se-ia pensar em algo semelhante à equação formulada para o GUT, na forma a seguir expressa:

$$\text{“GEE (\%)} = [(\text{INCISO I} + \text{INCISO II}) \div \text{AEU}] \times 100\text{”}$$

Inciso I é o resultado obtido na forma do inciso I do § 2º do art. 6º;

Inciso II é o resultado obtido na forma do inciso II do § 2º do art. 6º;

AEU é Área Efetivamente Utilizada

O índice de rendimento e o índice de lotação, pelos quais devem ser divididos tanto os produtos vegetais, quanto a exploração pecuária, respectivamente, constam de tabelas anexas aos normativos internos: na tabela referente aos produtos vegetais (agrícolas) encontra-se, em uma coluna, a especificação do produto (abacaxi, algodão, arroz, banana, batata, café, laranja, mandioca, pêssego, por exemplo) e, em outras três, a especificação da região; da unidade de medida e dos rendimentos por hectare. Na tabela referente aos produtos extrativos vegetais e florestais pode ser encontrada a mesma disposição de colunas, variando, por óbvio, seu conteúdo: no caso dos produtos vegetais não agrícolas e florestais, exemplificativamente, temos o babaçu, a borracha natural, a carnaúba (cera), o guaraná e a madeira. Na tabela referente à apuração do rebanho há colunas relativas à ZP (Zona Pecuária do município de localização do imóvel rural) e às UAs por hectare.

Os detalhamentos necessários às conclusões técnicas constam do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução nº 52/2006; da Instrução Normativa nº 11/2003 e da Norma de Execução/DT nº 95/2010, que indicam as áreas consideradas efetivamente utilizadas para os fins do § 3º do artigo 6º, ora em comento.

No tocante ao inciso I, produtos vegetais são aqueles pertencentes ao reino vegetal, caracterizados por fisionomia fotossintetizante. Não é supérfluo registrar que, se a quantidade colhida de produtos vegetais for resultado da indevida utilização de áreas ambientalmente protegidas, será proporcionalmente desconsiderada em relação à produção total, para efeito de cálculo do GEE.

Com relação ao inciso II, as áreas de pastagens nativas e plantadas, são aquelas com vegetação própria para alimentar o rebanho, de forma permanente ou temporária. Na abordagem deste inciso revela notar uma circunstância importante: a produção extraída da área de pastagem utilizada pelo efetivo pecuário, seja nativa ou plantada, será proporcionalmente desconsiderada em relação à produção total, para efeito de cálculo do GEE, se for proveniente da utilização indevida de

áreas ambientalmente protegidas.

Sem dúvida, o comando diretivo buscou prevenir a ocorrência de condutas ecologicamente incorretas, valorando negativamente iniciativas que se prevaleçam da utilização de áreas protegidas pela legislação ambiental.

Na hipótese de as áreas de pastagens necessitarem de projeto técnico, seja de formação, seja de manejo, seja de recuperação, será exigida a devida comprovação mediante apresentação da documentação pertinente e da respectiva ART (Anotação de Responsabilidade Técnica).

E mais: se o processo técnico for o de formação de pastagens, é preciso que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados. Da mesma forma, se o projeto técnico for o de recuperação de pastagens (conjunto de ações tecnicamente conduzidas para a renovação, ampliação ou restauração da capacidade de suporte do pasto), também será necessário que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados.

Quanto ao inciso III, as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal são aquelas utilizadas para extração de produtos vegetal ou florestal, mediante operação de retirada, de separação física de organismos em relação a outros que os formou ou os introduziu.

No que se refere ao inciso IV, as florestas nativas são formações vegetais primárias, resultado de um ecossistema florestal até então não influenciado pela ação humana. Portanto, para os efeitos legais, tais áreas, quando exploradas de acordo com um plano de exploração e nas condições especificadas por órgão competente, serão tidas como efetivamente utilizadas.

Perceba-se que, neste inciso, o legislador não se reportou a qualquer índice de rendimento como forma de aferir os resultados obtidos, porque em se tratando de florestas nativas, ou seja, próprias do lugar onde se desenvolveram, o mais importante não é a observância de padrões de rendimento mínimo, mas sim, a forma e as condições de exploração do complexo vegetativo.

É exatamente a dicção versada na comentada IN/INCRA/nº11/2003, ao prever que

[...] será considerada efetivamente utilizada, independentemente do índice de rendimento mínimo por hectare, a área coberta com floresta nativa, desde que explorada em conformidade com as condições estabelecidas no Plano de Manejo Florestal Sustentado de Uso Múltiplo, devidamente aprovado pelo órgão federal competente, ou por órgãos afins, que estejam credenciados por força de convênio ou de qualquer outro instrumento similar.

Por fim, no inciso V, as áreas sob processos técnicos de formação

ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica, serão valoradas, segundo métodos e procedimentos especializados.

Tanto nos processos técnicos de formação e recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tem-se em mira a adoção de tratamentos culturais adequados para a recuperação da capacidade de suporte do pasto e na revitalização da produção, possibilitando, assim, neste último caso, o restabelecimento dos níveis de rendimentos econômicos aceitáveis

Já o § 4º do dispositivo, ora comentado, traduz uma preocupação com o senso comum de justiça: se há duas ou mais culturas agrícolas diferentes, que não competem entre si, plantadas e exploradas em um determinado terreno do imóvel rural, mediante intercalação de espaço, não há por que penalizar tal iniciativa, denominada consorciamento, com algum tipo de desconto no cálculo da área efetivamente utilizada. Não há impedimento ao desenvolvimento e manutenção de culturas agrícolas consorciadas ou intercaladas.

Tal regramento é importante: se assim não fosse, poderia ocorrer indevida interferência na correta aferição dos graus de utilização e de eficiência. Nesta medida, pode-se dizer, sem medo de errar, que aqui se manifesta uma preocupação do legislador em bem valorar as iniciativas que, respeitando a vocação natural da terra, seu potencial produtivo e as áreas ambientalmente protegidas, traduzem a melhor expressão de um aproveitamento racional e adequado.

O § 5º do artigo 6º ressalta a mesma preocupação do legislador com relação ao que efetivamente planta e produz o proprietário rural. Significa dizer que, ao retratar, de maneira absolutamente fiel aos fatos, a realidade detectada no imóvel rural, o Laudo Agrônomo de Fiscalização, orientado por dispositivo legal e normativo interno, estará reconhecendo e incentivando práticas racionais de exploração e cultivo, que, em última instância, contribuem para uma gestão responsável do bem de raiz.

Por oportuno, em se tratando de LAF, não é demasiado enfatizar que vigora o diretivo constante do citado Manual de Obtenção de Terras, no sentido de que o período tomado em consideração pelo laudo deve refletir o uso do imóvel rural durante os 12 meses inteiros e imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação da vistoria.

Por sua vez, o § 6º retrata a hipótese de determinados produtos não contarem com índices de rendimentos mínimos prefixados, quando então se adotará a área plantada com tais produtos como resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º do artigo em foco. Com efeito, é possível que alguns produtos, seja em razão da grande variedade de extrativos vegetais e florestais existentes, seja em razão de

sua própria natureza, como é o caso das florestas nativas, onde predominam a forma e as condições de exploração, não se façam acompanhar de paradigmas preestabelecidos. Para tais hipóteses, pende a sistemática legal de aferição versada neste parágrafo.

Enfim, a conclusão decorrente da dicção legal é a de que, em hipóteses como as que tal, qualquer que seja a produtividade obtida, será ela considerada satisfatória para fins de aferição do GEE.

No § 7º os motivos de força maior e de caso fortuito foram eleitos pelo legislador, no âmbito agrário, como fatores de justificação de condutas e resultados. Assim, razões que ultrapassem as próprias forças e o próprio querer podem determinar que a propriedade rural não apresente, em determinado período, o GEE exigido para a espécie. Perceba-se que o dispositivo legal ateu-se apenas ao grau de eficiência porque este é o paradigma que dita a produtividade em sentido estrito. Significa dizer que, embora o comando constitucional de regência tenha vinculado a exploração racional e adequada da propriedade rural à observância dos índices de GUT (utilização/aproveitamento) e de GEE (produtividade), basta a comprovação de impossibilidade de alcance do GEE, por motivo de força maior, ou caso fortuito, para que a propriedade, até então considerada improdutiva, perca tal qualificação.

Por conseguinte, para os efeitos pretendidos pelo comando legal acima reproduzido, em condições de catástrofes, calamidades e intempéries de toda ordem, a utilização do imóvel rural não se constitui em elemento informador das razões de caso fortuito e de força maior, haja vista que, diante de tão especiais circunstâncias, importará apenas saber se o imóvel rural logrou atingir a produtividade mínima de forma racional e adequada.

Sinaliza-se para outra circunstância justificadora destacada pelo legislador: trata-se da renovação de pastagens tecnicamente conduzida, mantida para tal hipótese a necessidade de comprovação pelo órgão competente. Por definição, renovação de pastagem refere-se à técnica ou conjunto de técnicas que se aplicam a uma pastagem cultivada em certo estado de degradação, cujos principais fatores são manejo inadequado, invasão de plantas indesejáveis, falta de adaptação da espécie forrageira, baixa fertilidade do solo e incompatibilidade entre as espécies associadas. Sendo assim, em havendo necessidade de restauração das áreas próprias para alimentação do efetivo pecuário (pastos permanentes ou temporários), o fato de a propriedade rural não apresentar, para o período examinado, o GEE fixado legalmente, não implicará a perda da qualificação de produtiva.

Visando guardar uma correlação harmônica com o princípio constitucional direcionado à terra, o imposto territorial rural passou por mudanças após a edição da Lei nº 8.629/93, estando atualmente regulado pela Lei nº 9.393, de 19 de

dezembro de 1996. Antes, contudo, a tributação foi regulada pela Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994.

O atual normativo estabelece regras que incentivam os proprietários ou posseiros de imóveis rurais a manterem suas respectivas áreas produtivas, tendo sido tacitamente revogado o § 8º do dispositivo em comento e a remessa do tema ao Estatuto da Terra, pois, foi criada base de cálculo própria à apuração do imposto territorial rural.

Contudo, convém ressaltar a manutenção dos critérios de progressividade e regressividade ao ITR, pela Constituição Federal, no § 4º do art. 153⁶⁶, impondo-lhe um caráter extrafiscal. A progressividade e regressividade das alíquotas têm como objetivo a correlação direta entre a capacidade contributiva e o lançamento do imposto de cada contribuinte. Luciano Dias Bicalho Camargos, comenta que “a progressividade e a regressividade das alíquotas dos impostos, em função do valor a ser tributado, visam a uma correta distribuição da carga tributária. Desta forma, pagará mais imposto aquele que possuir uma maior capacidade contributiva, pagará menos imposto aquele que a possuir em menor grau e, não pagará imposto, aquele que não a possuir.”⁶⁷

A vontade do constituinte em desestimular a manutenção das propriedades rurais improdutivas, ao lhe aplicar alíquotas crescentes, confere ao ITR um caráter extrafiscal. Conclui Luciano Camargos: “O legislador pátrio, em obediência ao caráter extrafiscal inerente ao Imposto Territorial Rural, através da Lei nº 9.393/96, adotou a progressividade das alíquotas em relação à dimensão do imóvel - quanto maior o imóvel rural, maior a alíquota aplicável -, e a regressividade em relação ao grau de utilização do imóvel - quanto maior o grau de utilização, menor será a alíquota aplicável. A correlação entre estes dois fatores, dimensão do imóvel e grau de utilização, é que fixa a alíquota aplicável a cada caso específico. O valor do imóvel a ser tributado, ao revés, não influencia na determinação da alíquota.”⁶⁸

A base de cálculo para apuração do ITR é prevista no art. 10 da Lei nº 9.393/96, e leva em consideração os seguintes fatores: valor da terra nua, área tributável e a área total do imóvel.

Verifica-se, pois, que o Imposto Territorial Rural é um importante e potencial mecanismo de intervenção na estrutura fundiária, consoante sua pro-

66 “Art.153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...] VI - propriedade territorial rural;

[...] §4º - O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.”

67 BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *O Direito Agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 151.

68 Idem, pág.152

gressão em face do tamanho do imóvel e regressão em razão da utilização da terra, impulsionando, assim, a destinação econômica e social condizente com a política de reforma agrária no Brasil.

Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

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

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

É objetivo da política agrícola brasileira promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada (artigo 3º, inciso VIII, da Lei nº 8.171/91).

Neste sentido, o artigo trouxe uma nova vedação à desapropriação rural para fins de reforma agrária, não versada expressamente pelo legislador constituinte, mas incluída no conceito de propriedade produtiva, que se refere ao imóvel que seja objeto de implantação de projeto técnico.

O denominado Projeto Técnico de Exploração Agropecuária visa maximizar os resultados das atividades agrícolas e pecuárias do imóvel. Através do conhecimento técnico de profissionais da área e com a utilização da tecnologia da informação, são desenvolvidas ferramentas que possibilitam aos produtores rurais auferirem a produtividade de sua área, realizando um monitoramento contínuo da quantidade e da qualidade de produção, de modo a subsidiá-los com dados atuais e imediatos de lotação pecuária, atividades agrícolas por hectare e outros, a depender do tipo de exploração realizada, elaborando estudos cujos resultados finais irão ajudar na tomada de decisões, visando elevar os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração da propriedade.

Não há um conceito jurídico de projeto técnico. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), ao dispor a respeito da assistência técnica, que difere do projeto técnico, mas possui finalidades semelhantes no que se refere à modernização e racionalização da exploração da terra, lista seus principais objetivos, em relação

exemplificativa, que deve ser interpretada levando-se em conta os avanços tecnológicos ocorridos desde a época do Estatuto até a atualidade, vejamos:

Art. 75. A assistência técnica, nas modalidades e com os objetivos definidos nos parágrafos seguintes, será prestada por todos os órgãos referidos no artigo 73, § 2º, alíneas a, b e c.

[...]

§ 4º As atividades de assistência técnica tanto nas áreas prioritárias de Reforma Agrária como nas previstas no § 3º deste artigo, terão, entre outros, os seguintes objetivos:

- a) a planificação de empreendimentos e atividades agrícolas;
- b) a elevação do nível sanitário, através de serviços próprios de saúde e saneamento rural, melhoria de habitação e de capacitação de lavradores e criadores, bem como, de suas famílias;
- c) a criação do espírito empresarial e a formação adequada em economia doméstica, indispensável à gerência dos pequenos estabelecimentos rurais e à administração da própria vida familiar;
- d) a transmissão de conhecimentos e acesso a meios técnicos concernentes a métodos e práticas agropecuárias e extrativas, visando a escolha econômica das culturas e criações, a racional implantação e desenvolvimento, e ao emprego de medidas de defesa sanitária, vegetal e animal;
- e) o auxílio e a assistência para o uso racional do solo, a execução de planos de reflorestamento, a obtenção de crédito e financiamento, a defesa e preservação dos recursos naturais;
- f) a promoção, entre os agricultores, do espírito de liderança e de associativismo.

A Lei nº 8.629/93 traz quatro requisitos que o projeto técnico deve atender para que seja apto a afastar a possibilidade de desapropriação da área para reforma agrária, quais sejam:

- a) Deve ser elaborado por profissional que possua habilitação legal;
- b) Deve ser previsto um cronograma físico-financeiro de implementação do projeto, e este necessita ser cumprido pontualmente, não se admitindo prorrogações em relação aos prazos originais;
- c) Da área total aproveitável do imóvel (ou seja, excluídas as áreas ocupadas por construções e instalações, salvo as destinadas a fins produtivos, as áreas imprestáveis para exploração, as sob exploração mineral e as de preservação ambiental), o projeto técnico deve prever a efetiva utilização de no mínimo 80%. Este coeficiente deve ser alcançado em um prazo máximo de três anos, quando se tratar de culturas anuais, e de cinco anos, no caso de culturas permanentes. Cumpre observar a possibilidade de prorrogação destes prazos por até um ano e meio para

as culturas anuais, e até dois anos e meio para as permanentes, caso, anualmente, o projeto seja aprovado pelo órgão competente para sua fiscalização, e tenha sua efetiva implantação iniciada em até 6 meses da data de sua aprovação;

d) É necessário que o projeto técnico tenha sido aprovado pelo órgão federal competente com pelo menos seis meses de antecedência da data em que o proprietário for comunicado da intenção do Incra de realizar vistoria no imóvel, visando auferir o cumprimento da função social da propriedade rural.

Profissional legalmente habilitado será o que estiver registrado junto ao Conselho Regional da categoria profissional a que seja vinculado, a depender do objeto do projeto técnico. Sendo, por exemplo, de responsabilidade de um Engenheiro Agrônomo, deverá este estar registrado junto ao CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

O efetivo cumprimento do cronograma físico-financeiro de implementação do projeto, e a utilização de no mínimo 80% da área aproveitável do imóvel poderão ser vistoriados por fiscais do Incra, nos termos do disposto no parágrafo segundo, do artigo 11, da IN/INCRA/nº 11, de 04 de abril de 2003⁶⁹.

A necessidade de aprovação prévia do projeto técnico, no mínimo seis meses antes da notificação da realização de vistoria por equipe técnica do Incra, visando auferir os graus de utilização e eficiência na exploração da terra, além do atendimento às outras três vertentes da função social, visa impedir que o proprietário rural, com o único intuito de obstar a desapropriação de imóvel descumpridor da função social, contrate, a qualquer momento, a execução de um projeto técnico apenas para alegar o impeditivo legal.

Em sua redação anterior, o inciso IV, do artigo 7º, da Lei nº 8.629/93, previa, como requisito, o simples registro (e não a efetiva aprovação) do projeto técnico no órgão competente, em igual prazo de seis meses, mas a retroagir da data de publicação do decreto declaratório de interesse social (e não da notificação de vistoria). A Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, veio corrigir esta falha, tendo em vista que a redação anterior chegava a permitir que, após a constatação pelo Incra da improdutividade do imóvel, seu proprietário contratasse um profissional habilitado para a produção de projeto técnico e requeresse o registro desse projeto no órgão competente, ficando imune da desapropriação, acaso o decreto presidencial levasse seis meses ou mais para ser publicado.

O regulamento exigido no inciso IV, deste artigo 6º, da Lei nº 8.629/93, ainda não foi editado, sendo que o órgão federal competente irá variar de

⁶⁹ Art. 11

[...] § 2º. O Incra poderá realizar, a qualquer tempo, desde que já tenha sido garantido o contraditório e a ampla defesa, vistoria nos imóveis rurais submetidos a projeto técnico de exploração, para fins de verificação do regular cumprimento das condições estabelecidas nos incisos II e III deste artigo.

acordo com o objeto do projeto técnico a ser implantado

Segundo o disposto no parágrafo primeiro, do artigo 11, da IN/IN-CRA/ nº 11, 2003, os projetos técnicos que, por sua natureza, dispensarem aprovação por órgão federal competente, terão considerada como data de aprovação, para fins do disposto no referido inciso IV, a data de registro do projeto junto ao Conselho Regional da categoria a que o profissional que o elaborar estiver vinculado, sendo necessária a juntada do termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, para fins de prova⁷⁰.

70 Art. 11.

§ 1º. Nos casos em que, pela natureza do projeto, não haja obrigatoriedade de sua aprovação pelo órgão federal competente, considerar-se-á, para efeito de data de aprovação, aquela em que o projeto de exploração tenha sido registrado junto ao Conselho Regional da categoria que o profissional estiver vinculado, juntando-se o respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, para fins de prova.

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:

I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;

II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.

A desapropriação por interesse social tem por fim, dentre outros, estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica, nos termos do artigo 18, alínea “e”, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64)⁷¹, assim, a propriedade que já seja destinada à atividade de pesquisa e experimentação estará sendo devidamente aproveitada, e não deverá ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária.

A atividade de pesquisa e experimentação deve ser direcionada a resultar em modelos que gerem um avanço tecnológico da agricultura e necessita utilizar, no mínimo, 80% da área total aproveitável do imóvel, para poder servir como critério de aferição do aproveitamento da terra, afastando a utilização do GUT (grau de utilização da terra) e do GEE (grau de eficiência na exploração).

A pesquisa de avanço tecnológico deverá ser desenvolvida pelo Poder Público, caso a área pertença à administração pública direta, indireta, ou à empresa sob controle público. Tratando-se de imóvel privado, deverá o projeto de pesquisa e experimentação ser aprovado pelo Poder Público, para fins de valer como atestado de utilização racional e adequada do solo.

Essa exceção à desapropriação é bastante comum em áreas públicas pertencentes a universidades e empresas públicas de fomento agrícola, como a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), por exemplo, que destinam as terras a projetos de pesquisa e experimentação, visando a obtenção de melhores

71 Art. 18. A desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los

de atividades predatórias.

métodos, técnicas e ferramentas de produção. São diversos e variados os ramos de pesquisa na área do avanço tecnológico, dentre os quais podemos citar, a título de exemplo, a agroclimatologia, agrometeorologia, apicultura, avicultura, bacteriologia, bases ecológicas, biologia, bioquímica, biotecnologia, botânica, climatologia, ecologia, entomologia, fertilização, fisiologia vegetal, fitopatologia, fitossanidade, fitotecnia, fitotoxicidade, floricultura, fruticultura, genética e horticultura.

A Lei de Política Agrícola (Lei nº 8.171/91) elenca os objetivos principais da pesquisa nesta área, *in verbis*:

Art. 12. A pesquisa agrícola deverá:

I - estar integrada à assistência técnica e extensão rural, aos produtores, comunidades e agroindústrias, devendo ser gerada ou adaptada a partir do conhecimento biológico da integração dos diversos ecossistemas, observando as condições econômicas e culturais dos segmentos sociais do setor produtivo;

II - dar prioridade ao melhoramento dos materiais genéticos produzidos pelo ambiente natural dos ecossistemas, objetivando o aumento de sua produtividade, preservando ao máximo a heterogeneidade genética;

III - dar prioridade à geração e à adaptação de tecnologias agrícolas destinadas ao desenvolvimento dos pequenos agricultores, enfatizando os alimentos básicos, equipamentos e implementos agrícolas voltados para esse público;

IV - observar as características regionais e gerar tecnologias voltadas para a sanidade animal e vegetal, respeitando a preservação da saúde e do meio ambiente.

O conceito normativo de reforma agrária vem esculpido no artigo 1º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), sendo o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Logo, o aumento da produtividade é um dos fins da reforma agrária, sendo este o motivo de se impedir a desapropriação de áreas onde estão sendo executados projetos técnicos ou pesquisas que visem à otimização de resultados agropecuários.

Cumpre observar, entretanto, que a existência de projeto técnico de exploração agropecuária ou de projeto de pesquisa e experimentação, objetivando o avanço tecnológico da agricultura, que atendam aos requisitos legais, servirão apenas para atestar a produtividade da área, ou seja, o cumprimento de um dos requisitos da função social da propriedade, qual seja o do aproveitamento racional e adequado (art. 186, inciso I, CF/88), mas serão insuficientes para evitar a desapropriação sanção para fins de reforma agrária, caso não observados os demais requisitos elencados nos incisos II, III e IV do artigo 186 da Constituição Federal.

Trata-se de uma espécie de desapropriação sanção, uma punição ao proprietário de imóvel rural que não esteja exercendo uma efetiva e adequada utilização de sua terra. A propriedade rural racional e adequadamente aproveitada, assim entendida a que esteja oficialmente destinada à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura não é passível desta espécie de desapropriação sanção, mas desde que cumpra as demais vertentes da função social, ou seja, que utilize adequadamente os recursos naturais disponíveis e preserve o meio ambiente, observe as normas trabalhistas e favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

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

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

§ 6º (Vetado.)

A teoria da função social da propriedade surgiu para salvaguardar o sistema capitalista em meio à crise do Estado Liberal no século XIX. Direito sagrado e inviolável para a Revolução Francesa, além de identificado com a própria noção de liberdade, a propriedade privada passara a ser o direito natural por excelência, exercido de modo pessoal, ilimitado e absoluto, pondo os interesses individuais acima dos coletivos. O próprio Estado liberal, com função exclusivamente de poder de polícia, estava condicionado a um papel negativo de resguardo do indivíduo, de tributo absoluto à propriedade privada e aos direitos individuais dos cidadãos.

O excessivo individualismo, aliado à incapacidade do Estado de implementar políticas públicas e de intervir na economia em favor dos mais necessitados, geraram desvios e injustiças. No seio do proletariado, floresceram doutrinas e movimentos revolucionários que passaram a apontar a propriedade privada como origem de todas as injustiças sociais, como foi o caso do socialismo científico de

Marx e Engels, os quais defendiam a socialização dos meios de produção e a coletivização de toda propriedade.

Para superar a crise da sociedade industrial, o capitalismo reciclou-se e, com ele, o direito de propriedade foi obrigado a se relativizar. Nesse contexto, resgatando as idéias de São Tomás de Aquino, a Igreja Católica também passou a criticar o caráter absoluto da propriedade, sem pregar, no entanto, sua extinção. A propriedade deveria ser respeitada e protegida, mas o seu uso deveria também atender ao bem comum, ao interesse da coletividade. Surgia, dessa forma, o duplo aspecto do direito de propriedade, idéia central do princípio da função social: de um lado, o aspecto individual e privado; de outro, o social e público. A Igreja criticava as mazelas do capitalismo, mas rejeitava a solução socialista.

Com a consolidação do Estado do Bem-Estar Social no primeiro pós-guerra, a função social da propriedade passou a ser insculpida nas Constituições Ocidentais, principalmente a partir da Constituição de Weimar, de 1919. No Brasil, a primeira Carta a fazer referência à função social foi a Constituição de 1934.

A Constituição Federal de 1988 traz várias referências à função social da propriedade. Além de estipulá-la como princípio da ordem econômica, a Carta Cidadã trouxe inovação importante em relação às anteriores ao insculpir esse princípio no rol dos direitos fundamentais do art. 5º. A nova ordem constitucional deixou claro que o princípio da função social passou a integrar o próprio conteúdo do direito de propriedade, como um elemento dinâmico de sua estrutura que condiciona e confere legitimidade ao seu exercício. Não goza a função social de uma feição negativa; não tem o sentido de estabelecer limites ao direito de propriedade. Ao contrário, assume uma feição do tipo promocional, típica dos princípios constitucionais impositivos, permitindo inclusive o reconhecimento da inconstitucionalidade de leis que o ignorem.⁷² Para José Afonso da Silva, “constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento de atribuição desse direito, de seu reconhecimento e de sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo”.⁷³

No que tange à propriedade rural, o constituinte de 1988 também inovou ao trazer para a Carta Maior os requisitos da função social dos imóveis rurais, fixando-os no art. 186. Tal dispositivo conferiu estrutura ao conceito de função social, deixando claro que o seu aperfeiçoamento reclama o atendimento simultâneo não somente de valores ligados à mera produtividade econômica, mas também ao meio ambiente, ao trabalho e ao bem-estar social. É possível, portanto, verificar que esses quatro elementos operam como subfunções que compõem o núcleo da função social da propriedade, quais sejam: a subfunção socioeconômica (Art. 186, I), a

72 Cf. TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: Um Confronto em torno da Função Social*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 241

73 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13ª ed, São Paulo: Malheiros, 1997, p. 274

subfunção socioambiental (Art. 186, II), a subfunção trabalhista (Art. 187, III) e a subfunção bem-estar (Art. 186, IV)⁷⁴. Essas quatro subfunções, que antes estavam previstas apenas na legislação ordinária (Estatuto da Terra), foram regulamentadas pela Lei nº 8.629/93, especialmente, no art. 9º, que ora é objeto de análise.⁷⁵

Na análise do art. 9º da Lei nº 8.629/93, é importante destacar que o mesmo foi estruturado de forma a reproduzir, em seu *caput* e incisos, o exato teor do art. 186 da CF/88, destacando os quatro requisitos da função social da propriedade. Daí, não se pode falar em inconstitucionalidade do referido dispositivo.

Em seguida, passando a enfrentar a necessidade de regulamentação de cada uma das subfunções da propriedade, detalhou em cinco parágrafos as suas conceituações.

Inicialmente, quanto ao fator econômico da função social, é preciso assinalar que a CF/88 abandonou a expressão “níveis satisfatórios de produtividade”, utilizado no Estatuto da Terra (art. 2º, § 1º, b), substituindo-a por um termo mais técnico, referente ao “aproveitamento racional e adequado” do imóvel, reproduzido no inciso I do art. 9º.

O § 1º do art. 9º procurou identificar o fator “aproveitamento racional e adequado” com a produtividade, mediante uma referência aos índices de Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência na Exploração - GEE detalhados no art. 6º, devendo os dois dispositivos serem analisados em conjunto. É de se ver, contudo, que a referida produtividade, além de atingir os índices mencionados, também deve observar a exigência da *exploração racional*.

Deveras, uma conclusão essencial que se extrai das disposições contidas no art. 9º, I e § 1º c/c o art. 6º, *caput*, é que a legislação considera como propriedade produtiva (do ponto de vista econômico) a propriedade que, além de

74 Para facilitar as referências no texto, passaremos a denominar essas subfunções como: função produtividade, função ambiental, função trabalhista e função bem-estar

75 O STF, no julgamento da ADI 2213-MC asseverou o seguinte: “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 impositivo ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico- -social de cultivá-la e de explorá-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. (grifamos)

atingir os índices de GUT e GEE, seja explorada de forma *racional*. Em termos mais claros, a função produtividade, prevista na norma que regulou a Constituição, é composta por dois elementos que devem ser atingidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices mínimos de produtividade (GEE), com a utilização de um percentual mínimo da área aproveitável do imóvel (GUT)), mas desde que observada, para tanto, a *racionalidade*, seja ambiental, trabalhista ou social. Esta é a *ratio* contida na expressão “aproveitamento *racional e adequado*”.

No mesmo sentido, o art. 6º da Lei 8.629/93 também destaca que a exploração deve ser *econômica e racional*.

A função produtividade, neste ponto, guarda estreita relação com os demais elementos que compõem a função social, já que não é possível conceber produtividade racional nas hipóteses em que a exploração econômica seja alcançada mediante a degradação ambiental ou o exercício de trabalho escravo, por exemplo. Não há como qualificar uma produtividade alcançada nessas condições como aproveitamento racional. Por isso é possível inferir que o conceito de produtividade contém parcelas dos conceitos de função ambiental, trabalhista e bem-estar.⁷⁶

Para alcançar este entendimento é preciso recordar que a lei não contém termos inúteis. Em uma exegese histórica, não se pode olvidar também que o Estatuto da Terra, legislação anterior à Constituição, identificava a função produtividade apenas com a manutenção de “níveis satisfatórios de produtividade”. A evolução da ordem constitucional veio exigir o elemento da racionalidade como correlato à eficiência na econômica para a qualificação da produtividade.

Essa conclusão, em conjunto com uma exegese sistemática da CF/88 a respeito da função social, repercute diretamente na interpretação que se deve atribuir ao termo “propriedade produtiva”, previsto na hipótese de imunidade constante do art. 185, II, da CF/88. A produtividade alcançada com atividades ilícitas (irracional), tais como violações das leis ambientais e das leis trabalhistas, não pode ser considerada com objetivo de qualificar um imóvel como “propriedade produtiva” para fins de incidência da imunidade constitucional retratada.

O segundo requisito da função social, aqui chamada função ambiental da propriedade, revela uma característica marcante do direito agrário, qual seja, a sua interpenetração com o direito ambiental. Com efeito, não é possível, nos dias de hoje, conceber o exercício da atividade agrária sem sua íntima conexão com o meio ambiente. Por ter como objeto a terra, a posse agrária tem a preservação do meio ambiente como pressuposto inexorável de seu exercício, uma vez que a manutenção da qualidade do solo e dos recursos ambientais é uma necessidade para

76 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cf. PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Função Social da Propriedade: Dimensões Ambiental e Trabalhista*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD. 2005, pp. 33-36

uma longevidade adequada da terra como fonte de riquezas e de alimentos para a humanidade.

Ao qualificar a dimensão ambiental, o II do art. 9º o desdobra em duas condicionantes: (i) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a (ii) preservação do meio ambiente.

O primeiro aspecto da função ambiental está diretamente relacionado ao “aproveitamento racional” da terra, vista no inciso I. Na dimensão ambiental, o conceito de racionalidade vai além e trata também da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, já que sua conservação também contribui para o cultivo da terra, sempre realçando que sua exploração deve observar a vocação natural da terra. O § 2º do art. 9º relaciona essa preocupação com a finalidade maior da função socioambiental, qual seja, a manutenção do potencial produtivo da propriedade, que pode ser comprometido com uma exploração irracional que tenha, como fim, apenas a lucratividade imediata.

Quanto ao segundo aspecto da dimensão ambiental, ficou ratificada a preocupação do legislador com o meio ambiente equilibrado, direito fundamental das presentes e futuras gerações e que recebeu da Constituição um capítulo inteiro dedicado em seu favor. O § 3º conceitua em que consiste essa preservação ambiental, expondo mais uma vez a preocupação na garantia da qualidade de vida das comunidades vizinhas, e não somente do proprietário.

Qualquer uso da propriedade que contrarie essa regra de conduta, configurará um ilícito passível de ser mensurado pelo órgão federal executor da reforma agrária e capaz de ensejar a desapropriação-sanção. Neste sentido, é de se ver que o art. 225, § 3º, da CF/88 estipula que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão infratores a sanções penais e administrativas. Considerando que a desapropriação para fins de reforma agrária tem natureza de sanção, resta patente que o dispositivo retratado está em sintonia com as disposições da função social, autorizando a desapropriação de imóveis que promovam a degradação ambiental.

Esse entendimento já foi sufragado pelo STF no julgamento do MS 22.164, *in verbis*:

A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente, porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio

ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.” (STF - MS 22.164. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 30.10.1995) (grifamos)

O terceiro componente da função social guarda uma conexão direta com os direitos dos trabalhadores albergados no art. 7º da CF/88. O § 4º do art. 9º esclareceu que a necessidade de observância das disposições que regulam as relações de trabalho, implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. Neste ponto, o legislador, atento à realidade agrária, cuidou de inserir na dimensão trabalhista da função social uma referência a aspectos específicos das relações de produção do campo, como a necessidade de respeito aos contratos de arrendamento e de parceria, levando em conta que muitos trabalhadores rurais trabalham a terra sem vínculo trabalhista com o proprietário, mas com base nesses contratos agrários. São casos em que exercem uma exploração que venha beneficiar o dono da terra e recebem como remuneração, não o salário, mas uma parte da produção. Ante todo o exposto, fica evidente que o proprietário deve cumprir as obrigações trabalhistas, sob pena de se descumprir a função social.

O contorno mais evidente da função trabalhista aplicada no meio rural, no entanto, está relacionado à questão do trabalho escravo ou a condições análogas à escravidão. As fiscalizações capitaneadas pelos auditores do Ministério do Trabalho e Emprego têm demonstrado que o problema existe e ocorre em todas as Regiões do País. Questão muito grave que se destaca, com ênfase, nas operações de aliciamento ilegal de trabalhadores nordestinos para as fazendas da Região Norte e nas precárias condições laborais dos que trabalham na lavoura da cana-de-açúcar. Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001, chamada PEC do trabalho escravo, que prevê o confisco de terras, nas quais se verifica a exploração de trabalho escravo. A proposta foi apresentada em 2001 e ainda não foi aprovada, em razão da correlação de forças do Congresso, favorável aos interesses dos proprietários rurais. Não obstante, apesar de não ser possível ainda efetuar o confisco sem indenização desses imóveis, o art. 186, III, da CF/88 autoriza a desapropriação-sanção dos imóveis nos quais se verifica a existência de trabalho escravo, em função do descumprimento do requisito trabalhista da função social.

Por fim, o último componente da função social está exposto no inciso IV do art. 9º e é apontado por nós como a função bem-estar, conceituada na lei como sendo a exploração que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, que observa as normas de segurança do trabalho e não pro-

voca conflitos e tensões sociais no imóvel. É um requisito intimamente relacionado com o inciso III, mas que vai além e prevê o bem-estar, não só dos que labutam na terra, mas dos trabalhadores em geral. A função bem-estar busca que o direito de propriedade seja exercido de forma harmônica entre proprietários e trabalhadores. É o vetor que direciona o exercício da propriedade com foco no desenvolvimento da sociedade, e não somente de seu titular. Reflete o primado da promoção do bem-estar e da justiça social, objetivos da ordem social traçados no art. 193 da CF/88.

O descumprimento da função bem-estar já foi utilizado pelo Incra para fundamentar uma desapropriação-sanção. É o caso da “Fazenda Nova Alegria”, imóvel situado no município de Felisburgo/MG e palco de um conflito, em 2004, no qual cinco trabalhadores rurais foram assassinados por jagunços que estariam a mando do proprietário rural, o qual responde a ação criminal na Justiça Estadual. O episódio ficou conhecido como o “Massacre de Felisburgo”. O imóvel, vistoriado pelo Incra, foi classificado como propriedade produtiva do ponto de vista economicista, com índices satisfatórios de GUT e GEE, mas foi considerado apto a desapropriação em função de descumprimento da legislação ambiental (degradação de áreas de preservação permanente) e da função bem-estar, tendo em vista o massacre de trabalhadores promovido, de acordo com as autoridades estatais competentes, por ordem do proprietário do imóvel. O decreto presidencial foi publicado em 2009 após uma decisão favorável do TRF 1ª Região.

Ante todo o exposto, acredita-se ter apresentado um retrato geral do conteúdo da função social da propriedade, desvinculando-a de sua vertente eminentemente produtivista e atribuindo conteúdo efetivamente *social* e ambiental a esse importante elemento do direito de propriedade.

As quatro dimensões da função social estão expostas na Constituição e na legislação e a sua efetivação é uma tarefa que se impõe ao Estado e à sociedade. Na busca dessa importante tarefa, é importante ressaltar que o Poder Executivo vem trilhando passos nessa direção. Hoje, o entendimento preponderante no Incra e no Ministério do Desenvolvimento Agrário é o de viabilizar a desapropriação pelas demais condicionantes da função social. O primeiro passo em tal sentido foi dado com a edição do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF-JMPJ)⁷⁷ o qual concluiu pela possibilidade de desapropriação de imóveis produtivos economicamente, mas que descumprem qualquer dos demais requisitos simultâneos da função social.⁷⁸ Tal parecer, aprovado pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, tornou seu entendimento obrigatório para os órgãos e

77 PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani, Op. Cit.

78 O referido Parecer foi exarado após recomendação lançada ao Incra pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 557/2004: “9.4.4. elabore norma técnica e adote as medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8629/93”

entidades vinculados, conforme o art. 42 da LC nº 73/93.

Extrai-se a conclusão de que a função social é cumprida mediante o atendimento simultâneo das quatro subfunções que compõem o seu núcleo, sendo passível de desapropriação o imóvel rural que descumpra qualquer um desses elementos, ainda que atinja os índices mínimos de produtividade.

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;

II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III - as áreas sob efetiva exploração mineral;

IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

O art. 10 da Lei nº 8.629/93 delimita quais as áreas que devem ser entendidas por não aproveitáveis para fins dos cálculos dos índices de produtividade, especialmente, o grau de utilização da terra - GUT (v. art. 6º, § 1º).

As áreas não aproveitáveis do imóvel rural são excluídas do quantitativo de área passível de exploração pelo proprietário e podem definir o enquadramento ou não da propriedade como produtiva. Áreas física ou legalmente imprestáveis para os fins agrícolas que se esperam da propriedade não devem ser computadas no cálculo da extensão do imóvel sujeita à exploração. Assim, conforme as características de dado imóvel rural, pode haver exclusão de pequena extensão, ou de quase toda a área do imóvel para fins de apuração da produtividade econômica.

Essa restrição há de ser tecnicamente precisa e, nisso, recorre-se às técnicas da ciência agrônoma. Quanto ao que importa ao presente estudo, cuida-se de precisar os contornos jurídicos das áreas não aproveitáveis, para possibilitar, ao aplicador do Direito, identificá-las e diferenciá-las no estudo de dado imóvel rural.

Exclui-se do cômputo da área aproveitável do imóvel rural, para fins de aferição da sua produtividade econômica, as áreas ocupadas por benfeitorias não reprodutivas, não voltadas diretamente à produção.

Assim, construções como casa-sede e currais, devidamente identificadas e delimitadas, devem ter suas áreas excluídas da área total do imóvel em exame para fins de cálculo do grau de utilização da terra - GUT.

Em regra, o apontamento dessas benfeitorias não reprodutivas não causa grandes polêmicas nos processos administrativos nem judiciais de desapropriação para fins de reforma agrária, pois, facilmente identificáveis, se necessário, com auxílio de imagens de satélite pretéritas, que permitem identificação do espaço num dado momento, atendendo-se, ainda, à indispensável contemporaneidade dos dados na vistoria.

No mesmo sentido de propiciar aferição do aproveitamento do imó-

vel para fins agrícola, consentâneo à compreensão de imóvel rural já exposta, que demanda efetiva atividade voltada aos fins agrícolas (v. art. 4º da presente lei), as áreas não vocacionadas à exploração agrícola, tecnicamente justificada, devem ser excluídas dos cálculos da aferição da produtividade econômica.

Pela orientação do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DT/nº 52/2006, devem ser seguidos critérios de classificação das terras que compõem o imóvel rural em exame, a partir do Sistema de Classes de Capacidade de Uso. Os critérios técnicos orientativos da classificação, no âmbito do Incra, são tomados a partir do Manual para Levantamento Utilitário do Meio Físico e Classificação de Terras no Sistema de Capacidade de Uso (LEPSCH, 1983), editado pela Sociedade Brasileira de Ciência do Solo⁷⁹.

A metodologia para determinação da classe de capacidade de uso das terras, segundo o Manual citado, é apresentada em seu Anexo I, que leva em consideração características como profundidade efetiva, textura, permeabilidade do solo, declive e erosão. Consoante orientação do referido Manual:

Em termos de utilização agrícola, as características que mais interessam são o relevo, a profundidade efetiva e a textura. A drenagem, o grau e o risco de erosão, o grau e o risco de salinização ou alcalinização, a pedregosidade e, necessariamente, o suprimento químico completam o complexo, sendo, no entanto, características limitantes até certo ponto contornáveis.

São indicados, assim, oito níveis de classificação do solo, das Classes I a VIII, sendo a Classe I as de terras “cultiváveis, aparentemente, sem problemas especiais de conservação” e, a Classe VII, as de terras “impróprias para cultura, pastagem ou reflorestamento, podendo servir apenas como abrigo da fauna silvestre, como ambiente para recreação ou para fins de armazenamento de água”, situando-se, as demais, em condições intermediárias⁸⁰.

⁷⁹ A classificação da capacidade de uso das terras é um sistema de avaliação para fins gerais largamente utilizado, desenvolvido no Serviço de Conservação de Solos, atual Serviço de Conservação de Recursos Naturais do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Klingebiel & Montgomery, 1961). Neste sistema, as unidades de mapeamento são agrupadas inicialmente de acordo com a sua capacidade de produzir culturas anuais e pastagem, sem degradação do solo, por um longo período de tempo. [...] O sistema brasileiro de classificação da capacidade de uso da terra (Lepsch et al., 1983) é uma versão modificada da classificação americana [...]. Este método, que se identifica com o planejamento de conservação de solo na agricultura, em nível empresarial, foi largamente utilizado em decorrência de sua simplicidade (MARQUES, 1958). (RAMALHO FILHO, Antonio. Aptidão das terras agrícola do Brasil, EMBRAPA. Solos, 1999, p. 6-8). Entre os possíveis métodos de avaliação de terras, a Norma ABNT - NBR 14.653-3 referente à avaliação de imóveis rurais contempla, expressamente, a classificação segundo capacidade de uso da terra (v. item 5.2.1.1), largamente difundido no Brasil.

⁸⁰ Cf. GRIPP JR, Joel et alli. *Avaliação de imóveis rurais*. COBRAC 2006 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Florianópolis: UFSC, 2006.

A correta classificação das terras que compõem o imóvel vistoriado é fundamental para devido exame da sustentabilidade da destinação do imóvel para reforma agrária, com criação de projeto de assentamento, balizando o cálculo de sua nota agrônômica⁸¹.

Nessa classificação, conforme indicado no Manual de Obtenção de Terras do Incra, apenas as áreas de preservação permanente são, por ficção, *a priori* classificadas como de Classe VIII, devendo qualquer outro enquadramento observar, estritamente, as características da gleba vistoriada⁸².

Atente-se, ainda, que não se justifica tecnicamente que, desde logo, se indique que área classificada em Classe VII seja excluída porque “imprestável”. Consoante o Manual de Obtenção de Terras do Incra:

Muitos peritos consideram as áreas de classe VII de capacidade de uso como áreas não aproveitáveis, o que constitui erro grosseiro, visto serem elas passíveis de florestamento, reflorestamento ou utilização de culturas permanentes protetoras do solo.

Este erro é tão mais frequente quando o perito judicial não é engenheiro agrônomo, carecendo de conhecimentos técnicos sobre a classificação das classes de capacidade de uso da terra, caso em que não estará habilitado para cumprir esta função, motivo, inclusive, para sua impugnação.

Assim, mesmo que parte da área seja de solo pedregoso, por exemplo, poderia ser tida por área aproveitável, já que poderiam ser aplicadas técnicas agrônômicas de recuperação. Pode-se entender, nessa linha, que apenas a extensão efetivamente enquadrada como de Classe VIII, na classificação de uso da terra, poderia ser de plano excluída do total do imóvel como área passível de exploração, influenciando, pois, o cálculo do Grau de Utilização da Terra - GUT.

Cumprе delimitar o que deve ser entendido por “áreas sob efetiva exploração mineral”. Com efeito, o inciso III do art.10 busca regular a delimitação agrônômica de áreas não passíveis de exploração agrícola, seja por limitação física ou legal.

A doutrina minerária enquadra área de efetiva exploração mineral por quaisquer áreas oneradas por títulos minerários, desde a pesquisa até a lavra (v. Código de Mineração, arts. 16 e 22 - autorização de pesquisa mineral, 43 - concessão de lavra; Lei nº 6.567/78 - registro de licença; Lei nº 7.805/89 - permissão de lavra garimpeira).

81 A nota agrônômica caracteriza-se por ser uma variável de homogeneização de características físicas e de localização entre o imóvel em avaliação, índice decisivo na valoração do imóvel.

82 Quanto às áreas de preservação permanente não serem computadas na área aproveitável do imóvel v. inciso IV deste art. 10.

Tenta justificar, sob tal prisma, a necessidade de exclusão de qualquer área, sobre a qual repouse título minerário, para fins de aferição da produtividade econômica rural.

Rangel⁸³, por exemplo, busca justificar que todas as áreas sobre as quais recaiam títulos minerários, desde a pesquisa, já representam área sob exploração mineral, porquanto, “exploração mineral” é conceito econômico e, desde as atividades de pesquisa, identifica-se o risco econômico da atividade.

Em que pesem as considerações, as atividades de pesquisa mineral, justamente porque, em regra, causadoras de menor impacto na propriedade, não podem equivaler ao conceito do inciso IV do art. 1º aqui tratado, que limita a exclusão da área à efetividade da exploração mineral.

Outro entendimento busca identificar a “efetiva exploração mineral” à concessão de lavra (ou outro título autorizativo de exploração).

Ainda, assim, para os fins da Lei nº 8.629/93 não parece ser o melhor juízo excluir, por completo, o polígono onerado com concessão de lavra ou outro título autorizativo de exploração.

No que tange ao inciso IV do dispositivo, a lei foi clara em estabelecer a necessidade de verificação física da impossibilidade de exploração agrícola ao condicionar a exclusão da área minerária à “efetiva” exploração, que deve estar acontecendo naquele dado período da vistoria conduzida pelo Incra, para levantamento de dados e informações e conferência do cumprimento da função social da propriedade. Não se concebe que a sobreposição de título de concessão de lavra possa, desde logo, caracterizar toda a extensão da área como não aproveitável, sendo de se verificar se a área efetivamente está sob lavra em exploração.

Nesse sentido, a Instrução Normativa/INCRA/nº 11/2003, que regula procedimentos para aferição do GUT e GEE:

Art. 8.º Para os efeitos desta Instrução Normativa não poderão ser consideradas como áreas efetivamente utilizadas e nem como áreas não aproveitáveis, as áreas com projeto de lavra mineral não exploradas efetivamente com atividades minerais e que não estejam sendo utilizadas para fins agropecuários, desde que não haja impedimento de natureza legal ou técnica.

A tão só existência de título minerário, entende-se, não afasta a sujeição da área, muito menos da totalidade do imóvel rural, à desapropriação-sanção para fins de reforma agrária.

83 RANGEL, Marcelo de Arruda Barros. *Atividade Mineral e Projetos de Reforma Agrária*: Apresentação no 1º Congresso Internacional de Direito Minerário - IBRAM/DNPM, Salvador, junho/2010

As constantes sobreposições entre áreas de interesse mineral e áreas de vocação à reforma agrária fomentam situações de iminente conflito a demandar solução sob o prisma da ponderação principiológica.

Com efeito, tanto a atividade mineral (art. 176) quanto a reforma agrária (art. 184) são alçadas a nível constitucional. Tanto a promoção da reforma agrária quanto o incentivo à exploração dos recursos minerais nacionais, entende-se, são objetivos da Constituição.

Assim, não se afigura suficiente invocar que a atividade mineral é exercida “no interesse nacional” (art. 176, § 1º, da CF), para isentar as áreas com títulos minerais da subsunção à reforma agrária, pois, também, o programa nacional de reforma agrária visa a objetivos nacionais de promoção da “dignidade da pessoa humana” (art. 3º, III, CF) e coaduna-se aos objetivos de construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”, do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais (art. 3º, CF).

É certo que a partir do princípio da dualidade da propriedade, no âmbito mineral, consagra-se a distinção entre a propriedade do solo e dos recursos minerais, sendo que a Constituição conferiu à União a titularidade dos bens minerais, facultando, sob regimes de autorização e concessão, repassar a particulares a exploração desses recursos (art. 176, *caput* e § 1º da CF).

A partir dessa dualidade, pode-se considerar que a Constituição não veda a exploração do solo onde se localizam os recursos minerais, senão teria, desde logo, assegurado a dominialidade pública de toda a extensão.

Se não veda a exploração do solo, nada, a princípio, obsta que essa exploração seja feita a partir da destinação do bem a projetos de reforma agrária, se houver compatibilidade técnica entre as atuações.

O que deve haver, no ponto, é a ponderação, por juízo técnico, da coexistência entre o projeto de reforma agrária e o projeto mineral. Não sendo possível, será de se invocar juízo de conveniência e oportunidade de levar-se a efeito desapropriação de área com vocação mineral, a equivaler à supressão da possibilidade de o particular minerador continuar com sua atividade mineira, considerada, ainda, a possibilidade de a exploração mineral, porventura, obstada incluir-se na composição da indenização.⁸⁴

Em sintonia com as disposições constitucionais de proteção do meio ambiente (art. 225 da CF) e também com a dimensão ambiental da função

84 Sobre indenização de potencial mineral: RESP 200400600321, Rel. Eliana Calmon, STJ - SEGUNDA TURMA, 17/12/2009; AC 199838000393080, Rel. Desembargador Federal Olindo Menezes, TRF1, DJ 27/02/2004; AC 200005000368194, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, TRF5 - Segunda Turma, 22/03/2002

social da propriedade (art. 186, II da CF e art. 9º, II, da Lei nº 8.629/93), impõe-se sejam tidas por não aproveitáveis as áreas sob tutela ambiental em que vedada ou limitada a exploração, sendo do que trata o inciso IV do presente artigo.

Enquadram-se, em tal restrição, as áreas de preservação permanente (art. 1º, § 2º, II da Lei nº 4.771/65, Código Florestal), as de reserva legal (art. 1º, § 2º, III) e extensões estabelecidas por Lei (como unidades de conservação previstas na Lei nº 9.985/2000, além das limitações legais ambientais estaduais).

A restrição, aqui, é antes legal que física à exploração rural.

Por áreas de preservação permanente (APP), entende-se a área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º do Código Florestal, 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 (art. 1º, § 2º, II do Código Florestal). A delimitação dá-se por critérios localização (art. 2º) ou de destinação (art. 3º). Não se vincula a área à efetiva existência de floresta sobre a mesma, como bem aponta Machado:

Se a floresta não estiver, ela deve ser aí plantada. A ideia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal⁸⁵

Para as APPs, a proteção decorre, desde logo, da lei (Código Florestal), não se exigindo demarcação nem averbação, sendo limitada e restrita sua utilização.

Contudo, a questão de ser a área de *efetiva* preservação permanente, há de ser considerada na vistoria realizada pelo Incra, eis que se deve atentar se está devidamente conservada, de acordo com os normativos aplicáveis. Assim, a realidade fática deve ser observada quando da vistoria em campo, delimitando as áreas em que observada a restrição da preservação permanente e eventuais intervenções ou supressões.

Destaque-se, ainda, orientação do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DT/nº 52/2006 que, além de classificar desde logo as áreas de preservação como de Classe VIII, critica perícias judiciais que quantificam áreas que ultrapassam a faixa marginal mínima de proteção prevista no Código Florestal, mesmo que a largura de tais córregos e rios

85 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 721.

seja corretamente caracterizada.

Para a extensão da área ambientalmente protegida, a legislação dispõe de mecanismos eficazes, como a averbação da reserva legal, criação de unidades de conservação (como monumentos naturais, reserva particular de patrimônio natural, refúgio de vida silvestre) à disposição dos proprietários e/ou do Poder Público que, em atenção à proteção à sustentabilidade ambiental global, intentam imunizar ou restringir a exploração dos imóveis. Caso ocorrentes tais limitações, conforme previsões da legislação própria, devem, por certo, ser observadas na classificação dos imóveis, deduzindo-as da área aproveitável.

Quanto ao ponto, frequente questionamento na apuração das áreas aproveitáveis para fins da classificação de imóvel rural, refere-se ao debate quanto à exclusão, ou não, do percentual de área legalmente fixado a título de reserva legal, independente da averbação desta junto à matrícula do imóvel em exame.

É de se conferir a melhor interpretação dos dispositivos acerca da apreciação dos efeitos da previsão legal de reserva legal (arts. 16, § 8º, da Lei nº 4.771/65 e 167, II, item 22, da Lei nº 6.015/75).

A interpretação consentânea aos objetivos da lei deve atentar, dentre outros, ao art. 16, I, e § 8º, do Código Florestal (Lei nº 4.771/65), o qual estabelece:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressaltadas 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: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (Regulamento)

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

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; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

[...]

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sen-

do vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

De se ver que a exigência de averbação da reserva legal é derivada de lei, não cabendo ao proprietário agir contrariamente, sob pena de flagrante violação ao princípio da legalidade, além de princípios inerentes ao direito registrário e ao direito de todos a um meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF/88). O art. 167, inciso II, item 22, da Lei nº 6.015/75, incluído pela Lei nº 11.284/2006, tornou explícita essa exigência, ratificando o teor do art. 16, § 8º, da Lei nº 4.771/65.

Portanto, a exigência de averbação da reserva legal, além de ser originária de texto legal, é devida para que o Estado possa promover adequadamente a reforma agrária, desapropriando grandes propriedades improdutivas, evitando que sua ação seja afastada, mediante a simples alegação por parte do expropriado de que seu imóvel atende à função social da propriedade, sem que demonstre a presunção da assertiva, presunção essa a ser identificada pela averbação no Cartório de Registro de Imóveis.

Confira-se acórdão do Superior Tribunal de Justiça sobre a imposição da averbação da reserva legal:

Administrativo e Processual Civil. Recurso Ordinário. Averbação de Reserva Florestal. Exigência. Código Florestal. Interpretação.

1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.

2. Desborda do mencionado regramento constitucional, portaria administrativa que dispensa novos adquirentes de propriedades rurais da respectiva averbação de reserva florestal na matrícula do imóvel.

3. Recurso ordinário provido. (RMS 18301/MG, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 24/08/2005, DJ 03/10/2005, p. 157)⁸⁶

Assim, existe e vige a obrigação de averbação, discriminação e materialização da Reserva Legal. O Código Florestal a explicita em seu art. 16, § 8º. E não atribui ao Poder Público essa obrigação, que é ínsita à titularidade dominial.

A questão da averbação do percentual da Reserva Legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel no Registro de Imóveis (RI) é importante para

86 No mesmo sentido: RESP 865309-MG, RMS 22391-MG, RMS 18301-MG, RESP 821083-MG

publicizar a existência da limitação administrativa, que deve ser mantida nas futuras transações do imóvel. A averbação se dá para efeito de publicidade.

Segundo parecer do então procurador e ambientalista Herman Benjamin, atual Ministro do Superior Tribunal de Justiça:

O legislador, ao exigir a averbação da Reserva Legal e não das Áreas de Preservação Permanente - APPs, pretendeu a ela conferir identificabilidade, qualidade esta que, nas APPs, decorre de sua própria situação, já que são reconhecidas pela simples topografia do terreno (margens de rios, topo de morro, áreas de inclinação acima de 45°, etc.), atribuir ao proprietário o dever de conservar a Reserva Legal, mas eximi-lo de averbá-la, é demandar o *posterius* sem antes assegurar o *prius*.⁸⁷

Machado avança ainda mais na relevância da averbação da reserva legal ao prever que:

[...] para a efetividade da averbação, seria oportuno criar-se expressamente o dever legal do proprietário de informar ao órgão ambiental competente, enviando-lhe cópia do ato do Cartório do Registro de Imóveis. A não informação deveria ser criminalizada, apoiando-se, assim, o cumprimento da medida.⁸⁸

Ora, da própria exigência da averbação concluiu-se da indispensável necessidade de se ter, em cada uma dessas averbações, a precisa delimitação da área protegida, garantindo-se, assim, a fiscalização pelo Poder Público. A mera averbação genérica, sem precisar os limites, não possui o condão de atrair o art. 10, IV, da Lei nº 8.629/93, pois, não conjugam os requisitos da lei para proteção.

É predominante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que somente considera a área de Reserva Legal para fins de cálculo de produtividade, caso esteja devidamente averbada e delimitada no Registro Imobiliário competente. Confirmam-se:

[...] II. Reforma Agrária: apuração da produtividade do imóvel e área de reserva legal. 1. No caso, a averbação da área de reserva legal no registro de imóvel, só foi efetivada posteriormente ao recebimento da comunicação para levantamento de dados e informações, fundamento

87 Parecer constante dos autos da Apelação Cível nº 424542 5/3 do TJSP. Ementa: Ação Civil Pública - Meio Ambiente - Reparação de danos, indenização e averbação de 20% do imóvel para reserva legal - Processo extinto em relação a obrigação de fazer e sentença improcedente no tocante a averbação - Obrigação do proprietário prevista no Código Florestal - Fato de ter havido desmatamento, mesmo que por antecessores, não afasta a obrigação de instituir a reserva - Pedido amparado na legislação vigente - Prazo fixado em 180 dias para demarcação e providência administrativas necessárias para averbação da reserva legal, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 - Recurso provido.

88 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 747

que, por si só, afasta a pretensão dos impetrantes. (MS 25189/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 13/4/2007, p. 00084). [...]. 4. Não se encontrando individualizada na sua averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade. (MS 24113/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 23/5/2003, pp. 00031)

Em oportunidades mais recentes, a eg. Corte Suprema reafirmou seu entendimento sobre a necessidade de averbação da reserva legal:

Mandado de Segurança. Desapropriação para Fins de Reforma Agrária. Ofensa aos Princípios do Devido Processo Legal e da Ampla Defesa. Inocorrência. 1. Recurso administrativo. Art. 61 da Lei 9.784/99. Inexistência de efeito suspensivo e de impedimento à edição do decreto expropriatório. 2. Análise da produtividade do imóvel: questão que foge ao âmbito do mandado de segurança. 3. Código Florestal, art. 16, § 2º. Não deve ser considerada, simplesmente, a reserva legal de 20%, mas sim a área efetivamente preservada. 4. Inexistência de direito líquido e certo. 5. Segurança denegada. (MS 24449, Relator(a): Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2008, DJe-074 DIVULG 24-04-2008 PUBLIC 25-04-2008 EMENT VOL-02316-03 PP-00573 LEXSTF v. 30, nº 355, 2008, p. 187-210). Mandado de segurança. Decreto do presidente da república, declarando de interesse social para fins de reforma agrária, a “fazenda catende”. Preliminar de não cabimento do writ afastada. Violação das garantias do contraditório e da ampla defesa. [...] 5. Não havendo reserva florestal devidamente averbada, essa parte não é de ser excluída da área total do imóvel desapropriado[...] (MS 25124, Relator(a): Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-01 PP-00114)

O voto vogal no MS 22.668 do Ministro Sepúlveda Pertence, ampara a exigência da efetiva delimitação:

A reserva legal não é uma abstração matemática. Há de ser entendida como uma parte determinada do imóvel. Sem que esteja identificada, não é possível saber se o proprietário vem cumprindo as obrigações positivas e negativas que a legislação ambiental lhe impõe.

Também, o STJ, em julgados recentes, tem manifestado o mesmo entendimento ora defendido, corroborando a tese. Confira-se:

Administrativo - desapropriação para fins de reforma agrária. - Ação anulatória - reserva legal - cálculo da produtividade do imóvel.

1. A reserva legal, não averbada antes da vistoria do imóvel, deve ser considerada como área não utilizada, para cálculos da produtividade do imóvel (Lei nº 8.629/93, art. 2º, § 4º).

Precedentes do STF.

Recurso especial conhecido e improvido. (REsp 865697 / TO, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, julgado em 27.2.2007, DJ de 9.3.2007, p. 301).

De ver-se, pois, que a exigência consolidada, em sintonia com a Lei, é de que três devem ser os requisitos simultâneos para que se possa ter como inaproveitável a área de reserva legal: que a área esteja devidamente averbada, delimitada e que, efetivamente, exista e esteja preservada.

Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Cuida-se de dispositivo estabelecendo procedimento a ser adotado para revisão administrativa pelo Poder Público dos parâmetros, índices e indicadores sobre os quais se calculam os graus de utilização e de eficiência na exploração da propriedade - GUT e GEE (art. 6º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.629/93), critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade sob seu aspecto da produtividade econômica. Genericamente, denomina-se como previsão de revisão dos “índices de produtividade”.

É certo que, se a princípio, a lei atribuiu ao “órgão federal competente” a fixação inicial desses índices (v. *caput* do art. 6º), o presente art. 11 prevê que a revisão dos índices dar-se-á por ato conjunto de pastas ministeriais.

Quanto à legalidade da fixação inicial desses índices pelo Incra, confira-se da jurisprudência: STF, MS 23.523/SC DJ 14-02-2003; MS 23.391/PR, DJ -24-11-00; MS 23.369/GO DJ 09-02-01; MS 22.478/PR DJ -26-09-97, dentre outros.

Por outro lado, para momento posterior a essa fixação inicial, a própria Lei nº 8.629/93, reconhecendo que tais índices que informam o conceito de produtividade são variáveis no tempo, especialmente, em razão dos esperados avanços tecnológicos, previu possibilidade de reajuste, disciplinando procedimento complexo, com a manifestação de vontade do Poder Executivo perfectibilizando-se pela atuação das vontades dos Ministérios correlatos à matéria: Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

Destaque-se que a competência atribuída, na redação original da Lei nº 8.629/93 ao “Ministro de Agricultura e Reforma Agrária” foi posteriormente cindida entre MDA e MAPA, em razão das inovações na organização da Presidência da República e dos Ministérios (MP nº 1.999-14/2001, que institui Ministério do Desenvolvimento Agrário. Hoje, organização dos Ministérios disciplinada pela Lei nº 10.683/03 e suas alterações).

Prevê-se, ainda, a corroboração da vontade dos altos órgãos do Poder Executivo pela oitiva do Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA, instituído pela Lei nº 8.171/91, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e de

composição mista entre autoridades do Poder Público e sociedade civil. Da dicção da lei, não se exige aprovação formal pelo CNPA da alteração dos índices e parâmetros, mas, sua consulta e manifestação que podem ser consideradas na aprovação.

Para o momento, é de se resumir as bases histórico-jurídicas em que se insere a discussão sobre o reajuste dos índices de produtividade.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado em novembro de 2003, conferiu prioridade à apresentação de proposta de modificações de normas jurídicas e administrativas que regem o processo de obtenção de terras, inclusive, as que visam aferir o cumprimento da função social da propriedade.

Dentre as metas específicas estabeleceu-se “2. Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária, a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola” que compreende o ajuste dos índices de rendimento das lavouras e de lotação pecuária, que informam o conceito de produtividade da propriedade rural, sob o procedimento previsto no art. 11 da Lei nº 8.629/93.

A legislação estabelece que a atualização dos referidos índices deve ser feita “periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional”. Apesar desta determinação, os índices em vigor foram definidos há, praticamente, vinte e cinco anos, por meio da Instrução Especial INCRA nº 19, de maio de 1980, que visava estabelecer normas, critérios e tabelas para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Assim, resta patente a defasagem histórica, de modo que os atuais índices não contemplam adequadamente as mudanças técnicas já antevistas pela legislação e que aconteceram neste período.

Embora a lei se refira à *fixação* de índices, o que ocorre é apenas a *aferição* de rendimentos através da coleta de dados da realidade fática de produção agropecuária, utilizando-se de estatísticas de órgãos oficiais especializados que refletem o comportamento destas atividades rurais.

A exigência da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, como um dos critérios para o desempenho da função social da propriedade, está prevista desde a edição da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), que regula os direitos e obrigações dos imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

A base legal para fixação dos índices de rendimento que informam o conceito de Produtividade, como visto, é o art. 6º da Lei nº 8.629/93.

O art. 6º da Lei nº 8.629/93 prevê a apuração do Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência na Exploração (GEE) e estabelece a *sistêmica geral* para sua obtenção e as situações de excepcionalidade para sua aplica-

ção. A competência para *definição específica* e individuada da produtividade para cada produto e área geográfica coube, inicialmente, ao órgão competente do Poder Executivo, como visto, o Incra.

Até a edição da lei em vigor, foram estabelecidas várias regras e denominações para estes índices:

a) 1965 a 1973 - Coeficiente de Rendimento Econômico (Decreto nº 55.981, de 31 de março de 1965 e Instrução Especial IBRA nº 1/1965);

b) 1973 a 1980 - Coeficiente de Produtividade (Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973 e Instrução Especial INCRA nº 5a/1973);

c) 1980 a 1993 - GUT e GEE (Decreto nº 84.685, de 06 de março de 1980 e Instrução Especial INCRA nº 19/1980).

O Decreto nº 84.685/80, editado originalmente para regulamentar apenas matéria de ordem tributária, acabou por tratar também de questões de natureza agrária, uma vez que dispôs sobre a sistemática para cálculo do GUT e do GEE para produtos pecuários, agrícolas e vegetais extrativos e florestais. Tratava-se de regulamentar como seria calculada a possível redução do valor do Imposto Territorial Rural vinculada a padrões mínimos de produtividade. A partir deste decreto foi editada a IE INCRA nº 19/80.

As Instruções Normativas INCRA nº 08, 1993, e nº 11, 2003, alteraram a unidade de medida utilizada para cálculo do GEE da atividade pecuária, substituindo a medida *cabeça animal* por hectare por *unidade animal* por hectare, e estabeleceram fatores de conversão para adaptar os valores constantes na IE Incra nº 19/80.

Os índices que informam o conceito de produtividade são representativos do que de fato ocorre no campo e estão sujeitos a mudanças determinadas pelas condições existentes em cada área geográfica.

O art. 11 da Lei nº 8.629/93 condiciona o ajustamento dos índices que informam o conceito de produtividade à existência de “progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional”. Essa redação legal nem impõe vinculatividade ao ato de fixação dos índices e nem faculta discricionariedade ao ato de ajuste dos índices, de modo que na ausência de comprovação do progresso científico-tecnológico ou do desenvolvimento regional, o ajuste não se justifica.

A inclusão do desenvolvimento regional como condicionante do ajuste dos índices é pertinente e atual, uma vez que, tanto o Estatuto da Terra como o II PNRA vinculam explicitamente o objetivo da Reforma Agrária à promoção do desenvolvimento com justiça social. Além disso, estabelecem a relação direta entre a finalidade da intervenção fundiária, a desapropriação por interesse social e o impulso ao desenvolvimento regional sustentável.

A Constituição Federal, em seus arts. 43, 174 e 218, prevê a articulação entre o desenvolvimento regional e o desenvolvimento nacional através da compatibilização dos respectivos planos, inclusive, no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico.

A delimitação das áreas geográficas para execução da política agrária é objeto de diversas normas legais, inclusive, no que diz respeito à aferição dos índices de produtividade. Trata-se, pois, de ajustar os limites destes territórios para permitir a sua adequada utilização na formulação de políticas, compatibilizando os territórios oficiais existentes, especialmente, os definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o órgão responsável pela definição da Divisão Regional do Brasil.

A reivindicação sócio-jurídica pela revisão dos referidos índices e parâmetros é pauta de estudos de diversos segmentos da sociedade civil e também do Ministério Público Federal⁸⁹.

Ao longo dos anos, desde a fixação originária dos índices, é inegável o desenvolvimento experimentado pela técnica agropecuária. Assim, pela dicção da lei, se houver comprovação desses avanços, deve-se, desde logo, e com periodicidade condizente com os avanços, adotar o procedimento de revisão dos índices informativos da produtividade. O clamor pela revisão justificar-se-ia, assim, pela patente omissão no atendimento da previsão legal.

No entanto, até disciplina expressa, própria pela concordância de ambas as pastas ministeriais, sob instrumento normativo próprio, não se pode cogitar de revisão *sponte propria* pelo Incra, nem por outros atores do processo social, nem mesmo pelo Poder Judiciário, obstado que estaria pelos limites da divisão de poderes da República⁹⁰.

89 Destacam-se ações administrativas e judiciais pela revisão dos índices: v. ACP nº 31982-03.2010.4.01.3400, inicialmente extinta sem resolução de mérito por questões processuais.

90 Nesse sentido: Ação popular. Política de desapropriação e reforma agrária. Fixação de índices de produtividade. Vistorias em imóveis rurais. Atribuições do Incra.

1. De acordo com o art. 6º da Lei nº 8.629/93, ao Incra compete a fixação dos índices para aferição do Grau de Utilização da Terra - GUT e do Grau de Eficiência na Exploração - GEE.

2. O art. 11 da Lei nº 8.629/93 atribui aos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento a prerrogativa de, conjuntamente, e ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, procederem a ajustes periódicos nos parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade fixado pelo Incra, ou determinarem que o Incra o faça, de modo a buscar adequação contínua às inovações advindas do progresso científico e tecnológico pertinente à atividade primária.

3. A Constituição Federal de 1988 remete para a legislação ordinária a fixação de normas para verificação do cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade rural.

4. Não cabe ao Poder Judiciário substituir critérios definidos em lei, quanto mais em se tratando da fixação de parâmetros eminentemente técnicos, atribuição específica definida no ordenamento vigente.

5. As vistorias do Incra foram realizadas de acordo com a legislação de regência da matéria. Observância dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.717/65.

(Reexame Necessário Cível Nº 2005.71.06.000652-5/Rs, Relatora Des. Federal Marga Inge Barth Tessler, TRF4,

De ver-se, portanto, que a revisão dos “índices de produtividade”, prevista na Lei nº 8.629/93, demanda estudos e procedimentos técnicos. O presente art. 11 restringiu-se a estabelecer, em linhas gerais, a competência e limites dessa revisão, a depender, como visto, de vontade administrativa complexa, manifestada politicamente, para que se implemente a previsão legal de revisão efetivamente periódica.

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - localização do imóvel; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-5/01)

II - aptidão agrícola; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56/01)

III - dimensão do imóvel; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56/01)

IV - área ocupada e ancianidade das posses; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56/01)

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56/01)

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56/01)

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56/01)

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.

A desapropriação é um instituto previsto no ordenamento jurídico pátrio desde a sua origem. É necessário observar, porém, que as primeiras leis que trataram sobre o tema previam apenas o *princípio da anterioridade da indenização*.

A Constituição Imperial de 1824, ao tratar sobre os direitos fundamentais no art. 179, estatuiu no inciso XXII o direito de propriedade, garantindo ao cidadão a plenitude de seu exercício, ressalvada a possibilidade de desapropriação, mediante prévia indenização, caso o uso ou emprego do bem particular fosse exigido pelo interesse público. A Lei Imperial de 1826 disciplinava a desapropriação, trazendo os casos de necessidade pública e interesse social, rezando, também, sobre o cálculo da indenização, que devia ser paga ao particular antes deste ser privado da propriedade.

O *princípio da justiça da indenização* surgiu com a segunda Constituição Republicana em 1934, art. 113, inciso 17, consagrado na fórmula: “A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização”. Em que pese suprimido pela Constituição ditatorial de

Vargas (1937), o princípio da justa indenização foi restaurado na Constituição de 1946 e repetido em todas as Cartas Fundamentais que lhe sucederam.

Em todos os tempos coube à lei ordinária definir quais os critérios objetivos a serem observados, no caso concreto, para definir qual seria a justa indenização. O Decreto nº 4.956/1903, art. 31, §§ 2º, 5º e 7º, afirmava que a indenização teria por base o imposto predial, não podendo ser inferior a dez, nem superior a quinze vezes o valor locativo, do mesmo modo que não podia ser inferior à oferta do expropriante, nem superior ao preço pedido pelo expropriado. O Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 27, parágrafo único, seguia a mesma diretriz, modificando o limite máximo para vinte vezes o valor locativo, sem referência aos valores aludidos pelas partes. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 554/69, que regulava a desapropriação para fins de reforma agrária, estipulava que seria justa a indenização correspondente ao valor do imóvel declarado pelo expropriado para fins de imposto territorial rural (ITR) ou o preço encontrado em avaliação do expropriante, caso julgasse elevado o montante declarado pelo expropriado.

Nos dias atuais, a Constituição de 1988 afirma em seu art. 184 que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, depende de prévia e justa indenização, preservando, assim, a tradição constitucional de positivar os princípios da anterioridade e da justiça indenizatória. Por sua vez, é o art. 12 da Lei nº 8.629/93, sob comento, que tem a finalidade de regulamentar a Carta Magna e definir, objetivamente, qual deve ser a justa indenização. Por força do referido dispositivo, considera-se justa a indenização que corresponda ao preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade.

A lei considera que o proprietário será justamente indenizado se ele receber pelo imóvel quantia equivalente à que obteria no mercado, observada a lei da oferta e da procura, caso estivesse negociando com particulares um contrato de compra e venda. Segundo as lições de economia, mercado é o cenário no qual os agentes econômicos, notadamente de natureza privada, procedem à troca de bens ou serviços por uma determinada unidade monetária (compra e venda) ou por outros bens (permuta), exercendo a autonomia da vontade para estabelecer o preço do negócio, consideradas as variantes da oferta (qualidade e quantidade do produto) e a capacidade de aquisição ou poder de compra (extensão do grupo consumidor e sua disponibilidade financeira).

O preço de mercado é só uma de muitas formas de estabelecer a quantia monetária equivalente a um bem. Existem outros como valor histórico, valor venal, valor intrínseco, valor locativo, valor tributário, valor de produção, valor agregado, etc.

Portanto, quando o art. 12 da Lei nº 8.629/93 afirma que a justa indenização deve corresponder ao preço de mercado do imóvel, está ela determinando

que o expropriante deve pagar o preço equivalente àquele que seria honrado por um particular que estivesse adquirindo o bem de raiz, por meio de uma compra e venda livremente pactuada, segundo os preços normalmente praticados na região. É um preço que, uma vez recebido pelo expropriado, possibilita-lhe adquirir outro imóvel de características semelhantes situado nas redondezas.

Deve-se observar, também, a determinação contida na lei, no sentido de que o preço de mercado seja aferido, levando em consideração a totalidade do imóvel, tido como um todo orgânico, independentemente do valor específico da terra nua, das acessões naturais ou de cada benfeitoria. Isso porque, na maioria dos casos a soma do valor intrínseco de cada um destes elementos (terra, acessões e benfeitorias) não corresponde ao preço de mercado, podendo ficar aquém ou superá-lo. Imagine o caso de um imóvel de extensão módica, que conte com benfeitorias de alvenaria, irrigação, drenagem e nivelamento do solo, melhoramentos estes que, ao serem considerados, isoladamente, pelo custo de implantação e somados ao valor intrínseco da terra nua, não reproduzem o valor de mercado do imóvel, pois, o valor agregado decorrente da otimização dos fatores de produção faz com que o preço de mercado de tal imóvel seja muito superior ao valor intrínseco do bem. Doutra banda, tenha-se em mente a hipótese de um grande latifúndio semivirgem, que contém poucas benfeitorias. Neste caso, diante da grande extensão do imóvel (o que obviamente exige mais dinheiro para adquiri-lo) e da necessidade de emprego de muito capital para torná-lo lucrativo (que é o fim precípua da iniciativa privada), aliado à pequena quantidade de consumidores com poder de compra, interessados em adquirir um imóvel com estas características, o valor de mercado do imóvel será muito inferior ao valor intrínseco da terra nua somado ao custo de implantação das benfeitorias.

É a lei da oferta e da procura.

No primeiro exemplo citado acima, a alta qualidade do imóvel e sua aptidão para a imediata geração de lucros, jungida à amplitude do grupo investidor interessado em adquirir um imóvel deste jaez (já que, por ser um imóvel de extensão módica, não exige tanto capital para a sua aquisição), faz com que o preço de mercado do imóvel seja elevado.

No segundo exemplo, contudo, ante a baixa qualidade do imóvel e a necessidade de grande aporte financeiro para aquisição e produção (o que restringe o grupo investidor), o preço de mercado do bem acaba sendo subestimado.

Foi firmado nestas premissas de natureza econômica, orientadoras do preço de mercado, que o legislador determinou que o valor do imóvel fosse identificado, considerando a totalidade do prédio rústico, de modo que o bem de raiz seja visto como um todo único e indivisível, decorrente da amálgama entre terra nua,

acessões naturais e benfeitorias, tornando-se irrelevante o valor isolado de cada um destes elementos. A prática revela que, nas negociações privadas, não se costuma definir o preço da compra a partir do somatório do valor específico de cada um dos elementos do imóvel (terra, acessões e benfeitorias), mas a partir da visão geral que se tem da fazenda. O que importa é o valor de mercado do imóvel em sua totalidade.

Apenas para reforçar a idéia de que o imóvel deve ser visto como um todo, o legislador fez questão de deixar claro que o preço de mercado já abrange: i) terras; ii) acessões naturais; iii) matas e florestas; e, iv) benfeitorias indenizáveis.

É possível perceber que o legislador não foi técnico neste ponto e que a ampla enumeração dos elementos integrantes do imóvel tem a nítida finalidade de determinar que a superfície do solo e tudo quanto nele se contém, sejam observados pelo avaliador para a caracterização geral do imóvel expropriando, antes de investigar transações envolvendo imóveis semelhantes que servirão de paradigma para a fixação do preço de mercado do bem a ser adquirido pelo Estado.

Pode-se afirmar que houve imprecisão técnica do legislador porque, segundo o Código Civil e a doutrina respectiva, as acessões naturais são formas de aquisição imobiliária decorrente da aluvião, da avulsão, da formação de ilhas e do álveo abandonado, que já estariam abrangidas pelo termo “terras”. Ademais, caso a técnica jurídica tivesse sido empregada com exatidão, as acessões artificiais, a saber, plantações e construções, seriam desconsideradas quando da caracterização geral do imóvel, embora estes elementos, algumas vezes, sejam relevantes para o mercado.

Pela lei, portanto, não se deve atribuir um valor específico para cada um dos elementos formadores do imóvel (terra nua, acessões e benfeitorias), para depois somá-los. Pelo contrário. A lei manda que o imóvel seja considerado em sua totalidade e, por isso, qualificado e avaliado como um todo. Os diversos elementos específicos componentes do imóvel devem servir de norte apenas para a pesquisa comparativa, permitindo encontrar imóveis semelhantes que tenham sido negociados no mesmo mercado.

Os incisos do art. 12 estão a revelar que, na pesquisa de mercado, visando definir o preço do imóvel, o avaliador deverá procurar por transações que se aproximem ao máximo do imóvel expropriando, observadas suas características geográficas e funcionais.

Por ocasião da pesquisa de mercado, devem ser buscados negócios envolvendo imóveis com localização aproximada do expropriando, pois, imóveis situados perto de centros urbanos e de rodovias asfaltadas, o que facilita o escoamento da produção, valem mais que aqueles localizados em rincões esquecidos. Caso o imóvel expropriando e o paradigma estejam em situações distintas, ocorrerá um falseamento da realidade mercadológica.

De igual modo, deve ser observada a aptidão agrícola, vez que, certos imóveis são vocacionados para a pecuária e outros para a agricultura, e mesmo que tenham a mesma aptidão, pode ser que um já esteja desmatado, nivelado e gradeado, encontrando-se pronto para o plantio, ao passo que o outro pode estar integralmente coberto por mata nativa, exigindo altos investimentos e muito tempo para preparar o solo, o que, sem dúvida, também reflete no preço de mercado.

Deve-se ter em mente, ainda, a dimensão do imóvel, pois, imóveis menores possuem maior negociabilidade, enquanto grandes latifúndios têm dificuldade para encontrar comprador, o que, certamente, puxa o preço de mercado para baixo. Neste ponto, vale destacar que a indenização deve corresponder, sempre, à área medida, por ser a área que retrata com fidelidade o bem que está sendo adquirido pelo Estado, que somente é obrigado a pagar por aquilo que está ingressando em seu patrimônio. Se a área medida for menor que a registrada, a presunção *juris tantum* de veracidade do registro cede diante da prova contemporânea, realizada com métodos modernos de medição, que revelam a imprecisão do registro imobiliário⁹¹. Ademais, o particular estava obrigado por lei a promover ao georreferenciamento do imóvel e a promover a retificação do registro (Lei nº 6.015/73, art. 176, § 3º e seguintes, art. 225, § 3º). Não o fazendo, não pode ser beneficiado por sua própria torpeza. Noutro giro, se a área medida for maior que a registrada, a parcela da indenização correspondente à diferença de áreas somente será paga em juízo, após o interessado promover a retificação do registro nas vias próprias, pois, pode ser que a fração excedente ao registro pertença a terceiro ou caracterize terra devoluta apossada irregularmente⁹².

Outro elemento a ser observado pelo avaliador refere-se à existência de posseiros na área e à ancianidade dessas posses⁹³. Considere-se o caso de um latifúndio abandonado que paulatinamente foi ocupado por algumas famílias de trabalhadores rurais. Tendo em vista que alguns dos posseiros podem ter preenchido os requisitos da usucapião, ao passo que a retirada dos demais demandará tempo e dinheiro com ações judiciais, poucas serão as pessoas interessadas em adquirir um imóvel destes, fato que, necessariamente, faz cair o preço de mercado do imóvel. Portanto, se o prédio expropriando tem metade de sua área ocupada por posses agrárias com mais de ano e dia, este imóvel valerá no mercado muito menos do que outra gleba que não sofreu nenhum tipo de turbação.

91 TRF da 1ª Região, 3ª Turma, AC 2001.43.00.001072-9, Rel. Convocado Juiz Federal César Jatahy Fonseca, e-DJF1 03/07/09. TRF da 1ª Região, 3ª Turma, AG 200701000193304, Rel. Convocado Juiz Federal Saulo Casali Bahia, DJ 09/11/07. TRF da 1ª Região, 3ª Turma, AC 200339010000034, Rel. Convocado Juiz Federal Saulo Casali Bahia, DJ 24/08/07.

92 STJ, 2ª Turma, RESP 925.791, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 19/03/09. STJ, 2ª Turma, RESP 596.300, Rel. Min. Castro Meira, DJe 22/04/08.

93 STJ, 2ª Turma, RESP 1.171.190, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 20/09/10. STJ, 2ª Turma, RESP 1.176.636, Relª. Minª. Eliana Calmon, DJe 17/08/10.

A lei determina, também, que o avaliador atente para as benfeitorias quando estiver procedendo à pesquisa de mercado. Benfeitorias que aperfeiçoam a produção e contam com pouco tempo de uso, estando bem conservadas, tendem a elevar o preço de mercado do imóvel. Noutro vértice, benfeitorias antigas, supérfluas e mal conservadas mostram-se quase que irrelevantes para a fixação do preço da avença entre particulares.

Como se percebe, a lei determinou expressamente que o avaliador, quando estiver procedendo à pesquisa de mercado, deve observar todos os elementos que produzem reflexos diretos na lei da oferta e da procura e fazem com que o preço de mercado oscile para cima ou para baixo. E esta caracterização geral a ser respeitada não se restringe ao imóvel expropriando, estendendo-se às transações paradigmáticas.

Como já dito, a norma impõe ao avaliador estimar o valor do imóvel rural que reflita o preço atual de mercado, incluindo as acessões naturais e as benfeitorias indenizáveis. Para se obter o valor, promove-se a pesquisa de mercado em que se busca identificar elementos para compor a amostra, preferencialmente, negócios realizados e ofertas, admitindo-se a utilização de opiniões de forma complementar. Os elementos que compõem a amostra devem guardar semelhança de seus atributos com o imóvel avaliando. Na avaliação devem-se levar em conta atributos mais importantes na formação do preço do imóvel, tais como a sua localização, aptidão agrícola, dimensão, ancianidade e funcionalidade das benfeitorias. O valor referente às benfeitorias deve ser apurado de forma separada, uma vez que a forma de pagamento das mesmas diverge da forma de pagamento da terra nua. Importante salientar que integram o valor da terra nua as suas acessões naturais, florestas, potencial madeireiro, melífero, produtos florestais não madeireiros, etc.

Para atender ao pressuposto legal de avaliar as benfeitorias de forma separada da terra nua, utiliza-se o método evolutivo, em que a terra nua é avaliada pelo método comparativo e as benfeitorias são avaliadas pelo custo de reedificação.

Para proceder à avaliação da terra nua, é feita a homogeneização da amostra. Neste processo, o valor das benfeitorias é retirado dos elementos amostrais que são, posteriormente, homogeneizados em relação aos seus atributos, obtendo-se desta forma o valor por hectare da terra nua que, por simples multiplicação da área total do imóvel avaliando irá refletir o valor da terra nua da totalidade do imóvel, incluindo-se as suas acessões naturais, mas, ainda, excluídas as benfeitorias. Destaque-se que, as acessões naturais já foram avaliadas quando da apuração da terra nua, assim, uma nova avaliação das mesmas implicaria *bis in idem* vedado.

Em relação às benfeitorias não reprodutivas, construções e instalações, far-se-á levantamento físico das mesmas, estudada sua funcionalidade e esta-

do de conservação. Com base no custo de reprodução, são estimados os custos para sua recomposição, deduzindo-se deste, o valor correspondente à sua depreciação física e funcional.

Já para as benfeitorias reprodutivas são estimados os rendimentos futuros das culturas sob avaliação. No caso de cultura de ciclo longo, ainda em formação, estimam-se os custos financeiros envolvidos na formação. Em pastagem, utiliza-se a mesma metodologia, não devendo, no entanto, serem considerados os custos referentes ao desbravamento, exceto para áreas de fronteira agrícola.

Verifica-se, portanto, que para estimar o valor de mercado do imóvel rural, utiliza-se o método comparativo direto, com dados de mercado e tratamento de fatores para a terra nua e o custo de reedição com dedução pela depreciação física e funcional para as benfeitorias, somando-se os valores encontrados para estimar o valor total do imóvel. Neste valor estão inclusas as acessões naturais da terra nua. Devem, ainda, ser descontados os valores relativos à recomposição das áreas ambientalmente protegidas, mais especificamente as áreas de preservação permanente e de reserva legal, no caso em que as mesmas estejam desprovidas da cobertura vegetal nativa.

Outra questão interessante prende-se à data-base de aferição do preço de mercado do imóvel expropriando. Tanto o *caput* quanto o § 1º do art. 12 afirmam que a indenização deve refletir o preço atual de mercado do bem de raiz. No entanto, a doutrina, bem como, a jurisprudência divergem acerca do contexto em que deve ser aferida esta atualidade, que pode referir-se à data: i) do decreto declaratório de interesse social; ii) da imissão na posse; iii) do laudo judicial; ou, iv) da sentença. Rogada *venia* àqueles que divergem, entende-se aqui que a indenização deve corresponder ao preço de mercado do imóvel expropriando na data da imissão na posse, pois, foi nesta data que o expropriado foi privado do poder de fato sobre o bem de raiz⁹⁴. Se no tocante aos juros compensatórios a jurisprudência entende que os tais devem fluir a partir da imissão na posse, por ser a data que o expropriado perdeu a disponibilidade do imóvel, a mesma lógica deve orientar a fixação da data-base para a indenização.

Ademais, uma interpretação sistemática conjugando o art. 12 da Lei nº 8.629/93, a Lei Complementar nº 76/93, que dispõe sobre o rito da desapropriação para reforma agrária, e o Código de Processo Civil revela que o intuito da legislação é que a perícia judicial seja concluída em até 90 (noventa) dias da propositura da desapropriação (LC nº 76/93, art. 6º e art. 9º, *caput* e § 2º, c/c CPC, art.

94 STJ, 1ª Turma, RESP 922.998, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 11/09/08. TRF da 1ª Região, 3ª Turma, AC 2005.35.00.019409-9, Rel. Des. Federal Tourinho Neto, DJe 05/06/09. TRF da 1ª Região, 3ª Turma, AC 199735000042538, Rel. Des. Federal Cândido Ribeiro, DJ 21/10/05. TRF da 4ª Região, 3ª Turma, APELREEX 2000.70.06.000227-1, Rel. Des. Federal Carlos Thompson Flores, DJe 28/04/10.

189). É por esta razão, que o art. 12, § 2º, da LC nº 76/93 afirma que a indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, porque o legislador presume que a norma será respeitada e a perícia será concluída em até 90 dias da propositura da demanda. Se a lei for violada, afrontando-se o rito sumaríssimo imposto pelo sistema, e a perícia for realizada anos depois da imissão na posse, o juiz não pode fazer a interpretação isolada e literal do art. 12, § 2º, da LC 76/93 e aceitar o valor da data do laudo serôdio. O magistrado deverá determinar que o perito indique o valor do imóvel para a data da imissão na posse, pois, é esta a data-base almejada pelo sistema jurídico positivado.

Um ponto que já foi objeto de acirrados debates na jurisprudência refere-se à indenização da cobertura vegetal. Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento de que para desapropriações ajuizadas antes de 1997 é possível a indenização, em separado, da cobertura florística, desde que a mesma esteja sendo explorada legalmente por ocasião da propositura da demanda. Para tanto, é necessário que o expropriado tenha plano de manejo aprovado pelo órgão ambiental, vigente e em execução, e que não se trate de madeira proibida de corte (área de preservação permanente, espécies raras, mata atlântica, etc.). Para as desapropriações propostas a partir de junho de 1997 é completamente vedada, em qualquer hipótese, a indenização em separado da vegetação nativa⁹⁵.

Deve-se lembrar que a indenização norteia-se pelo preço de mercado, ao passo que, nas áreas de expansão agrícola, senão em todo o país, a existência de vegetação nativa no imóvel, além do mínimo exigido em lei, é fator de depreciação, pois, quem adquire um imóvel rural pretende torná-lo produtivo e obter lucro. Portanto, a indenização em separado da vegetação, sem que a mesma esteja sendo explorada economicamente, é uma nítida afronta à lei da oferta e da procura que define o preço de mercado.

Seguindo-se na análise da norma, preceitua o § 3º do art. 12 da Lei nº 8.629/93, que o laudo de avaliação deve ser subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). A lei visa coibir abusos identificados no passado, tendentes à superavaliação do imóvel e à lesão do erário. Por outro lado, visa imprimir maior qualificação técnica ao laudo, vez que já foram identificados laudos feitos por médicos, advogados ou secundaristas. Veja-se que tais impropriedades não existiam apenas na esfera administrativa, mas também na judicial, pois, alguns juizes nomeavam como peritos pessoas sem habilitação técnica legal. Portanto, a lei tem seu comando normativo voltado tanto para o laudo administrativo prévio quanto para o laudo judicial. Ora, se todo o art. 12, com seus

95 STJ, 2ª Turma, RESP 904.812, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 15/10/10. STJ, 2ª Turma, RESP 924.454, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 15/10/10. STJ, 2ª Turma, RESP 963.660, Relª Minª. Eliana Calmon, DJe 26/08/10.

incisos e parágrafos, rege a atuação administrativa e judicial na fixação da justa indenização, não faz nenhum sentido, *data venia*, afirmar que o § 3º em questão destina-se apenas ao laudo administrativo, se não há nada na norma que permita tal conclusão. Não obstante esta constatação, o e. STJ tem decisões entendendo que o laudo judicial não necessita ser subscrito por engenheiro agrônomo⁹⁶. *De lege ferenda*, mostrar-se-ia pertinente a alteração do § 3º para deixar explícita a vinculação do laudo judicial ao quanto disposto na norma.

Diga-se, por fim, que tendo em vista a elevada qualificação do laudo prévio de avaliação, elaborado pelo expropriante, firmado por profissional habilitado e acompanhado por ART, o Judiciário tem encontrado amparo para privilegiar o laudo administrativo em detrimento do laudo judicial, quando este não tem a mesma consistência técnica⁹⁷.

96 STJ, 2ª Turma, RESP 1.183.084, Relª. Minª. Eliana Calmon, DJe 14/04/10.

97 STJ, 1ª Turma, RESP 956.063, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 10/06/09. STJ, 1ª Turma, RESP 947.152, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 09/06/08. STJ, 1ª Turma, RESP 819.234, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 07/05/08.

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readaptação social e defesa nacional.

O artigo 13 da Lei nº 8.629/93 consagra princípio fundamental do direito agrário nacional: o da destinação preferencial das terras públicas rurais federais, estaduais e municipais para execução do plano de reforma agrária. Segundo Lima: “Há, pois, um disciplinamento jurídico para a utilização das terras públicas e elas não podem ficar inertes, improdutivas, daí o princípio da sua utilização obrigatória, nos termos da legislação vigente.”⁹⁸

O fundamento da validade da referida norma é o artigo 188 da Constituição Federal, que dispõe que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.”

Em um país como o Brasil, que a despeito de sua dimensão territorial, apresenta um problema de distribuição de suas terras que remonta ao tempo do Império, a norma em questão se apresenta como da mais alta relevância social, merecendo, portanto, toda a atenção dos agentes públicos responsáveis pela sua aplicação.

O presente comentário dará um enfoque especial à importância dessa norma, bem como, da sua aplicação, a título de contribuição para o direito agrário pátrio.

O problema atual de distribuição de terras no país nada mais é do que “*uma dívida não resgatada*” do passado⁹⁹. Com efeito, já em sua colonização, o primeiro passo para o problema latifundiário no Brasil foi dado, quando em 1531 o Governo português doou ao colonizador Martin Afonso de Souza 100 léguas de terras, que naquela época correspondia a nada menos do que 660 km¹⁰⁰.

A situação não se alterou com o primeiro regime de distribuição de terras adotado, denominado de regime sesmarial. As sesmarias consistiam, em síntese, na concessão de terras a eventuais interessados, inclusive, com a possibilidade

98 LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário: o do Uso da Terra Pública*, art. 97; *Estatuto da Terra*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 5.

99 LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 67.

100 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. Goiânia: AB, 2005, pp. 28-29.

de transmissão *causa mortis*, com as obrigações de colonizá-las, ter nela a sua moradia habitual e cultura permanente, demarcar os seus limites e ainda pagar os tributos. Caso descumpridas estas obrigações no prazo de dois anos, as terras concedidas poderiam ser retomadas e transferidas a outras pessoas.

Segundo relatam historiadores, este sistema influenciou o processo de latifundização até hoje existente no país, já que as concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar a gleba em toda a sua extensa área, e, não raro, descumpriam as obrigações assumidas, restringindo-se apenas ao pagamento dos impostos (MARQUES, 2005, p. 30).

Com a extinção desse regime em 17.07.1822, apenas cerca de 28 anos depois, foi editada, em 18.09.1850, a primeira lei sobre terras, a Lei nº 601, conhecida como a “Lei de Terras”, que teve como principais objetivos: proibir a investidura no domínio de terras devolutas, salvo por compra e venda; outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigente; e assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica.

Não obstante os pontos positivos da lei, notadamente a definição do instituto de “terras devolutas” e o não reconhecimento da posse como forma de aquisição dessas terras, a mesma não teve o condão de solucionar o problema relacionado com a distribuição desigual de terras no país.

A esperança de democratização da estrutura fundiária anunciada com a abolição da escravatura e a proclamação da República em 1889 logo se esvaiu. O projeto de modernização da política fundiária anunciado por Rui Barbosa, então Ministro das Finanças, de colocar as terras no mercado e criar um cadastro geral, base para um imposto territorial, e distribuir terras para os mais necessitados, foi derrubado pela ala política mais conservadora, detentora dos grandes latifúndios no país¹⁰¹

Dá-se, assim, uma perfeita conjunção do ideário liberal com as condições preconizadas pelo conservadorismo tradicional brasileiro na consolidação de uma ordem agrário-conservadora. Os pressupostos clássicos do liberalismo - constitucionalismo, representação, divisão de poderes, alternância política e inclusive o federalismo - são formalmente adotados. Entretanto, reforça-se a dominação sobre os grupos sociais subordinados e consolidam-se os instrumentos de exploração de grande massa de trabalhadores, predominantemente agrários, do país. A federação e a representação local são relidos pela elite política brasileira em sentido regressista, capaz de sustentar por quase quarenta

101 LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos., Op Cit, pp. 71-74.

anos, até 1930, um eficiente pacto de governação oligárquico, estritamente conservador, expresso na política dos governadores e do coronelismo local.¹⁰²

Este sistema de concentração de extensas áreas, na grande maioria dos casos, improdutivas, nas mãos de poucos (latifúndios), acabou por gerar, já naquela época, uma grande massa campesina excluída dos direitos mais fundamentais, relacionados com o acesso à terra.

Mobilidade geográfica e rigidez social, adversidades naturais e injustiças sociais compunham um quadro propício para inflamar as imaginações, ruminar murmurações e acalentar revoltas. Uma grande massa flutuante de gente desvairada e desenraizada tendia a promover movimentos de desconfiança ou de rebeldia aberta contra a ordem plantacionista. Contra a fome e a miséria a massa de sertanejos, matutos, caipiras ou tabaréus - em suma, o campesinato brasileiro - tendia a reagir sob duas formas: com “a formação de grupos de cangaceiros que lutam de armas nas mãos, assaltando fazendas, saqueando comboios e armazéns de víveres nas cidades e vilas” ou com “a formação de seitas de místicos - os fanáticos - em torno de um beato ou conselheiro, para implorar dádivas aos céus e remir pecados, que seriam as causas de sua desgraça”.¹⁰³

Deste contexto surge a importância histórica do marco legislativo instaurado com a previsão do artigo 13 da Lei nº 8.629/93, ao consagrar princípio fundamental do direito agrário, consistente na destinação preferencial das terras públicas rurais para execução de planos de reforma agrária, visando resgatar, assim, essa dívida da distribuição desigual de terras deixada pelos antepassados, através da implantação dessa política pública.

Segundo o Estatuto da Terra, “considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.”¹⁰⁴

Em definição sucinta, porém completa, Pinto Ferreira (1999, p. 154) conceitua a reforma agrária como “[...] a mudança total dos traços essenciais da atual estrutura agrária em um sistema de distribuição, utilização e exploração da propriedade agrícola, tendente à sua democratização.”

À luz desses conceitos, percebe-se que um dos objetivos da reforma

102 LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Op. Cit, p. 79

103 FACÓ, *apud* LINHARES e TEIXEIRA DA SILVA, 1999, p. 83.

104 Art. 1º, § 1º, da Lei nº 4.504/1964.

agrária no país é a redistribuição das terras, promovendo o seu acesso para setores até então menos favorecidos da sociedade brasileira, aumentando assim, a produção agrícola.

Em um país que, ao longo da sua história, registrou grande concentração de terras na posse de poucos, onde o problema de grilagem de terras públicas permanece latente, beirando, atualmente, cerca de cem milhões de hectares (BRASIL, 2010, p. 8.), e que, lamentavelmente, ainda se registram conflitos no campo em todo o território brasileiro, com expressivo número de mortes, a urgência da reforma agrária é inquestionável.

A Reforma Agrária continua na pauta da luta dos trabalhadores e é necessária a qualquer plano de governo. Cabe à sociedade brasileira, apesar da lei e com a lei, impulsionar a conquista da terra como condição básica para a democracia, a justiça, a retomada do desenvolvimento, o combate à fome e à miséria. Em outras palavras, para garantir a todos os brasileiros a plenitude da *vida*.¹⁰⁵

Dáí, a importância do artigo 13 da Lei nº 8.629/93, ao prever que a reforma agrária deve ser considerada como política pública da mais alta prioridade por todas as instâncias do Governo Federal, bem como, dos Governos Estaduais e Municipais, tendo em vista o anacrônico problema fundiário sofrido pelo país desde a sua origem.

A prioridade social avulta como a mais importante na justificativa dessa participação solidária, considerando-se que uma parcela ponderável da população rural encontra-se ainda praticamente alijada dos benefícios do crescimento econômico obtido nas últimas décadas, o que se reflete em baixos níveis de renda, no desemprego estacional e na pressão permanente sobre as cidades de médio e grande porte, onde hoje se encontram apreciáveis contingentes de mão-de-obra rural, ocupando uma fronteira sem linhas demarcatórias muito claras, entre a marginalidade, a pobreza urbana e o subemprego rural.¹⁰⁶

Em suma, a reforma agrária significa proporcionar o acesso à terra para aqueles que dela efetivamente necessitam para sobreviver, garantindo, portanto, a satisfação de outros direitos fundamentais previstos na Carta Magna, como o da alimentação e da moradia e, em última análise, da dignidade humana, conforme

105 SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito Agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 261.

106 BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário-MIRAD; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. 1º PNRA (1985-1989) In: Reforma Agrária. Coletânea dos Termos de Referência. Brasília, DF. Outubro, 1985, p. 12.

pontua Jacques Távora Alfonsin, em importante obra sobre o tema:

À terra transformada em mercadoria pelo sistema econômico, político e jurídico capitalista, somente se permite acesso através da chamada “demanda solvente”, ou seja, a quem tenha dinheiro para tanto.

Em consequência, é quase exclusivamente através do direito de propriedade que se admite tal acesso.

Já são multitudinários, porém, no Brasil e no mundo, os assentamentos humanos que estão garantindo, de fato, o respeito devido aos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, exercendo um poder de uso sobre o bem terra à revelia do valor de troca que a ela impôs o sistema que a disciplina ainda hoje.

As ilicitudes atribuídas a tais gestos de defesa da vida, pelas quais eles eram violentamente reprimidos, começa a suceder uma convicção ético-político-jurídica fruto de uma nova hermenêutica debruçada sobre os fatos e sobre os ordenamentos jurídicos, que neles percebe eficaz garantia de dignidade humana e conquista de cidadania.¹⁰⁷

À vista do exposto, sendo o artigo 13 da Lei nº 8.629/93 instrumento para concretização de direitos fundamentais, deve ser atribuído a ele o sentido que maior eficácia lhe dê, repercutindo, portanto, no seu campo de aplicação, que deve ser o maior possível, conforme se comentará a seguir.

Demonstrada a importância histórica do artigo 13 da Lei nº 8.629/93, cumpre agora tecer algumas considerações acerca da sua aplicação. Com efeito, pode-se afirmar que o citado dispositivo tem efeito prático tanto no campo do direito material quanto no campo do direito processual.

Na esfera material, implica que o gestor, seja ele federal, estadual ou municipal, não tem margem de discricionariedade para não destinar, preferencialmente, as terras rurais para execução de planos de reforma agrária, a não ser nas hipóteses excepcionais previstas na própria norma, qual seja, o parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.629/93.

Portanto, se a Administração Pública federal, estadual ou municipal não destinar suas terras rurais, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária, mas sim para outra finalidade, fora das exceções previstas no parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.629/93, por certo que este ato estará eivado do vício da ilegalidade e, portanto, será passível de controle pelo Poder Judiciário.

À luz desse dispositivo, a execução de planos da reforma agrária tem preferência, inclusive, sobre outras espécies de política agrária, tal como a regularização fundiária. Explica-se.

107 ALFONSIN, Jaques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 266.

Com efeito, a regularização fundiária, também chamada de regularização de posse,

[...] é um modo derivado, oneroso e preferencial de aquisição de terras públicas, mediante procedimento típico do órgão executivo, em benefício daqueles que, achando-se na posse destas terras nas formas e sujeições da lei, fazem por provocar a liberalidade do poder público de alienar-lhes as terras apossadas, independentemente de concorrência pública.¹⁰⁸

Extraí-se deste conceito que a regularização fundiária não constitui direito adquirido do possessor, “[...] não ensejando ao interessado a possibilidade de recorrer à via judicial, exatamente porque constitui uma liberalidade do Poder Público: poderá alienar ou não.”¹⁰⁹

Assim, aquele que ocupa irregularmente terra pública poderá ou não ser regularizado, com a emissão do respectivo título de propriedade, desde que preencha os requisitos previstos em lei e, ainda, atenda à oportunidade e conveniência da Administração que pode, por exemplo, preterir-lo em face de interesse social maior de destinar a área pública indevidamente ocupada para uma coletividade, com vistas a executar plano de reforma agrária, nos termos do artigo 13 da Lei nº 8.629/93.

Assim, todo aquele que for titular de imóvel rural a justo título e de boa-fé, fará jus ao processo administrativo de regularização fundiária, em que pese o ato de regularização se constitua em liberalidade da União e dos Estados-Membros, que o atenderão na medida em que o pretendente atenda aos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual e, ainda, ocupe área não excedente dos permissivos legais bem como, de parte do ente público, atenda à oportunidade e à conveniência da administração.¹¹⁰

Sobre a ausência de direito subjetivo à regularização fundiária, confira-se o seguinte precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. TERRAS DEVOLUTAS FEDERAIS. PROCESSO ADMINISTRATIVO EM CURSO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À TITULAÇÃO DA ÁREA AO SEU OCUPANTE.

108 STEFANINI, *apud* MARQUES, 2005, Op. Cit., p. 122.

109 MARQUES, Op. Cit., p. 123.

110 FALCÃO, Isamel Marinho. *Direito agrário brasileiro*: doutrina, legislação e prática. São Paulo: EDIPRO, 1995, p. 119.

ADVENTO DE NOVA DISCIPLINA LEGAL ACERCA DA DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS. SENTENÇA EXTINTIVA ANULADA. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Em mandado de segurança é imprescindível que se comprove o direito líquido e certo titularizado pelo Impetrante e a ilegalidade ou abuso de poder perpetrado pela autoridade pública (CF, art. 5º, inciso LXIX).

2. Embora o Impetrante invoque direito líquido e certo à titulação das terras públicas por ele ocupadas, que decorreria de autorização de alienação dessa área para regularização fundiária, dada em 1984 e 1993, em processo administrativo para esse fim, em tramitação desde 1983, não cabe falar-se em direito adquirido a tal aquisição, porquanto a aludida autorização para a alienação da aludida gleba estabelecia apenas a preferência do ocupante, em concorrência pública, “para igualar o maior lance ofertado na licitação”. Não tendo a Administração adotado as medidas visando à implementação da alienação, por meio de licitação, e não tendo sido concluído o processo administrativo de regularização da área em questão, não há que se falar em direito adquirido à aquisição, mormente porque o Impetrante não comprova cumprir os requisitos legais e regulamentares para aquisição da área em comento, previstos no artigo 25, § 3º do Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64), art. 64, I, “a” do Decreto nº 59428/66 e Instruções Normativas nºs 03 e 08 do Incra, que proíbem ao proprietário de outros imóveis rurais a aquisição de terras públicas.

3. Não é o caso, porém, de extinção do processo, sem apreciação do mérito, pois, provada a existência de outros imóveis titularizados pelo Impetrante, impõe-se a denegação da segurança, com apreciação do mérito da causa.

4. Apelação do Impetrante parcialmente provida, apenas para anular a sentença, porém, ao julgar o mérito da causa, denegar-se a segurança pleiteada. (AMS 0006176-26.2002.4.01.3600/MT, Rel. Desembargador Federal Fagundes De Deus, Conv. Juiz Federal Renato Martins Prates (conv.), Quinta Turma, e-DJF1 p.137 de 09/07/2010)

Não obstante essas limitações, a regularização fundiária encontra-se bastante em voga atualmente, sobretudo após a edição da recente Lei nº 11.952/2009, fruto da conversão da Medida Provisória nº 458/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

É indiscutível a relevância do objetivo da Lei nº 11.952/2009 de regularizar as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal, dado o alto índice de grilagem de terras públicas existentes nessa região, quiçá, um dos maiores do Brasil. Para o específico caso de Rondônia, em que quase 100% de seu território foi de domínio da União, confira Novoa da Costa. O autor conclama por um “programa de retomada e regularização de terras

públicas, que enseje a arrecadação e destinação dos recursos fundiários pátrios, para serem utilizados em base sustentável com as políticas ambiental e indigenista”.¹¹¹

Contudo, havendo conflito entre interesses sociais e particulares, a própria lei preserva os primeiros em detrimento dos segundos. Tanto é assim, que é a própria Lei nº 11.952/2009, que excetua a sua aplicação nas “ocupações que recaiam sobre áreas reservadas à Administração Militar Federal e outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; [...]” (art. 4º, I, destaques nossos), de sorte que é proibida a regularização, por exemplo, em áreas inseridas em Projetos de Assentamento criados pelo Incra em prol da Reforma Agrária.

No mesmo sentido, revela-se igualmente pertinente o disposto no inciso I do artigo 8º da Lei nº 11.952/2009, que preceitua que, havendo conflito na área, a regularização dar-se-á em benefício das comunidades locais, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica.

Tais dispositivos, ínsitos a regularização fundiária, estão em consonância com o artigo 13 da Lei nº 8.629/93, já que preservam a preferência da destinação das terras públicas rurais para execução de planos de reforma agrária. Trata-se, nada mais, da consagração do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, no âmbito do direito agrário.

Por essa razão, não há qualquer embasamento jurídico para se observar planos de reforma agrária em razão de interesses particulares de regularização fundiária; primeiro porque, como visto acima, esta não constitui direito adquirido do ocupante irregular de terras públicas, estando a questão mais no campo da discricionariedade do Poder Público; segundo, porque, no conflito entre interesses particulares e coletivos, este último há sempre que prevalecer, em especial quando se está em discussão a execução de plano de reforma agrária, cuja preferencialidade é garantida em sua plenitude pelo artigo 13 da Lei nº 8.629/93.

Sob outro enfoque, também no âmbito processual, o artigo 13 da Lei nº 8.629/93 gera efeitos de ordem prática.

Um bom exemplo ocorre nos casos em que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra - tem que intervir em demandas possessórias travadas entre particulares, seja para assistir algum beneficiário da reforma agrária que está sofrendo o esbulho ou turbação de sua posse, mediante o instituto da assistência (arts. 50 e 54 do CPC), seja para retomar a posse do imóvel público rural que está sendo indevidamente pleiteado pelas partes, com o fito de destinar a área para aquele que efetivamente ostente o perfil da clientela da reforma agrária, o que se dará através da intervenção de terceiro, denominada oposição (art. 56 do CPC).

111 NOVOA DA COSTA, Hélio Roberto. *Retomada de terras públicas: A situação do Estado de Rondônia*. In: Revista de Direito Agrário, ano 19, nº 18. Brasília: NEAD, 2006, pp. 133-139.

Observa-se que, tanto numa situação como na outra, o Incra está intervindo na causa em observância ao disposto no artigo 13 da Lei nº 8.629/93, já que, em última análise, estará destinando suas terras rurais para execução de planos de reforma agrária.

Não obstante, uma expressiva corrente jurisprudencial não vem admitindo a intervenção do Incra nas demandas possessórias, ao argumento de que é defeso, em ação possessória, a alegação de domínio do imóvel (CPC, art. 923; CCB, art. 1210, § 2º), razão pela qual a autarquia agrária não teria interesse ou mesmo legitimidade para intervir no feito.

Contudo, a solução civilista dada à questão não se aplica na peculiar situação em que a área é de propriedade da União e, ainda, existe o interesse social de destiná-la a programa de reforma agrária, nos termos do artigo 13 da Lei nº 8.629/93.

Portanto, a controvérsia em questão vai muito além do que, *a priori*, se possa vislumbrar. O Incra não intervém na possessória apenas fundamentado no domínio da União sobre o imóvel, mas sim, pelo fato de ter direito a reintegrar-se na posse da área para executar plano de reforma agrária, impregnada, portanto, do mais alto valor social.

Quanto à viabilidade de intervenção do Incra em demanda possessória entre particulares, observe-se os seguintes precedentes do TRF da 1ª Região, *in verbis*:

Direito civil. Agravo de instrumento. Ação de reintegração de posse. Decisão a quo que indeferiu o ingresso do ministério público federal na ação. Alegação do agravante de posse e propriedade do Incra sobre a área questionada, bem como, de interesse na demanda por se tratar de patrimônio público federal e de interesse social. Competência da justiça federal para processar e julgar o feito. Provimento do agravo.

[...] 3. Quanto à possibilidade jurídica de interposição de oposição por parte do Incra, a regra geral é que se as partes não discutem domínio no processo principal e sim posse, é incabível a oposição por parte de terceiros, alegando domínio. No caso dos autos, todavia, como bem ressaltou o representante do Ministério Público, em suas razões recursais, o interesse imediato do Incra é também na posse da gleba Belo Monte para ali promover um projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) de sorte que a posse dos agravados é obstáculo à atividade do Incra.

[...]. (AG nº 2003.01.00.010386-7/PA - REL. DES. SELENE MARIA DE ALMEIDA - 5.ª TURMA, DJ 13/06/2005, p. 65, destaques nossos) *Processual civil. Ação de oposição. Incra. Anterior imissão na posse da área em litígio. Posse efetiva sobre área desapropriada.*

1. Embora seja defeso ao Opoente discutir o domínio da área em litígio se os Opostos discutem a posse sobre ela, vê-se que o Incra busca, por

meio da oposição, o exercício da posse efetiva sobre as terras desapropriadas - de interesse social para fins de reforma agrária -, para assegurar a eficácia da decisão judicial que determinou a imissão do Incra na posse dessas terras, prolatada nos autos da Ação de desapropriação nº 95.0003855-2.

2. Na ação de oposição, a pretensão do oponente é deduzida no sentido de que seja reconhecido como seu o direito sobre o qual controvertem os Opostos. No caso, os Opostos controvertem sobre a posse sobre a área denominada “Fazenda da Lua” e o Incra (Oponente) busca que prevaleça sua posse sobre essa área, excluindo a posse dos Opostos. Legítimo, pois, o interesse do Incra.

3. Ainda que os opostos aleguem que a área não se presta ao assentamento de colonos, à reforma agrária, esse fato por si só não autoriza sua ocupação, tampouco as ações de preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável autorizam a permanência na área, a qual foi declarada Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN (fls. 95).

4. Apelação dos Opostos desprovida.

(AC 2008.01.00.028923-5/GO, Rel. Desembargador Federal Fagundes de Deus, Quinta Turma, e-DJF1 p.137 de 24/10/2008, destaques nossos)

Embora os citados precedentes não tenham feito referência expressa ao artigo 13 da Lei nº 8.629/93, deram a devida primazia ao interesse social envolvido, consubstanciado na intenção de executar plano de reforma agrária na área disputada, reconhecendo, por conseguinte, o legítimo interesse da autarquia responsável por implementar tal política pública.

Tratando-se de norma especial, o art. 13 da Lei nº 8.629/93 deve prevalecer sobre os dispositivos civilistas que usualmente são aplicados nos demais casos, até porque, o destinatário da norma não é só o Poder Executivo, mas sim, o Poder Público como um todo, dada a importância que a reforma agrária representa para o país.

Ante essa situação, os despossuídos terão ainda muito por que lutar. Se a Constituição determina que “a propriedade atenderá a sua função social”, ela está, sem dúvida, autorizando a esses mesmos despossuídos o direito de exigir do proprietário o cumprimento desse dever fundamental. É nesse palco de antagonismos de classes que se vão acirrando os conflitos pela terra. A violência institucionalizada semeia a fome, expulsa, prende, tortura e mata. A esse rosário de violências o silêncio é a resposta cúmplice dos órgãos estatais: Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público. Apesar de tanto sangue derramado, as elites brasileiras continuam insensíveis. É chegada a hora, pois, “de tanto sangue ser semente e dessa semente germinar.”¹¹²

A temática acima acaba por transbordar em outra questão processual, relativa à legitimidade do Incra atuar em processos que envolvem áreas registradas em nome da União.

Como é cediço, ao Incra incumbe, privativamente, executar o programa nacional de reforma agrária (art. 16, parágrafo único, do Estatuto da Terra, art. 2º do DL nº 1.110/70 e art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93).

Diante disso, não seria minimamente razoável defender que, justamente o órgão responsável pela execução do programa nacional de reforma agrária, não teria legitimidade de atuar na defesa judicial de terras públicas rurais, registradas em nome da União, sob pena de se esvaziar, por completo, o princípio insculpido no artigo 13 da Lei nº 8.629/93.

Por esse dispositivo legal, infere-se que a lei já afetou esses imóveis rurais, que não possuem outra finalidade, à reforma agrária, de forma que, em conjugação com todos os outros dispositivos legais que atribuem ao Incra a responsabilidade pela execução do programa de reforma agrária, sua legitimidade para reivindicar, assumir a posse e implantar projeto de assentamento em terras públicas rurais, para fins da execução da reforma agrária, é inconteste.

Deve-se lembrar, igualmente, que determina a Constituição da República, através de seu art. 188, *caput*, que a destinação das terras públicas e devolutas, deve-se compatibilizar com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Assim, a destinação das terras públicas e devolutas à reforma agrária, conforme definida nas normas legais supracitadas, tem respaldo na Carta Magna, portanto, norma de hierarquia máxima do ordenamento jurídico pátrio.

Dessa maneira, a própria afetação dos imóveis rurais da União à reforma agrária, por força do art. 9º, I e III, da Lei nº 4.504/64 e do art. 13, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.629/93, operam como verdadeira transferência do imóvel rural da União ao Incra, a justificar, portanto, a sua atuação em qualquer demanda possessória ou petitoria que vise atender ao princípio da destinação preferencial das terras públicas rurais para execução do plano de reforma agrária.

Portanto, de rigor afastar-se qualquer entendimento quanto à suposta ausência de legitimidade ativa do Incra, na defesa de áreas rurais registradas em nome da União, uma vez demonstrada a sua atribuição legal para figurar como autor das ações relativas à retomada dessas áreas, inclusive por meio de ações reivindicatórias, nos termos dos arts. 9º, I e III, 11, *caput*, 16, parágrafo único, 17, e, da Lei nº 4.504/1964, do art. 3º, *caput* e seus parágrafos, da Lei nº 4.947/1966, do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970, dos arts. 18 e 28 da Lei nº 6.383/1976, e do art. 13, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.629/93 e do art. 188 da Constituição Federal.

Sobre a legitimidade do Incra para atuar na defesa judicial de áreas registradas em nome da União, confira-se os seguintes precedentes do TRF da 1ª Região, *verbis*:

Civil e processual civil. Ação reivindicatória amparada na alegação de domínio. Bem imóvel de propriedade da união. Destinado à reforma agrária. Ocupação por particulares. Legitimidade ativa ad causam do instituto nacional de colonização e reforma agrária-Incra. Legitimidade passiva dos ocupantes do imóvel. Comprovação do domínio da união federal. Benfeitorias úteis e necessárias. Indenização. Descabimento. Preliminar de não-conhecimento do recurso de apelação já apreciada em sede de agravo de instrumento. Prejudicialidade. Pedido de adiamento do julgamento do feito liminarmente rejeitado

[...] III - Em se tratando de reivindicação de posse de bem imóvel com base no domínio, via de regra, somente o seu proprietário detém legitimidade para propor a respectiva ação. Na espécie em comento, contudo, encontrando-se a área vindicada inserida em projeto de assentamento rural, detém o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária legitimidade ativa ad causam para postular, em nome da União Federal, a aludida posse, na condição de órgão responsável pela gestão fundiária, em nosso país. Preliminarmente de ilegitimidade ativa do Incra que se rejeita.

IV - Consistindo a pretensão deduzida nos autos na imissão do Incra na posse de imóvel ocupado pelos promovidos, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam por eles ventilada, em face mesmo do que resulta dos fatos narrados nos autos, revelando-os como ocupantes ilegítimos da área questionada e de sua pretensão indenizatória manifestamente incabível, na espécie sob apreciação.

V - Demonstrado o domínio da União Federal, relativamente ao imóvel descrito nos autos, bem assim a sua inclusão em Projeto de Assentamento Rural, para fins de reforma agrária, como no caso, afigura-se ilegítima a sua ocupação por particulares, bem assim a pretendida indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias, por não restar caracterizada, na espécie, a hipótese prevista no art. 1.219 do Código Civil.

VI - Apelação desprovida. Sentença confirmada. (AC 200336000149876, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - SÉTIMA TURMA, 06/07/2009, destaques nossos) Registros públicos. Ação de cancelamento de matrícula e registro. Terras públicas. Incra. Legitimidade. Bens públicos. Imprescritibilidade. Processo administrativo de alienação e título de propriedade. Inexistência. Apelação não provida.

1. Se as terras - originariamente de domínio do Poder Público - foram arrecadadas pela União (GETAT) na forma e vigência do Decreto-lei nº 1.164/71; se a constitucionalidade do Decreto-lei nº 1.164/71 fora expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal; se a Lei nº 6.739/79 legitima a União ou os órgãos competentes a ajuizarem ação de cancelamento de registro de terras públicas cuja aquisição pelo

particular fora irregular; se ao Incra, sucessor do GETAT, compete “a promoção e a execução de reforma agrária e da colonização”; não há se falar em ilegitimidade da autarquia para a presente ação de cancelamento de registro. (AC 2002.39.01.000768-8/PA, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Conv. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho (conv.), Quinta Turma,e-DJF1 p.192 de 22/10/2010, destaques nossos)

Assim, com suporte no art. 13 da Lei nº 8.629/93, o Incra não somente tem legitimidade para intervir em demandas possessórias travadas entre particulares, como também, para atuar na defesa judicial de áreas rurais registradas em nome da União, com vistas a atender o princípio da destinação preferencial das terras públicas rurais para execução do plano de reforma agrária.

Estes são só alguns exemplos sobre a aplicação do art. 13 da Lei nº 8.629/93. Em verdade, o referido dispositivo deve ser observado em qualquer situação que o reclame, considerando o alto valor social envolvido, de responsabilidade de todos os Poderes da República e também da sociedade brasileira, entendimento este que se harmoniza com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/88).

O parágrafo único do art. 13 da Lei nº 8.629/93, traz exceção à regra da reforma agrária como destinatária preferencial das terras públicas, ao prever que, excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos no referido artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente, para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

Percebe-se da leitura conjugada do art. 13 e seu parágrafo único que a regra geral é a de que as terras públicas rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios serão destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. Por exclusão, está facultado a destinação diversa dessas áreas para fins de outras políticas públicas previstas no citado parágrafo único do art. 13 da Lei nº 8.629/93.

Logo, nota-se que a execução do plano de reforma agrária somente não será priorizada se existirem outros serviços públicos a serem prestados pelo Estado; igualmente valorados pelo legislador, tais como a segurança nacional, o meio ambiente e a educação.

Portanto, conforme mencionado acima, se a Administração Pública federal, estadual ou municipal não destinar suas terras rurais, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária, mas sim para outra finalidade, fora das exce-

ções previstas no parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.629/93, estará incorrendo no vício da ilegalidade, sujeitando-se, portanto, ao controle do Poder Judiciário.

O artigo 13 da Lei nº 8.629/93 constitui um dos principais dispositivos da legislação que se propôs regulamentar a Constituição no capítulo dedicado à reforma agrária, já que deu a devida primazia à execução dessa política pública, de extrema importância para o desenvolvimento e a concretização da justiça social no país.

Apesar disso, o Poder Público, em geral, não tem dado a devida relevância ao princípio insculpido no citado artigo, a despeito dos inquestionáveis efeitos práticos decorrentes de sua utilização, sinteticamente demonstrados acima.

A norma em questão merece toda a atenção, não só dos agentes públicos responsáveis pela sua aplicação, mas também da sociedade brasileira, a fim de que a reforma agrária possa efetivamente sair do papel e ser implementada no país, concretizando, assim, os princípios e os objetivos fundamentais que a Constituição de 1988 assegurou para todos.

Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

O dispositivo estabelece o prazo de três anos para que o autor da ação de desapropriação (Incrá) dê destinação ao imóvel incorporado ao seu patrimônio. Tal prazo conta-se do registro do mandado translativo de domínio no serviço registral da circunscrição em que se situa o imóvel desapropriado.

Interessante observar que, ao referir-se ao mandado translativo de domínio, o art. 16 estabelece uma distinção de ordem formal com o art. 29 da Lei Geral de Desapropriações - Decreto-Lei nº 3365/41¹¹³. Enquanto o art. 29 do Decreto-Lei nº 3365/41 dispõe que a perda do domínio do bem expropriado, em favor do expropriante, se dá pelo simples registro, em cartório, da sentença proferida no processo de desapropriação, o art. 16 da Lei nº 8629/93 exige a expedição, pelo juízo federal competente, de ofício específico, denominado mandado translativo de domínio.

A inovação legislativa não chega a ser irrelevante. Na verdade, permite até certo aprimoramento na técnica de execução da ação de desapropriação agrária em relação às desapropriações reguladas pela lei geral. É que o mandado translativo de domínio pode conter, em si, determinações ao serviço registral omisssas no texto da sentença, como, por exemplo, a ordem de baixa dos encargos e ônus reais que gravem o imóvel expropriado; a determinação de adição de glebas àquelas originalmente decretadas em decorrência do direito de extensão; ou ordem de retificação da área do imóvel incorporado ao patrimônio do expropriante.

Segundo o art. 17 da Lei Complementar nº 76/93¹¹⁴, a expedição do mandado translativo de domínio ao Incra não carece de aguardar o final do litígio e a quitação integral da indenização. A expedição do mandado pode ser deferida pelo juiz federal caso o expropriado, na contestação da ação de desapropriação, não se insurja contra o intento expropriatório, restringindo-se a questionar o valor da indenização. Em situações tais, o Incra tem requerido, e obtido, o mandado translativo de domínio em pedido de antecipação de tutela, no próprio feito expropriatório.

Já a *destinação* do imóvel aos beneficiários da reforma agrária faz-se pela criação de um projeto de assentamento. Tal criação será factível após o

113 Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse valendo a sentença como título hábil para a transcrição no Registro de Imóveis.

114 Ar. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, mandado traslativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

Incra ter sido imitado na posse do imóvel expropriando, por decisão judicial.

O projeto de assentamento de reforma agrária é um modelo de parcelamento do imóvel rural expropriado, concebido com o propósito de desconcentrar o domínio e a posse da terra pela criação de múltiplas unidades agrícolas familiares.

Cada unidade agrícola, denominada parcela, deverá ser dimensionada pelo Incra de modo possibilitar o sustento e ascensão socioeconômica das famílias beneficiárias. Essas unidades não são passíveis de divisão e as famílias, para as quais elas são concedidas, obrigam-se a trabalhar direta e pessoalmente sobre a terra, desempenhando ao menos uma atividade agrária típica: agricultura, pecuária, extrativismo ou agroindústria (é o que se denomina agricultura familiar).

Importa dizer que o plano de parcelamento da terra deve assegurar que as áreas de preservação permanente (APP) e áreas de reserva legal de vegetação (RL) do imóvel expropriado fiquem excluídas dos perímetros destinados às atividades produtivas. Outros extratos vegetais, legalmente protegidos, também devem ficar ao resguardo de exploração indevida (por exemplo: reflorestamentos voltados ao fornecimento de matéria-prima ao mercado; vegetação de mata atlântica e extratos equiparados).

É bom ainda esclarecer que os beneficiários do programa de reforma agrária devem receber do Incra contratos de concessão de uso ou títulos de domínio, sob condição resolutiva, em caráter individual ou coletivo. A esse respeito, recomenda-se a leitura aos comentários feitos aos artigos 18 e 19 da Lei nº 8.629/93, presentes nesta publicação.

A concessão de uso ou de títulos de domínio atende ao propósito de desconcentração da propriedade imobiliária rural, idéia que, em última análise, encerra a própria essência da reforma agrária brasileira.

Nessa linha de raciocínio, observemos que a parte final do art. 16 da Lei nº 8629/93 estabelece que o *modelo* de exploração do projeto de assentamento poderá ser individualizado, coletivo, condominial, cooperativo, associativo ou misto.

A lei assim dispõe em prestígio à auto-organização dos beneficiários do projeto de assentamento. Embora caiba ao Incra decidir o traçado do parcelamento e as obras de infraestrutura, o modelo de exploração cabe aos assentados construir. O papel do Incra, no caso, não é de impor modelos de exploração agrária, mas o de orientar e incentivar a comunidade assentada a escrever sua trajetória histórica e planificar o futuro.

No modelo de exploração individual, cada família de beneficiários define a exploração de sua parcela, sem participar na atividade produtiva alheia, ou

obter auxílio, senão, de forma episódica ou eventual.

As explorações coletivas ou condominiais têm lugar quando os beneficiários partilham, entre si, áreas de cultivo, pastagens ou outros recursos naturais, sempre no sentido de incrementar a produção total e individual.

Explorações cooperativadas ou associativas implementam-se pelo consórcio de recursos e trabalho, partilhando-se o produto final, na forma pré-estabelecida nos estatutos.

A exploração mista, por seu turno, alterna o modelo de exploração individual e modelos de exploração coletiva, associativa ou cooperativa.

Portanto, em máxima síntese, o principal objetivo do art. 16 é o de fixar prazo para o Incra criar os mais diversos modelos de projetos de assentamento de reforma agrária, única e última razão para a propositura das ações de desapropriação agrárias.

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

III - nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como, as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como, com a outorga do instrumento definitivo de titulação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Parágrafo único. (Vetado.)

A desapropriação para fins de reforma agrária tem, por objeto, terras economicamente úteis. Economicamente úteis são as terras rurais cuja conjugação da qualidade dos solos, potencialidades hídricas, geografia e proximidade de centros consumidores possibilite o assentamento de agricultores familiares, para o desempenho de atividades agrícolas, pecuárias, extrativistas ou agroindustriais (atividades propriamente agrárias).

Cabe ao Incra definir quais terras são úteis para a criação de assentamentos de reforma agrária. Trata-se de atividade eminentemente administrativa, controlável pelo Judiciário nos aspectos ligados à legalidade e razoabilidade¹¹⁵.

115 O princípio da razoabilidade é entendido, no Brasil, como revelador do devido processo legal substantivo. Significa que uma norma, legislativa ou administrativa, será constitucionalmente válida se, a par de respeitar os procedimentos formais necessários a sua edição, for materialmente justa: STF - ADI (MC) 2667/DF, Min. Celso de Mello.

É certo que a seleção de imóveis pelo Incra, para reforma agrária, é matéria dotada de forte conteúdo de legalidade. Mas, também, há vieses discricionários, questões que perpassam aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tal como, propriamente a caracterização de um imóvel como economicamente útil para a reforma agrária.

Assim, se o Incra, entidade administrativa, caracterizar um imóvel como economicamente útil à reforma agrária, via de regra, não poderá o Judiciário rever o ato administrativo nesse ponto, sob pena de ultrapassar a legalidade e se imiscuir em seara discricionária, seja ela técnica ou estritamente administrativa. A atuação do Judiciário, para além da legalidade estrita, restringir-se-á ao controle da razoabilidade do ato, cabendo a anulação deste só no caso de se comprovar que a discricionariedade administrativa infringiu manifestamente o princípio da razoabilidade (ou devido processo legal substantivo).

O art. 17, inciso I, dispõe que a destinação do imóvel vistoriado pelo Incra, à reforma agrária, depende de prévio estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade do uso dos recursos naturais. O Incra, usualmente, não realiza tais estudos em laudo técnico apartado. A prática administrativa tem se movimentado no sentido de o próprio laudo de vistoria prévia cuidar dessas questões, nele, constando a vocação produtiva da região e do imóvel, a classificação dos solos e seu uso atual, a disponibilidade de recursos hídricos e, enfim, a estimativa do número de famílias passíveis de assentamento.

O que é importante para que a finalidade da lei seja atendida, é que as peças técnicas produzidas pela autarquia permitam concluir que a propriedade rural vistoriada é divisível e que as famílias a serem nela assentadas poderão desenvolver atividades agrárias, sem enfrentar restrições incontornáveis quanto à qualidade de solos e disponibilidade hídrica.

Ao contrário do que possa levar a pensar o art. 17, inciso I, não é dever do laudo de vistoria prévia do Incra predizer quais modelos de exploração deverão ser desenvolvidos pelos assentados na propriedade vistoriada e cogitada para a reforma agrária. O modelo de exploração da terra, como vimos nos comentários ao art. 16, é uma construção dos próprios beneficiários da reforma agrária, auxiliados pelo Incra, não uma decisão isolada do Estado-Administração.

Ainda nessa linha de raciocínio, registre-se que cabe ao Incra *orientar* os assentados quanto às mais vantajosas opções de exploração da terra, além de alertá-los para a adoção de corretas práticas conservacionistas. E é para isso que o art. 17, inciso III, previu a elaboração dos chamados Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA).

Sabe-se que alguns dos mais difíceis desafios que o homem do cam-

po tem de contornar são a falta de assistência técnica e de organização produtiva. O PDA, que é preparado com a participação dos beneficiários da reforma agrária, assume esse papel inicial, o de identificar as áreas da propriedade mais adequadas para a agricultura, pecuária e extrativismo, propor alternativas para incremento da renda e adição de valor agregado aos produtos primários, além de delimitar as áreas ambientalmente protegidas e mapear as mais sentidas carências da comunidade. O PDA, portanto, presta-se como um roteiro de atuação do Incra e de outros órgãos ou entidades públicas sobre o projeto de assentamento.

Interessante, por outro lado, observar que o art. 17, *caput*, dispõe que os beneficiários dos projetos de assentamento devem ser, preferencialmente, selecionados dentre as populações que habitem a mesma região do imóvel arrecadado. O dispositivo revela o inequívoco propósito de beneficiar o trabalhador com a reforma agrária no seu ambiente de origem, onde ele está habituado e aculturado, evitando-se movimentos migracionais, como os que ocorreram no Brasil durante os governos militares, em que levas de colonos foram transferidas para o norte do país.

O art. 17, II, dispõe que os beneficiários do programa de reforma agrária devem assentir com a escolha do imóvel a ser desapropriado e o valor de sua avaliação. A disposição legal explica-se porque eles, os beneficiários da política estatal, deverão ressarcir ao Incra o valor de suas parcelas e as despesas coletivas havidas com a implantação do projeto de assentamento. E é, em regra, a avaliação administrativa, segundo o art. 25, I, da Instrução Normativa INCRA nº 30/2006, que pautará a apuração do débito de cada família beneficiária.

A manifestação de vontade dos grupos beneficiários tem o mérito de atribuir maior transparência à atividade administrativa. Ao exigir a concordância, a lei visa assegurar que o administrador público não promova aquisições de terras imprestáveis, indesejadas ou localizadas onde não há demanda por assentamento.

Diga-se, ainda, que a participação desses grupos sociais na aquisição dos imóveis destinados à reforma agrária é um exemplo de exercício de direitos de quarta geração. Segundo a doutrina constitucionalista sobre os direitos humanos fundamentais, estes vêm sendo conquistados num crescendo e com o passar dos anos, a ponto de se poder falar em gerações ou dimensões de direitos.

A doutrina discorre sobre os direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração. Os direitos de primeira geração são os que consagram os valores liberdade e segurança jurídica, são os direitos civis e políticos individuais, que reclamam o respeito do Estado à esfera jurídica e pessoal privada. Os direitos de segunda geração são direitos sociais, econômicos e culturais e exigem do Estado prestações positivas, que proporcionem maior igualdade entre as classes sociais. Os direitos de terceira geração assumem caráter difuso, pertencem a toda a sociedade

em geral, e não a indivíduos ou grupos determinados. São exemplos destes o direito ao meio ambiente saudável, à autodeterminação dos povos, ao patrimônio comum da humanidade, à comunicação. Já os direitos de quarta geração estão associados ao pluralismo político. Dizem respeito à democracia, à informação e à participação nos assuntos públicos¹¹⁶.

Como dito, é nesse último rol, direitos de quarta geração, que se encaixa a disposição prevista no art. 17, II. Ao submeter a aquisição imobiliária e a avaliação à apreciação dos beneficiários da reforma agrária, a lei abre espaço democrático e traz esses grupos, normalmente marginalizados, para o ambiente decisório do Estado, legitimando a atividade administrativa.

Sem embargo de todas essas considerações precedentes, é certo que o art. 17, II, da Lei nº 8629/93 merece uma crítica severa. É que a operacionalização do direito nele previsto é muito difícil, às vezes, até impossível. Isso porque, não raras vezes, o Incra desconhece o movimento ou grupo de pessoas a ser assentado no imóvel em aquisição. Ou, ainda que conheça o grupo ou movimento, desconhece as pessoas que efetivamente serão assentadas, pois, a seleção destas só se faz após o Incra obter a posse da terra (por acordo de vontades ou decisão judicial).

Portanto, ao tomar a iniciativa de consultar o grupo ou movimento a ser beneficiado pela criação de um projeto de assentamento num imóvel adrede selecionado, o Incra submete-se ao risco de consultar pessoas que, tempos depois, possam não ser confirmadas como beneficiárias da reforma agrária no local.

Por sua vez, o art. 17, IV, atribui ao Incra a competência para estabelecer regras para seleção de trabalhadores para assentamento, a par do direito de preferência estabelecido no art. 19 e das proibições do art. 20 da Lei nº 8629/93.

O regramento administrativo deve dar substância ao propósito constitucional de incentivar a agricultura familiar. Para tanto, deve-se privilegiar as famílias de trabalhadores rurais ou pessoas que tenham conhecimento e proximidade com o desempenho de atividades agrárias. E mais: a seleção de beneficiários deve orientar-se para aqueles que, além de aptidão, demonstrem interesse em viver no projeto de assentamento e trabalhar direta e pessoalmente a terra, tendo o conjunto familiar como força de trabalho.

A consolidação, ou emancipação, é o ato administrativo formal que declara o desligamento do projeto de assentamento do Incra. Dar-se-á com a concessão de todo os créditos de instalação (quais sejam: alimentação, fomento e construção de casas); execução das obras de infraestrutura coletiva (estradas, redes de água e energia); e outorga dos títulos definitivos de domínio ou concessão de uso.

Nunca é demais recordar que a reforma agrária brasileira é emi-

116 NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, Método. 2010, p. 354 e ss.

nentemente capitalista. A terra é desapropriada (ou comprada), incorporada ao patrimônio público provisoriamente, e transferida, assim que possível, às famílias de trabalhadores rurais beneficiárias. Nossa reforma agrária, portanto, pressupõe não a publicização, mas a privatização das propriedades rurais outrora descumpridoras de sua função social.

Vê-se, assim, que o art. 17 objetivou, em síntese, traçar diretrizes gerais para a escolha de imóveis para reforma agrária e dos próprios beneficiários da política pública, além de ditar requisitos para o desligamento dos assentamentos (comunidades criadas) do Incra (entidade criadora).

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1º O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1º, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 3º O valor da alienação do imóvel será definido por deliberação do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, cujo ato fixará os critérios para a apuração do valor da parcela a ser cobrada do beneficiário do programa de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º O valor do imóvel fixado na forma do § 3º será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até vinte anos, com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5º Será concedida ao beneficiário do programa de reforma agrária a redução de cinquenta por cento da correção monetária incidente sobre a prestação anual, quando efetuado o pagamento até a data do vencimento da respectiva prestação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º Os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis, sendo que os créditos concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária serão excluídos do valor das prestações e amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Em regra, a alienação ou concessão de bens públicos deve ser precedida de licitação. A parte inicial do inciso XXI do art. 37 da Lei Fundamental, porém, assevera que não se procederá à licitação nos casos previstos em legislação especial.

Ao mesmo tempo, o art. 188, § 2º, da Constituição afirma que a alienação e concessão de terras públicas, quando destinadas à reforma agrária, dispõem prévia aprovação do Congresso Nacional e serão disciplinadas por lei específica, no caso, a Lei nº 8.629/93, a qual não exige processo licitatório para seleção dos beneficiários da Reforma Agrária, estabelecendo critérios próprios.

A distribuição de lotes para a reforma agrária não será feita de modo aleatório, ela seguirá a ordem preferencial estabelecida no art. 19 da lei específica, não podendo figurar como beneficiárias do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA as pessoas apontadas no art. 20. Qualquer indivíduo que atenda aos requisitos previstos nesta lei poderá participar do PNRA e integrar a Relação de Beneficiários da Reforma Agrária (RB).

O art. 189, parágrafo único, da CF/88 estabelece que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei”. O lote poderá ser concedido ao homem ou à mulher, independente do estado civil, desde que sejam os responsáveis pela “Unidade Familiar”.

A Lei nº 8.629/93 disciplina o citado artigo constitucional, em plena harmonia com o mesmo, e encontra complementação em normativos do Incra que estabelecem os procedimentos para a seleção dos candidatos, bem como, dispõem sobre a forma em que se dará a relação Estado-Beneficiário da Reforma Agrária¹¹⁷.

O presente art. 18, praticamente, repete o texto do art. 189 da CF/88, dispondo este último que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos” (sem grifos no original).

Existem duas formas legais, pois, de o Estado proceder à destinação de lotes para a reforma agrária: i) celebração de um contrato de concessão de uso (CCU), ou ii) outorga de um título de domínio (TD), mediante a observância de certas condições (cláusulas resolutivas). Ambos os instrumentos conterão condições que deverão ser observadas pelos beneficiários, sob pena de rescisão contratual e retomada do lote¹¹⁸.

117 Vide Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre “a transferência de domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária”.

118 A Instrução Normativa/Incra nº 47/2008 estabelece “diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária, retomada de parcelas ocupadas irregularmente e sua destinação para assentamento de agricultores (as)”.

Conforme lição de Benedito Ferreira Marques,

[...] a distribuição dos imóveis rurais desapropriados, aos beneficiários, tanto pode ser feita através de títulos de domínio [...], como por meio de instrumentos de concessão de uso (Decreto-Lei nº 271/67, art. 7º). Em qualquer desses instrumentos, é obrigatória a inserção de uma cláusula de inegociabilidade pelo prazo de dez anos.¹¹⁹

No contrato de concessão de uso, o Estado continua figurando como detentor do domínio, mantendo-se na posse indireta do imóvel. Nessa hipótese, transferirá ao particular apenas a posse direta do bem, a fim de que o mesmo explore a terra, garantindo o sustento de sua família.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu curso de Direito Administrativo, assevera que a concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação e finalidade¹²⁰, “pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”¹²¹. Percebe-se que caberá ao ente Concedente estabelecer as condições e finalidades a serem atendidas pelo contratante no uso do bem.

Destaca, ainda a doutrinadora, que a finalidade é elemento fundamental na concessão de uso. No caso dos bens destinados à utilização privativa pelo concessionário, o uso deve ser feito de acordo com a destinação dos mesmos. “É o caso, por exemplo, de bens de uso especial, como os mercados, os cemitérios, parcialmente afetados para o uso privativo, dos bens destinados à ocupação por concessionários de serviços públicos, e dos bens dominicais postos no comércio jurídico para fins de moradia, cultivo da terra, exploração agrícola ou industrial, reforma agrária”¹²²

Após a homologação, pelo Incra, dos beneficiários do projeto, o CCU será celebrado com os selecionados, garantindo-lhes o direito ao acesso à área do imóvel e aos demais benefícios do PNRA (art. 3º da IN/INCRA nº 30/2006), sendo firmado pelo prazo mínimo de cinco anos, prorrogável por igual período a critério da Autarquia, com cláusulas resolutivas constantes em seu verso (art. 3º, § 1º).

A partir da publicação, no Boletim de Serviço do Incra, da relação dos beneficiários do projeto que firmaram o CCU, é contabilizado o prazo de dez anos para liberação da cláusula de inalienabilidade constante do título de domínio (art. 3º, § 3º).

Já a outorga de TD é vista como um modo especial de alienação de

119 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 135.

120 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 694.

121 MARQUES, Op. cit., p. 289.

122 DI PIETRO, Op. cit., p. 694.

bem público, através do qual se transfere a titularidade deste, que passará à esfera do patrimônio privado. A transferência se opera de forma gratuita ou onerosa e deve ser formalizada por escritura pública ou termo administrativo, levados a registro no Cartório de Registro de Imóveis.

No caso dos lotes da Reforma Agrária, a alienação é feita de forma onerosa e será outorgada ao beneficiário, após atendidas as condições previstas no art. 4º da IN/INCRA nº 30/2006: prazo mínimo de vigência de cinco anos do CCU; área do projeto e das parcelas, se for o caso, medidas, demarcadas e georreferenciadas (conforme disposto na Lei nº 10.267/2001); e área do projeto transcrita em nome do Incra.

O TD será regido por cláusulas resolutivas constantes do seu verso, dentre as quais, a que prevê a inalienabilidade da parcela, ou da fração ideal, pelo prazo de dez anos, contados a partir da data de celebração do CCU (art. 4º, § 2º da IN/INCRA nº 30/2006).

Outro instrumento de concessão de uso, possível de ser utilizado como forma de destinação dos lotes de Reforma Agrária, é o contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU), espécie de contrato transferível por ato *inter vivos*, salvo previsão em contrário¹²³.

Benedito Ferreira Marques leciona que “o instituto da concessão do uso real é perfeitamente utilizável em projetos de Reforma Agrária, haja vista os termos com que foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio”¹²⁴, fazendo referência à previsão do art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67.

Nesse mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles afirma que “a *concessão de uso*, que pode ser remunerada ou não, apresenta duas modalidades, a saber: a *concessão administrativa de uso* e a *concessão de direito real de uso*”¹²⁵ (grifos

123 Importante a transcrição da previsão do Decreto-Lei nº 271/67, sem grifos no original: “Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência”.

124 Op. cit., p. 135, grifos no original.

125 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35 ed., Atualizada. São Paulo: Malheiros,

no original).

O CCDRU, ainda segundo Hely Lopes Meirelles, consiste em um “contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de um terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social”¹²⁶ (grifamos).

Enquanto o CCU estabelece apenas uma relação jurídica de caráter pessoal, meramente obrigacional, tendo forma contratual, na CDRU, o concessionário possui um direito real, não meramente obrigacional.

Em decorrência de sua natureza de direito real, a CDRU possui, consoante Celso Antônio Bandeira de Mello, como característica inerente

[...] sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de sequência, que enseja a persecução do bem. [...]. É oponível *erga omnes*, ou seja, contra todos, pois, confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, os quais ficam impedidos de opor-lhe qualquer embargo¹²⁷.

O direito real de uso é uma espécie dos novos direitos reais, trazidos pela Lei nº 11.481/07, segundo lição de Jessé Torres Pereira Júnior. O art. 10 da Lei nº 11.481/07

[...] acrescentou ao rol de direitos reais do art. 1.225 do vigente Código Civil duas novas espécies: a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso. Tal aditamento é que dá o tom social da nova proteção jurídica. No regime da lei civil revogada, o uso especial de um imóvel se aproximaria da posse. No novo regime, aproxima-se da propriedade. O uso especial, seja para fins de moradia, seja na concessão de uso para outras finalidades compatíveis com a figura da concessão de direito real, uma vez que se alinha, expressamente, aos direitos reconhecidos como reais pelo Código Civil, passa a garantir ao titular do direito o poder exclusivo de usar, gozar e dispor da coisa contra a quem quer que o venha a perturbar, violar ou lesar, inclusive a própria União. Efeito *erga omnes* típico dos direitos reais, como o da propriedade¹²⁸ (grifamos).

O caráter desse novo direito real é eminente social¹²⁹, uma vez que

2009, p. 266.

126 Op. cit., p. 537.

127 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. ver. e atual., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 921.

128 PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. Jessé Torres Pereira Júnior - 8. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, pp 225-226.

129 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* - 22ª. ed. rev. ampl. e atualizada até 10.07.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1112.

traz como objetivo a regularização fundiária, o aproveitamento sustentável das várzeas, e a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência.

Por se tratar de direito real, de efeito *erga omnes*, em caso de descumprimento das cláusulas resolutivas, a União, através do Incra, deverá intentar ação reivindicatória, com base em sua propriedade. A demanda possessória não será via idônea para reaver o bem objeto da concessão de direito real de uso¹³⁰.

A Norma de Execução INCRA nº 93/2010¹³¹ estabeleceu os modelos de CCDRU que serão celebrados, de forma gratuita e resolúvel, com os beneficiários dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, para fins de garantia de acesso e uso à área do imóvel e aos demais benefícios do PNRA (art. 1º).

Como aos beneficiários desses tipos de assentamento não serão concedidos títulos definitivos¹³², considerou-se tal espécie de concessão a mais condzente com os objetivos desses projetos, conferindo uma garantia maior aos beneficiários que um CCU.

Os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, criados pela Autarquia são: o Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS, o Projeto de Assentamento Florestal - PAF e o Projeto de Assentamento Agroextrativista - PAE¹³³.

O PAE é modalidade destinada a populações tradicionais para exploração de riquezas extrativistas, por meio de atividades ecologicamente sustentáveis. Foi criado pela Portaria INCRA/P/nº 627/1987, com metodologia aprovada pela Portaria/INCRA/P/nº 269/96, sendo a primeira modalidade de assentamento ambiental criada pelo ente agrário.

Destina-se, exclusivamente, às populações tradicionais, nisso, dife-

130 “[...] se a União entender de retomar imóvel objeto desses novos direitos - [...] - não poderá valer-se de remédio possessório, posto que este [...] fundam-se nos *jus possessionis* (posse), enquanto que a União estará litigando com titular de direito real, que terá a ampará-lo, o *jus possidendi* (propriedade). Logo, a demanda possessória será via inidônea para sediar a lide, que perseguirá imissão na posse, em ação reivindicatória, com base na propriedade da União, e, não, reintegração na posse com base em obrigação contratual eventualmente descumprida por mero possuidor” (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Op. Cit. p. 226).

131 A Norma de Execução/Incra nº 93, de 19 de julho de 2010, que “dispõe sobre a aprovação de modelos de contrato de concessão de direito real de uso para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados - Projetos de Assentamento Agroextrativista - PAE, Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS e Projeto de Assentamento Florestal - PAF”, foi fruto de estudo técnico elaborado por um grupo de trabalho envolvendo cinco servidores das diretorias de Obtenção de Terras (DT), Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) e da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao Incra.

132 Instrução Normativa Incra nº 30/2006: “Art. 4º. § 1º. Não será outorgado TD aos beneficiários de Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS, Projeto Agroextrativista - PAE, Projeto de Assentamento Florestal - PAF e outros, definidos pela Autarquia”. Norma de Execução/ Incra nº 93/2010: “Art. 3º. § 2º. Não será outorgado título de domínio ao beneficiário de projeto de assentamento ambientalmente diferenciado”.

133 Importante destacar que tais projetos de assentamento ambientalmente diferenciados preveem a exploração e o uso coletivo da terra, já que vedada criação de assentamentos que impliquem em parcelamento da terra em região de floresta.

rindo em essência do PDS, conforme veremos, já que estas duas modalidades não se distinguem pelo modo de trabalho e de produção.

Nesse ponto, importante referir a edição da Portaria do então Ministério Extraordinário de Política Fundiária - MEPF nº 88/99, a partir da qual ficou determinado que apenas projetos ambientalmente diferenciados podem ser criados em área de floresta primária na Floresta Amazônica, Mata Atlântica e do Pantanal Mato-Grossense e em outras áreas protegidas, assim definidas pelos órgãos federais e estaduais do meio ambiente (art. 1º)¹³⁴.

Apenas se prevê a possibilidade de criação de PAE, pois, esta, era a única modalidade de assentamento diferenciado existente quando da edição da Portaria MEPF nº 88/1999. As demais espécies foram criadas posteriormente e, se consideram abarcadas pela previsão do art. 1º, parágrafo único.

Os PAs convencionais só podem ser criados em áreas antropizadas, incluindo aí, os projetos já existentes quando da publicação da Portaria do então MEPF: “Art. 3º Determinar que o Programa de Reforma Agrária seja executado em áreas antropizadas.”

A segunda espécie de assentamento ambiental é o PDS, criado pela Portaria INCRA nº 477 de 04 de novembro de 1999, com metodologia aprovada pela Portaria INCRA/P/nº 1032/00, que visa conciliar o assentamento humano de populações não tradicionais em áreas de interesse ambiental, de modo a respeitar a vocação florestal da região e minimizar os impactos ambientais dos projetos de assentamento.

Por este motivo, o mesmo é destinado às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, baseado na aptidão da área¹³⁵, devendo-se levar em conta as especificidades regionais, o interesse ecológico, inclusive, para recomposição do potencial original da área e não apenas o potencial agrícola da terra.

O Projeto de Assentamento Florestal (PAF), por fim, instituído pela Portaria/INCRA/nº 1.141/2003, com metodologia aprovada pela Portaria/INCRA/P/nº 215/06, é uma modalidade de assentamento voltada para o manejo florestal de rendimento sustentável dos recursos florestais, em áreas com aptidão para a produção florestal, familiar, comunitária e sustentável, especialmente aplicável à Região

134 Art. 1º Fica proibida 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, assim definidas pelos órgãos federais e estaduais do meio ambiente. Parágrafo único - Excetua-se da proibição prevista neste artigo as terras rurais destinadas à criação de projetos de assentamento agroextrativista, que atendam as exigências previstas em normas internas do INCRA” (grifos acrescentados).

135 Art. 1º da Portaria INCRA/P/nº 477/1999. O PDS é destinado “às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental”.

Norte do país.

Nestas modalidades diferenciadas de assentamento, o contrato celebrado com os beneficiários será o CCDRU, que terá validade de escritura pública, devendo ser registrado em Cartório¹³⁶. O objetivo é dar mais segurança jurídica e proteção às comunidades tradicionais.

Nesses casos, a concessão será gratuita, e não onerosa, pois, não há a possibilidade de aquisição do título de propriedade pelos beneficiários desses assentamentos.

Ademais, não se pode olvidar o direito fundamental à posse das áreas tradicionalmente ocupadas por essas comunidades, direito este que se fundamenta na relação específica que elas têm com a terra, baseada numa prática de uso comum.

A partir das lutas e demandas desses povos tradicionais, houve a ratificação e incorporação pelo Brasil da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a edição do Decreto Federal nº 6.040/2007, que aprovou a Política Nacional para o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais¹³⁷.

A política de Reforma Agrária, portanto, deve conciliar e buscar efetivar os direitos fundamentais desses povos, motivo pelo qual optou-se pela concessão de direito real de uso de forma gratuita, pois, os beneficiários desses projetos já possuem o direito de permanecerem em seus territórios tradicionais (conforme disposições da Constituição Federal, da Convenção nº 169 da OIT e do Decreto nº 6.040/2007).

Nesse contexto, após o reconhecimento e homologação das famílias beneficiárias, a Divisão de Desenvolvimento da Superintendência Regional do Incra providenciará a celebração dos contratos de CDRU, que poderá ser firmado de forma individual ou coletiva. No caso de concessão coletiva, a relação de bene-

136 NE/Incrá nº 93/2010: “Art. 10. O CCDRU tem plena força e validade de escritura pública, a teor do art. 7º, do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987 e será impresso em papel moeda em uma única via, que deverá ser levada a registro no cartório de registro de imóveis competente”.

137 Segundo Alfredo Wagner B. de Almeida, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas”, vitorioso nos embates da Constituinte “tem ampliado seu significado, coadunando-se com os aspectos situacionais que caracterizam hoje o advento das identidades coletivas, e tornou-se um preceito jurídico marcante para a legitimação de territorialidades específicas e etnicamente construídas. Em junho de 2002, evidenciando a ampliação do significado de ‘terras tradicionalmente ocupadas’ e reafirmando o que os movimentos sociais desde 1988 tem perpetrado, o Brasil ratificou, através do Decreto legislativo nº 143, assinado pelo presidente do Senado Federal, a Convenção 169 da OIT, de junho de 1989. Esta Convenção reconhece como critério fundamental os elementos de autoidentificação, reforçando, em certa medida, a lógica dos movimentos sociais”. (ALMEIDA, A.W.B. de. “Terras tradicionalmente ocupadas - Processos de Territorialização e Movimentos Sociais” in Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - v.6, nº 1, 2004. - : Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Henri Acselrad : UFBA, 2004, p. 13)

ficiários, devidamente homologada, será parte integrante do CCDRU coletivo, de modo a garantir que somente essas unidades familiares tenham acesso aos créditos e benefícios do PNRA (art. 5º, § 3º da NE/INCRA/nº 93/2010).

Os prazos de validade dos contratos serão fixados, observados os limites previstos no artigo 7º da norma de execução, sendo de dez anos para PDS, trinta anos para PAF e prazo indeterminado para PAE, podendo ser prorrogados a critério da Autarquia, desde que observado o cumprimento das cláusulas resolutivas.

Os fins da concessão nessa espécie de contrato são imutáveis, o que atende ao objetivo de tais projetos ambientais, de manter no assentamento apenas aqueles que baseiem sua subsistência no extrativismo e nas práticas de baixo impacto ambiental.

Não por outro motivo, a transferência *inter vivos* da posse ou dos direitos reais só poderá ser feita com anuência do Incra e desde que atendidas as condições previstas no art. 12 da NE/INCRA nº 93/2010. No mesmo sentido, qualquer alteração relativa às unidades familiares, constantes do RB do CCDRU coletivo, deverá ter a prévia anuência do Incra (art. 13, p. ún.), bem como, haverá o cancelamento do contrato quando a associação for dissolvida, suspensa ou extinta (art. 13, *caput*).

O processo de seleção dos beneficiários para os projetos em tela é diverso do procedimento de escolha dos clientes de assentamentos tradicionais de reforma agrária¹³⁸, na medida em que o público deve ser aquele que já possui práticas ambientais diferenciadas (econômica, social e ambientalmente sustentáveis) ou que se disponham a tanto.

No caso dos PAEs, inclusive, a título de exemplo, não há sequer seleção, mas apenas o reconhecimento das famílias, como integrantes de determinada comunidade tradicional, que se encaixam no perfil de beneficiários do PNRA.

Importante salientar que esses projetos continuam recebendo os créditos do Programa Nacional de Reforma Agrária e aqueles decorrentes do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Conclui-se, destarte, que o contrato de concessão de direito real de uso consubstancia um meio de efetivar a função socioambiental das terras públicas, limitando o direito de propriedade privada:

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio público,

138 Norma de Execução Incra nº 45/2005: “Art. 7º [...]Parágrafo quinto. A inscrição de que trata a presente Norma de Execução destina-se a identificar e dimensionar a real demanda de assentamento, **não gerando direito subjetivo ao candidato em ser assentado em projeto integrante do Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis**, implementado pelo Incra, mas tão-somente direito de preferência em condições de igualdade com os inscritos em data posterior”. (original sem negrito)

evitando sua alienação para fins não condizentes com o interesse social (função social da propriedade). Além, o concessionário fica obrigado a destinar o bem público ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão de direito real de uso¹³⁹.

Em áreas, como as destinadas aos assentamentos com práticas ambientais mais restritas que nos projetos tradicionais, é de interesse público a *reordenação do território*, com vistas a garantir políticas públicas e melhorar a qualidade de vida das comunidades tradicionais que, por ventura, habitem a área, defendendo o meio ambiente e garantindo a regularidade possessória da mesma.

Entende-se por *reordenação territorial* a

[...] gestão dos espaços de vivência e produção, em que a incidência jurídica deve considerar os aspectos sociais, ecológicos, culturais e econômicos, tendo como referência os habitantes desse espaço [...] em interação harmoniosa com o ecossistema, ou seja, explorando os recursos naturais (solo, cobertura vegetal e água) adequadamente e com racionalidade (art. 186, CF/88), buscando, também, favorecer o fortalecimento da organização social¹⁴⁰.

Assim, apesar de a Constituição e a Lei nº 8629/93 utilizarem a nomenclatura “concessão de uso”,

[...] deve a Administração Pública adequar sua utilização à concretude e especificidade do território a se destinar, visando sempre o interesse público. Nesse sentido, [...] o desejo constitucional é que a destinação de terras públicas para fins de Reforma Agrária se dê com instrumentos jurídicos seguros, que protejam o patrimônio público, visando dar à terra uma função socioambiental¹⁴¹.

Após a medição e demarcação do imóvel a ser destinado à Reforma Agrária, o assentado celebrará com o Incra uma concessão de uso ou receberá uma concessão de direito real de uso¹⁴² ou título de domínio, inegociáveis pelo prazo de dez anos, abatido, no caso do título de domínio, o tempo já decorrido desde a celebração do contrato de concessão de uso.

No tocante à celebração do contrato de concessão com a unidade

139 PARECER DA PROCURADORIA REGIONAL DE SANTARÉM - SR(30), no Processo Administrativo nº 54501.022270/2007-34, relativamente aos contratos de concessão de direito real de uso com os beneficiários do PAE Juriti Velho.

140 Idem Parecer do proc administrativo 54501.0022270/2007-34

141 Idem Parecer do proc administrativo 54501.0022270/2007-34

142 Nesse caso, o prazo de 10 anos de inegociabilidade também é observado para fins de possibilidade de transmissão *inter vivos*, conforme art. 12 da NE/INCRA nº 93/2010.

familiar ou com a coletividade, através da associação dos beneficiários, as duas possibilidades são compatíveis com a Constituição Federal e a legislação prevê ambas, conforme se pode constatar da leitura dos §§ 1º e 2º do artigo em comento, que prevê a outorga na “forma individual ou coletiva”.

Assim, em princípio, o contrato de concessão pode ser feito tanto com a unidade familiar (individual) como com a Associação dos beneficiários (de forma coletiva).

Importante frisar que a forma de celebração do contrato pode não corresponder, necessariamente, à forma de exploração e uso da terra. Tanto é assim que a própria IN/INCRA nº 30/2006 traz, em seus Anexos, modelos de CCU (Anexo I - c) e de TD (Anexo II - c) com “lotes individuais”, em que a área de exploração e a área de reserva legal são coletivas.

No caso dos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, por exemplo, em que a exploração da terra se dá sempre de forma coletiva, os contratos também poderão ser feitos de forma individual ou em nome da coletividade¹⁴³.

Cabe à Administração, em juízo de conveniência e oportunidade e sempre após consulta aos beneficiários, conforme determina o artigo 17 da Lei nº 8.629/93, decidir por uma forma ou outra de contratação. Caso se opte pela forma individual, em projetos em que o parcelamento do solo é vedado, deverá constar, em cada título, a fração ideal do imóvel (tamanho em hectares da área dividido pelo número de famílias), com cláusulas que: determinem a exploração coletiva da terra; tanto esclareçam que a titularidade não é transmitida quanto que a responsabilidade de todos pela exploração é coletiva, dentre outras disposições.

Entretanto, deve ser considerada com bastante cautela a concessão de direito real de uso de forma individual em projetos de assentamento de exploração coletiva, especialmente, quando se tratar de comunidades tradicionais.

A titulação ou concessão coletiva possui o efeito prático de dificultar ações de grupos econômicos que têm interesse comercial no território tradicional. Conforme lição de Alfredo Wagner B. de Almeida, a não individualização do território, praticamente, o imobiliza enquanto mercadoria. Vale transcrever avaliação do renomado antropólogo feita em relação aos territórios quilombolas (enquanto comunidades tradicionais), mas aplicável ao fim ora pretendido:

O fato da propriedade não ser necessariamente individualizada e aparecer sempre condicionada ao controle de associações comunitárias, torna-a, entretanto, um obstáculo às tentativas de transações comerciais e praticamente as imobiliza enquanto mercadoria.

143 NE/INCRA nº 93/2010: “Art. 6º. O CCDRU poderá ser firmado de forma individual ou coletiva”.

As terras das comunidades quilombolas cumprem sua função social essencial quando o grupo étnico, manifesto pelo poder de organização comunitária, gerencia os recursos no sentido de sua reprodução física e cultural, recusando-se a dispô-los às transações comerciais. Representada como forma ideológica de imobilização que favorece a família, a comunidade ou uma etnia determinada em detrimento de sua significação mercantil, tal forma de propriedade impede que imensos domínios venham a ser transacionados no mercado de terras. Contrária, portanto, as agências imobiliárias de comercialização, vinculadas a bancos e entidades financeiras, do mesmo modo que contraria os interesses latifundiários, os especuladores, os 'grileiros' e os que detêm o monopólio dos recursos naturais¹⁴⁴.

Importante, pois, considerar a vulnerabilidade das comunidades tradicionais a serem beneficiadas pelo PNRA, no momento de decidir a forma de concessão, se coletiva ou individual, de modo a minimizar as pressões econômicas que esses grupos sofrem, garantindo sua manutenção nos territórios tradicionalmente por eles ocupados.

No que tange à implantação do projeto de assentamento, de que trata o § 2º do artigo 18, o beneficiário da reforma agrária firmará contrato de concessão de uso ou título de domínio, devendo constar desses instrumentos os direitos e deveres das partes, algumas cláusulas resolutivas, tais como a intransmissibilidade temporária, o compromisso de exploração direta e pessoal e o pagamento das parcelas. Tais cláusulas resolutivas são estipuladas com o escopo de garantir que o bem público seja utilizado em consonância com a Política de Reforma Agrária.

Dentre essas, uma das principais é a que estipula o preço/condições de pagamento do imóvel. Como se verá na redação conferida ao § 3º do artigo em comento, o imóvel é concedido, em regra, sob a forma onerosa, sendo vedada a concessão do bem de forma gratuita aos beneficiários, com exceção dos casos de concessão de direito real de uso dos projetos ambientalmente diferenciados, pelos motivos já expostos, dentre eles, o de que aos mesmos não será concedida a propriedade definitiva da terra.

Não se trata, pois, de mera doação. Existe a obrigatoriedade de pagamento do montante fixado pelo Incra e, o inadimplemento em relação ao preço, importará na rescisão do contrato e a consequente retomada do bem pelo Poder Público.

Outras condições de relevância são as relativas às obrigações ambientais. Se ao Incra compete desapropriar imóveis descumpridores da função social, em algum, alguns ou em todos os seus aspectos (produtividade, ambiental,

144 ALMEIDA, A. W. B. de. *O direito étnico à terra*. In: Boletim Orçamento & política socioambiental. Brasília: INESC, 2005, nº 13: pp. 6-7.

trabalhista e bem-estar), os lotes destinados à Reforma Agrária, por sua vez, devem, igualmente, cumprir a função social em toda a sua dimensão.

Nesse diapasão, a Instrução Normativa INCRA nº 30/2006 traz capítulo intitulado “das cláusulas resolutivas”. Seu art. 15 dispõe que o CCU e o TD “conterão cláusulas que obriguem o beneficiário a manter, conservar e se for o caso, restaurar, as áreas de preservação permanente e de reserva legal”. Na sequência, o art. 16 da mesma IN estabelece que o TD “conterá cláusula obrigatória de averbação à margem do registro do imóvel, junto ao Cartório competente, da área de reserva legal prevista na legislação ambiental”.

Outra cláusula obrigatória no CCU e no TD é aquela que estabelece a impossibilidade de transferência¹⁴⁵ da propriedade ou do uso do imóvel.

Bem andou o constituinte¹⁴⁶, seguido pelo legislador ordinário, em prever a impossibilidade de negociação das parcelas da reforma agrária por um período razoável de tempo. Isso, porque o que se pretende com a destinação de lotes é assegurar a manutenção da Unidade Familiar, garantindo-se às famílias de trabalhadores rurais o acesso à terra como meio de produção. Se assim não fosse, estaria o Estado a possibilitar a especulação imobiliária excluindo, por certo, os mais necessitados do acesso à terra.

O CCU será firmado pelo prazo mínimo de cinco anos, prorrogáveis por igual período, a critério da Autarquia (vide art. 3º, § 1º da IN nº 30/2006). Após esse período, poderá ser expedido título de domínio, concedendo-se o domínio direto do bem ao beneficiário.

O título de domínio, por sua vez, conterá cláusula de inalienabilidade da parcela/fração pelo prazo de dez anos. Se for antecedido de um contrato de concessão de uso, o período da concessão será descontado dos 10 anos, devendo a inalienabilidade ficar restrita ao período faltante, vide o disposto no final do § 2º, art. 18: “computado o período da concessão para fins da inegociabilidade”.

Para que o título se torne livre de cláusulas resolutivas, podendo ser negociado pelo cliente da Reforma Agrária, faz-se necessário o cumprimento de todas elas para que as mesmas sejam liberadas pela Administração. Não é possível

145 Utiliza-se, aqui, o termo transferência, que engloba transferência tanto de titularidade quanto de uso, em lugar do termo alienação, que se refere apenas à titularidade. Leciona Jessé Torres Pereira Júnior: “Alienação é o designativo genérico das várias espécies de transferência da propriedade - compra e venda, dação, permuta, doação. Se a coisa não passar do domínio do alienante para o do adquirente, alienação não houve. Cabe a ressalva por ser comum confundirem-se com alienação figuras conhecidas do direito administrativo como a cessão, a permissão e a concessão, em que os bens não saem do domínio do cedente, do permitente ou do concedente, posto que estes apenas autorizam ao cessionário, ao permissinário ou ao concessionário o uso do bem” In Ob. cit. p. 235.

146 O art. 189 *caput* CF/1988, conforme já salientado, prevê a impossibilidade de negociação do lote pelo prazo de 10 (dez) anos - inalienabilidade decenal.

liberar cláusulas resolutivas de títulos de domínio ou contratos de concessão de uso, que não atendam a todas as condições estabelecidas, conforme o disposto no art. 18 da IN/INCRA/nº 30/2006, que prevê:

Art. 18 Após a quitação de todas as prestações anuais relativas à alienação do imóvel, o Incra expedirá certidão de quitação, anexoando-a ao processo individual.

Parágrafo único. Após quitação dos débitos do TD, bem como, dos demais débitos para com o Incra e satisfeitas as demais cláusulas contratuais, **incluindo o prazo de dez anos de inalienabilidade**, o Superintendente Regional autorizará a liberação das cláusulas resolutivas, cabendo a publicação do ato em Boletim de Serviço, conforme modelo (anexo III); a atualização dos dados relativos ao domínio do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e lavratura do termo de encerramento do processo administrativo. (grifamos)

Percebe-se, dessa forma, que mesmo que o beneficiário tenha cumprido todas as obrigações constantes do CCU e do TD antes do prazo constitucional de dez anos, o mesmo não poderá negociar o lote, pois, a inegociabilidade decenal também é obrigação que deve ser observada.

O Poder Judiciário já proferiu decisões corroborando o entendimento de impossibilidade de transferência da cessão de uso ou da exploração econômica do lote para terceiro, dentro do prazo decenal e antes da liberação das demais cláusulas resolutivas. Nesse sentido, destaquem-se os julgados nas Apelações Cíveis 2003350003993-9 e 200201000421989¹⁴⁷.

147 “ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE. IMÓVEL RURAL. REFORMA AGRÁRIA. ASSENTAMENTO. PARCELAMENTO. CESSÃO DE DIREITOS DE GLEBA SEM ANUÊNCIA DO Incra. IMPOSSIBILIDADE. 1. Houve descumprimento de cláusulas do contrato de assentamento, tendo em vista a cessão de direitos da gleba ao autor antes do decurso do prazo decenal sem a anuência do Incra. 2. A condição de imóvel inegociável é prevista pela Constituição, que, no art. 189, estabelece o prazo mínimo de 10 anos para que possa ser vendido, sendo que eventuais cessão e arrendamento devem conter autorização expressa do Incra, nos termos do art. 72 do Decreto 59.428/66. 3. A não-intervenção do Incra no contrato faz com que esses pactos, celebrados entre os proprietários originais e os adquirentes, não produzam efeitos em relação a terceiros, incluída a autarquia fundiária. 4. Apelação a que se nega provimento”. (AC - Apelação Cível - 200335000039939. Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira. e-DJF1 DATA:17/12/2009 pagina:294). “Desapropriação Por Interesse Social. Reforma Agrária. Destinação dos Lotes. Alienações Feitas por Assentados. Ineficácia. Falta de Autorização do Incra. Inegociabilidade dos Imóveis em 10 anos. Art. 189 da Constituição. Ocupação por Supostos Adquirentes das Posses. Irregularidade. Reintegração do Incra na Posse Concedida. Art. 1.208 do Código Civil. Art. 71 do Decreto-Lei 9.760/46. Art. 72 do Decreto 59.428/66. Cerceamento de Defesa. Não Configuração. Assertiva Genérica de Prejuízo, Não Demonstrado. Apelações Improvidas. 1. A decretação de nulidade do ato processual exige a demonstração específica de prejuízo. Alegação genérica não permite o seu acatamento. Desnecessidade de repetição de audiência se a prova produzida não interferiu na situação fática da parte e se ela não indicou a necessidade de oitiva de qualquer testemunha quando oportunizado. 2. A desapropriação é uma supressão compulsória da propriedade. A titularidade do bem expropriado passa para o domínio público, que, no caso da desapropriação por interesse social para reforma agrária, levará à realização de um projeto para assentar famílias que buscam o trabalho digno no campo e não têm condições financeiras para tanto. Até a concessão do título de

Destaca-se uma das condições legais mais importantes: o da exploração direta e pessoal da terra pelos beneficiários da Reforma Agrária.

O regime jurídico dos assentados da reforma agrária, constante na Lei nº 8.629/93 e no Estatuto da Terra (ET), determina tal condição. Isso porque o objetivo da reforma agrária vai além de “promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º, § 1º, do ET). A finalidade também é de integrar os trabalhadores no processo produtivo, garantindo o bem-estar dos que efetivamente labutam na terra (art. 2º, § 1º, alínea a, ET).

Daí, ser imprescindível a exigência de exploração direta e pessoal, até porque a terra deve ser destinada prioritariamente aos trabalhadores rurais que nela habitem, sendo garantido a todo agricultor o “direito de permanecer na terra que cultive” (art. 2º, § 3º, ET).

Nesse sentido, a Lei nº 8.629/93 determina, em seu art. 21, que os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, nos instrumentos que lhes conferem o título de domínio de ou de concessão de uso, “o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos”. Aqui mais uma vez a previsão de inegociabilidade decenal do lote, vedando-se a cessão de uso, mesmo que gratuita.

Os §§ 3º e 4º reiteram que a concessão e a alienação de imóvel para fins de reforma agrária serão feitas de forma onerosa.

O valor da alienação do imóvel será definido por ato do Conselho

propriedade, o imóvel pertence ao Incra, que pode ceder ao ocupante, por meio de concessão de uso. Com a outorga do título, ele passa para a propriedade do outorgado, mas com condição resolutive de retorno ao estado anterior se não se cumprir a finalidade daquela concessão, estando expressa a impossibilidade de venda. 3. A condição de imóvel inegociável é prevista pela própria Constituição, que, no art. 189, estabelece o prazo mínimo de 10 anos para que possa ser vendido, sendo que eventuais cessão e arrendamento devem conter autorização expressa do Incra, nos termos do art. 72 do Decreto 59.428/66. Está afastada, assim, a possibilidade de os assentados, titulares da posse direta, de aliená-lo a terceiros, sem a devida autorização do expropriante, dentro do prazo de 10 anos. 4. A não-intervenção do Incra no contrato de cessão faz com que esses pactos, celebrados entre os proprietários originais e adquirentes, não produza efeitos para terceiros e para a autarquia fundiária. É um negócio jurídico válido somente entre as partes contratantes, não atingindo o Incra, porque não anuiu. A posse exercida nessas condições, pelos terceiros adquirentes, é viciada. Não sendo justa a posse, porque clandestina, uma vez estabelecida às ocultas de quem teria interesse em conhecê-la, no caso o Incra, não houve sua aquisição, nos termos do art. 1.208 do Código Civil, não tendo ela sido transferida. 5. A posse do Incra, que é indireta, advém da própria condição resolutive do título de propriedade e o esbulho possessório foi caracterizado a partir do momento em que se descobre que outra pessoa, não os outorgados dos títulos para cumprimento da reforma agrária pelo governo, está ocupando o imóvel. 6. O art. 71 do Decreto-Lei 9.760/46 é claro ao prescrever que o ocupante de imóvel rural da União, sem seu assentimento, perderá, sem direito de qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo. 7. Agravo retido e apelações desprovidos”. (AC - APELAÇÃO CÍVEL - 200201000421989. Desembargador Federal Glaucio Maciel Gonçalves. DJ DATA:11/11/2005 PAGINA:39)

Diretor do Incra, e deverá ser pago em prestações anuais pelo beneficiário da Reforma Agrária em até, no máximo, 20 anos. A carência para o início do pagamento é de três anos.

Nesse contexto, o artigo 17, II, da lei em comento, dispõe que os beneficiários dos projetos de assentamento de trabalhadores rurais manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais.

A obrigatoriedade de pagamento das parcelas, portanto, é acompanhada do direito dos beneficiários em concordar com as condições de obtenção das terras e com preço a ser pago.

A IN/INCRA nº 30/2006 dispõe que constarão do TD os valores básicos a serem considerados para a alienação do imóvel, os quais serão definidos e apurados na forma estabelecida pelo art. 18 da Lei nº 8.629/93 (art. 5º, inciso VI).

Os artigos 24 a 31, da referida instrução normativa, estabelecem os critérios para apuração do valor da alienação por meio de TD e, os artigos 32 a 34 tratam das condições de pagamento do TD, valendo destacar que não serão cobrados dos beneficiários do PNRA as despesas feitas pela Autarquia com os serviços prestados, a exemplo, a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA, os serviços de medição, demarcação topográfica, assessoria técnica, infraestrutura de interesse coletivo, dentre outros.

O § 5º visa incentivar o pagamento pontual das parcelas pelos beneficiários da Reforma Agrária, em condições mais favoráveis, com o objetivo de facilitar o cumprimento das obrigações assumidas pelos assentados e de alcançar o objetivo maior da Reforma Agrária que é a fixação do trabalhador rural à terra, explorando-a de forma a garantir o cumprimento de sua função social (econômica, ambiental, trabalhista e de bem-estar) e o sustento e vida dignas da unidade familiar.

O artigo 33, § 3º da IN/INCRA nº 30/2006, determina que será concedido desconto na proporção de 30% (trinta por cento) da prestação anual do TD, para o caso de beneficiários com idade superior a sessenta anos, com base no artigo 3º, inciso II do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003).

Também, dentro desse contexto, foi criado o Programa “Nossa Terra, Nossa Escola”, através do qual os trabalhadores rurais beneficiários do PNRA, que tiverem seus filhos com idade entre sete e quatorze anos, matriculados no ensino fundamental, têm desconto de 50% na prestação anual da terra. Tal programa foi instituído pelo art. 5º da Medida Provisória nº 2.183-56/2001¹⁴⁸.

148 Art. 5º. Fica criado o Programa “Nossa Terra - Nossa Escola”, mediante incentivo financeiro a ser concedido às famílias dos trabalhadores rurais, beneficiárias dos projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária,

O Programa “Nossa Terra - Nossa Escola” foi regulamentado pela IN/Incra nº 30/2006 nos artigos 35 a 38. O art. 36 prevê a extensão do benefício a todas as famílias possuidoras de TD expedido pelo Incra, antes da edição da MP nº 2.183-56/2001, desde que se enquadrem nas condições previstas.

O § 6º, por sua vez, trata dos serviços a serem prestados aos assentados, sem necessidade de reembolso, bem como determina a exclusão, no valor das prestações, dos créditos concedidos aos beneficiários do programa.

A criação de um Projeto de Assentamento exige diversos investimentos públicos, compreendendo, em suma, duas fases: a de implantação e a de consolidação.

Destaquem-se algumas das etapas que compõem a criação de um Projeto de Assentamento da Reforma Agrária: *i)* criação do projeto, por ato do Superintendente Regional do Incra, de acordo com a localidade do Projeto respectivo; *ii)* cadastramento e seleção de famílias interessadas, observando-se os requisitos legais; *iii)* homologação da Relação dos Beneficiários (RB), que conterá o nome das pessoas selecionadas; *iv)* celebração de contrato de concessão de uso ou expedição de título de domínio; *v)* elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA)¹⁴⁹, *vi)* execução dos serviços topográficos; *vii)* disponibilização de assistência técnica às famílias assentadas; *viii)* aquisição de alimentação, ferramentas e outros implementos básicos, bem como, implantação de atividades produtivas e aquisição de material de construção; *ix)* implementação de infraestrutura básica, que compreende a abertura de estradas de acesso ao Projeto de Assentamento, bem como, às parcelas rurais; abastecimento de água para consumo humano e disponibilização de rede - tronco de energia elétrica¹⁵⁰.

De acordo com o disposto na parte inicial do § 6º, ora em comento, “os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis”. Isso significa que os beneficiários da Reforma Agrária assentados pelo Incra não pagarão ao Estado pela prestação dos serviços básicos e necessários à implantação do projeto de

que mantenham todos os seus filhos com idade entre sete e catorze anos na escola, em ensino regular de primeiro grau. Parágrafo único. O incentivo de que trata este artigo será concedido a cada família beneficiária do programa, sob forma de redução na proporção de cinquenta por cento do valor da parcela anual do imóvel a esta alienado.

149 O Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA), “plano que reúne os elementos essenciais para o desenvolvimento dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, em estrita observância à diversidade de casos compreendida pelos diferentes biomas existentes, com destaque para os seus aspectos fisiográficos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo instrumento básico à formulação de projetos técnicos e todas as atividades a serem planejadas e executadas nas áreas de assentamentos, constituindo-se numa peça fundamental ao monitoramento e avaliação dessas ações [...]”. Conceito constante do Anexo V da Norma de Execução/Incra nº 71/2008.

150 Vide art. 11 da Instrução Normativa Incra nº41/2000, revogada pela IN nº 02/2001.

assentamento, a exemplo dos custos de demarcação dos lotes, abertura de estradas, disponibilização de água, etc. Todavia, terão que restituir ao Estado, o valor da parcela rural, bem como, o montante recebido a título de crédito financeiro concedido.

Percebe-se, assim, que além da terra (lote), o beneficiário da reforma agrária receberá, também, créditos, recursos financeiros, que possibilitarão o início da atividade produtiva. Nesse sentido, o art. 17, inciso V, da Lei nº 8.629/93 dispõe que: “a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como, com a outorga do instrumento definitivo de titulação.”

Daí, vê-se que a reforma agrária somente será consolidada aliando-se a justa distribuição de terras a uma política creditícia que permita o desenvolvimento das famílias assentadas.

Com base no citado art. 17, inciso V, da Lei nº 8.629/93, o Incra concede “crédito instalação” (nomenclatura utilizada pela autarquia) aos beneficiários da reforma agrária. Atualmente, o “crédito instalação” encontra-se subdividido em nove modalidades distintas, conforme valores fixados pela Instrução Normativa nº 58, de 5 de março de 2010¹⁵¹.

Importante consignar que as famílias poderão acessar todas as modalidades de crédito, ou somente algumas, tendo em vista a necessidade do Projeto de Assentamento e o que restar definido no Plano de Aplicação dos recursos.

Nesse desiderato, os beneficiários firmam com o Incra um contrato

¹⁵¹ As modalidades atualmente concedidas são:

“i) Apoio inicial - concedido às famílias assentadas, visando suprir as necessidades básicas, inicial fomento para o processo produtivo; no valor atual de R\$ 3.200,00;

ii) Apoio Mulher - nova modalidade criada pela IN nº 50/2008, concedido exclusivamente à mulher titular do lote, residente e domiciliada no projeto de assentamento, visando o desenvolvimento de atividades agrícolas e/ou comerciais, no valor de R\$ 2.400,00;

iii) Aquisição de materiais de Construção - concedido às famílias assentadas, residentes e domiciliadas no projeto de assentamento, para auxiliar na construção da unidade habitacional; no valor atual de R\$ 15.000,00;

iv) Fomento - concedido às famílias assentadas residentes e domiciliadas nos Projetos de Assentamento, com a finalidade de fortalecer as atividades produtivas, no valor atual de R\$ 3.200,00;

v) Adicional de Fomento - concedida às famílias assentadas residentes e domiciliadas nos Projetos de Assentamento, visando dar continuidade ao fortalecimento das atividades produtivas, no valor atual de R\$ 3.200,00;

vi) Semi-árido - destinado a atender às necessidades de segurança hídrica das famílias assentadas em Projetos de Assentamento localizadas em região reconhecida pelo IBGE como semi-árida; no valor atual de R\$ 2.000,00

vii) Recuperação/Materiais de Construção - destinado à recuperação das unidades habitacionais; após a constatação, por laudo técnico, da necessidade de reforma e ou ampliação, no valor atual de R\$ 8.000,00;

viii) Reabilitação de crédito - destinado à recuperação da capacidade de acesso a novos créditos, possibilitando a quitação de financiamento concedido pelo extinto Procerá (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária); no valor atual de R\$ 6.000,00; e

ix) Crédito Ambiental - destinado a financiar, durante dois anos, a implantação e o desenvolvimento de sistemas agroflorestaís, para a recuperação de área de reserva legal, no valor de R\$ 2.400,00.”

de concessão de crédito, específico para cada modalidade acessada. Esses documentos deverão constar do processo individual instaurado na autarquia para acompanhamento da situação de cada beneficiário.

Até o ano de 2001 os valores concedidos a título de crédito instalação estavam inseridos nas despesas dos títulos de domínio ou de concessão de uso expedidos pelo Incra. Em outras palavras, constavam do título de domínio ou do contrato de concessão de uso os valores da terra em conjunto com aqueles devidos a título de crédito instalação.

Com a alteração legislativa sofrida pelo art. 18, § 6º, da Lei nº 8.629/93, os valores concedidos a título de crédito instalação foram separados dos valores devidos em razão da destinação dos lotes. Isso é o que se pode depreender da leitura da parte final da disposição em comento: “[...] sendo que os créditos concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária serão excluídos do valor das prestações e amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa”. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001). Por conseguinte, o Incra deve fixar a forma de pagamento dos créditos concedidos aos assentados da reforma agrária¹⁵².

É dever da autarquia acompanhar o processo de implantação e de consolidação do Projeto de Assentamento, bem como, verificar a situação das famílias e dos lotes concedidos. Constatada alguma irregularidade na ocupação ou na aplicação dos recursos, o interessado será notificado e o contrato firmado será rescindido, devendo a autarquia buscar meios de ressarcir o erário. No caso dos créditos concedidos, o Incra deverá inscrever o beneficiário inadimplente em Dívida Ativa da Autarquia - documento que irá subsidiar futura execução fiscal para recuperação dos valores.

Importante destacar que, como toda ação de governo, as despesas previstas na execução do Programa de “crédito instalação” constam obrigatoriamente nas programações orçamentárias (LDO, LOA). Aliás, o art. 24 da Lei nº 8.629/93 consigna que “as metas da reforma agrária devem ser compatíveis com o Plano Plurianual; devendo constar do orçamento da União, anualmente, o volume de recursos destinados ao atendimento do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)”.

Estudo realizado pela PFE/Incra observou que os “créditos instalação” são compostos por recursos provenientes do orçamento fiscal, com a seguinte classificação contábil/orçamentária: *i)* despesa proveniente do orçamento fiscal (“Esf F”); *ii)* natureza de inversão financeira (Grupo de Natureza de Despesa, GND 5), *iii)* despesa financeira (Identificador de Resultado Primário, RP 0); *iv)* despesa de

152 Atualmente está em vigor a Instrução Normativa nº 64, de 21 de outubro de 2010 - que estabelece os procedimentos para cobrança e recebimento dos créditos Instalação, concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

aplicação direta (Mod 90); v) sem a necessidade de contrapartida (Identificador de Uso, IU 0); vi) proveniente exclusivamente do orçamento fiscal (Fonte de custeio, Fte 100).

Referidos créditos são concedidos por meio de operações oficiais, instrumentalizado pela assinatura de um contrato de concessão firmado entre o Incra e o beneficiário. Como consequência, os valores concedidos devem retornar aos cofres públicos por meio de amortização posterior (amortização de empréstimos, na qualidade de receita de capital).

De se observar, ainda, que nas leis orçamentárias não existe previsão para a concessão de diferentes modalidades de “créditos instalação”. Existe rubrica única, globalmente destinada à concessão de referido crédito. É o próprio Incra que, em seus normativos internos, criou as modalidades distintas (atualmente, nove) para atender às demandas sociais dos assentados da reforma agrária: apoio na fase inicial do assentamento, construção de moradia, fomento da produção, recuperação ambiental, etc.

Ponto relevante, quando da análise da natureza do crédito instalação é a ausência de lei federal específica para regular a concessão e a aplicação de referidos recursos. Toda a regulação da matéria é feita pelo “órgão executor da reforma agrária” (função atualmente destinada ao Incra).

As únicas referências legais ao que se denomina por “crédito instalação”, além da previsão na lei orçamentária, são aquelas encontradas nos artigos 17, V, e 18, § 6, ambos da Lei nº 8.629/93. A parte final do artigo em comento delega ao Incra a fixação da forma de amortização dos créditos concedidos, em separado do valor da parcela rural, sem trazer qualquer norma que discipline a concessão ou aplicação dos recursos.

Importante destacar que algumas das modalidades concedidas pelo Incra a título de “crédito”, a exemplo das modalidades “apoio inicial” e “semiárido”, por suas destinações especiais (voltadas para garantir a segurança alimentar inicial e a segurança hídrica das famílias assentadas, respectivamente), mais se assemelhariam a “subsídios estatais” do que a “créditos”, propriamente dito. Ora, é dever do Estado garantir a segurança nutricional das famílias, bem como, o acesso à água potável, especialmente, nos primeiros meses da criação do projeto de assentamento - quando as famílias ainda estão em alto grau de vulnerabilidade, preparando-se para iniciar a produção nos lotes da reforma agrária.

Percebe-se, pois, que referidos valores deveriam ter natureza diversa dos demais créditos - que são voltados para a implantação de melhorias nas parcelas rurais ou para fomentar a produção agrícola.

Ocorre que, enquanto não existir lei que altere a natureza orçamen-

tária dos créditos de instalação concedidos pelo Incra, especialmente, sob a modalidade apoio inicial e semiárido, os beneficiários estão obrigados a ressarcir integralmente os valores tomados.

Lembre-se que existem outros créditos concedidos pelo governo federal voltados ao fomento da agricultura familiar, a exemplo dos créditos concedidos pelo Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf. Entretanto, os créditos do Pronaf contam com uma regulamentação específica, conferida por Resoluções do Banco Central, Portarias Interministeriais, Medidas Provisórias e leis que estabelecem, inclusive, a repactuação, o alongamento das dívidas, bem como, a possibilidade de concessão de rebates (descontos) - possibilidade vedada ao Incra, tendo em vista a ausência de legislação permissiva.

Por fim, cumpre destacar que a concessão do crédito instalação é atualmente regida pela Norma de Execução INCRA nº 79, de 26 de dezembro de 2008, disciplinando que “os recursos serão intermediados por Instituição Financeira Pública, previamente definida pelo Incra-Sede”.

Os valores serão operacionalizados por meio de agência mais próxima ao assentamento, sendo terminantemente vedado o seu manuseio por servidor do Incra ou pelos beneficiários - art. 3º, § 2º, NE nº 79/2008. Tal previsão demonstra a natureza especial de referidos recursos, haja vista que o tomador do crédito não recebe qualquer valor em espécie.

A concessão do crédito é de atribuição da Superintendência Regional do Incra com ingerência no local de criação dos Projetos de Assentamento. Na Superintendência do Incra será constituída Comissão de Crédito, formalmente designada por Ordem de Serviço, composta exclusivamente por servidores do Incra ou com uma composição mista (de servidores do Incra e de outros órgãos públicos, no caso de ser celebrado convênio ou termo de cooperação técnica com outra entidade pública).

Após a criação do Projeto de Assentamento, com a homologação da RB, é providenciada a abertura de conta-corrente específica, que ficará bloqueada, em instituição financeira pública definida pelo Incra..

Na norma interna do Incra, está expresso que “os créditos serão concedidos individualmente e operacionalizados coletivamente”. Isso quer dizer que o encargo para pagamento é assumido por cada família, de forma individualizada, mas a aplicação do valor concedido só poderá ser feita de forma a beneficiar a coletividade - procedimento que limita, e muito, a ingerência do tomador do crédito na aplicação do recurso.

A utilização do crédito é definida a partir das prioridades eleitas pelos próprios assentados, sempre com acompanhamento técnico do Incra. Os re-

cursos concedidos são depositados através de Ordem Bancária na conta-corrente específica, bloqueada e vinculada à associação formada no assentamento ou ao representante indicado pelos assentados.

Isso porque, para a operacionalização do crédito é necessário que os assentados fundem uma associação ou indiquem dois representantes aptos a figurar como titulares das contas-correntes bloqueadas - e que irão acompanhar a concessão do crédito.

Importante ressaltar, todavia, que a associação ou os representantes dos assentados não recebem qualquer quantia referente ao crédito em espécie. Os valores concedidos são liberados diretamente aos fornecedores de materiais ou prestadores de serviços, após a entrega do material ou da prestação de serviço, mediante a emissão de nota fiscal ou recibo (que serão emitidos em nome da associação ou dos representantes dos assentados, documentos devidamente atestados por servidores do Incra). A Comissão de Crédito ainda terá que elaborar relatório técnico hábil a verificar a real aplicação dos valores concedidos.

Após o “ateste”, é enviado ofício à instituição financeira, autorizando a liberação de recurso diretamente ao fornecedor/prestador de serviço. Ou seja, pela sistemática adotada, o tomador do crédito não recebe valores, mas tão somente o produto final da negociação efetuada entre representantes dos assentados e fornecedores de bens e serviços.

De bom tom lembrar, ainda, que a aplicação de cada modalidade de crédito está vinculada à sua natureza, conforme definido na NE nº 79/2008. Assim, os valores concedidos sob a modalidade “aquisição de materiais de construção” não poderão ser utilizados para finalidade diversa.

Por tudo que foi exposto, fácil é a percepção da natureza especial do crédito instalação, recurso financeiro gerido pelo Incra e destinado a possibilitar a inclusão social das famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

Restando clarificada a função social desse “crédito” (verdadeira ação governamental de inserção social e instrumento destinado a minimizar as desigualdades sociais verificadas no meio rural), importante que o mesmo receba um tratamento diferenciado das demais operações oficiais de crédito.

A previsão do § 7º visa atender aos princípios que regem a atuação da administração pública previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, mormente o da publicidade.

Compete ao Incra baixar atos normativos internos visando disciplinar a aplicação do disposto nos artigos 17 e 18 da Lei nº 8.629/93, segundo o art. 7º da MP nº 2.183-56/01.

Para tanto, a Autarquia criou o Sistema de Informações de Projetos

de Reforma Agrária - SIPRA, no qual constam as informações sobre os candidatos e beneficiários da Reforma Agrária e sobre os projetos de assentamento criados.

O art. 4º do Anexo I da NE/INCRA nº 45/2005 determina a utilização do SIPRA como instrumento para Cadastramento e Seleção de Beneficiários.

Quanto ao cadastro dos projetos de assentamento, a NE/Incra nº 69/2008 dispõe que:

Art. 3º Os dados concernentes ao projeto criado serão inseridos no Sistema de Informações de Projeto de Reforma Agrária - SIPRA, sendo obrigatório o preenchimento do módulo de atividade de criação de projeto com as seguintes informações literais básicas:

I - Identificação do projeto;

II - Aspectos de constituição do projeto;

III - Aspectos de obtenção do imóvel;

IV - Informações de origem do projeto;

V - Aspectos fisiográficos;

VI - Produção agrícola;

VII - Pecuária;

VIII - Infraestrutura existente e estado de conservação;

IX - Levantamento da situação ambiental.

Parágrafo único. O Relatório de Informações, documento extraído do SIPRA, após o preenchimento das informações mencionadas acima, conterá os principais indicadores para o acompanhamento das atividades a serem desenvolvidas na área do projeto.

O Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, em conjunto com as informações constantes do SIPRA acerca dos projetos de assentamento, faz as vezes do cadastro nacional de áreas desapropriadas, já que abarca todas as informações e dados além do que este abarcaria. Foi criado pela Lei nº 5.868/72, com o objetivo de integrar e sistematizar as informações sobre o uso e posse da terra, tendo sido precedido pelo Cadastro de Imóveis Rurais, criado pelo Estatuto da Terra e que abrangia todo o país.

O SNCR compreende a implantação e a manutenção dos seguintes cadastros de competência do Incra: Cadastro de Imóveis Rurais, Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais e Cadastro de Terras Públicas.

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; (Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Neste artigo, prevê-se uma ordem de preferência na distribuição de imóveis rurais, buscando-se privilegiar as pessoas que tenham compromisso com as diretrizes da reforma agrária.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966 e os normativos do Incra, também oferecem subsídios acerca dos critérios para a seleção de candidatos beneficiários da distribuição das áreas¹⁵³.

Verifica-se íntima conexão do art. 19 da Lei nº 8.629/93 com o art. 189 da Constituição Federal, que aduz:

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

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

¹⁵³ Arts. 24 e 25 da Lei 4.504/64, art. 65 do Decreto nº 59.428/66 e Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, do Incra.

Inicialmente, cumpre dizer que o dispositivo constitucional prevê, por lei, a regulamentação das suas determinações. Esta é, basicamente, a Lei nº 8.629/93, objeto do presente estudo.

Além disso, a Constituição apresenta a impossibilidade de negociação dos títulos oriundos da reforma agrária, pelo prazo de 10 anos. Evidencia-se a finalidade de tratar os respectivos títulos vinculados ao seu propósito, vale dizer, a promoção da reforma agrária. Busca-se evitar o mercado especulativo da terra, com a comercialização dos títulos por pessoas que não se comprometem com os fins da reforma agrária.

Ademais, os títulos de domínio e os contratos de concessão de uso¹⁵⁴ serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos.

A interpretação deste dispositivo deve ser ampliada para contemplar, também, as uniões homoafetivas. Nesse sentido, vejamos os seguintes trechos do parecer jurídico proferido no processo administrativo nº 54000.000759/2010-00:

Como se vê, a Constituição não se refere expressamente à união entre conviventes do mesmo sexo como entidade familiar, o que, se tomado como vedação a tal entendimento, poderia deixar grande parcela de cidadãos à margem da importante tutela estatal concedida à família. Desta maneira, como seria previsível, doutrina e jurisprudência foram compelidas a conceber solução jurídica para a questão, cada vez mais candente em uma sociedade cujas estruturas familiares se mostram a cada dia mais complexas, da proteção estatal para as mais variadas formas em que se manifesta esta instituição - a família - reconhecida destarte pela própria Lei Maior como base da sociedade.

Em tal ponto foi sensível a evolução do Direito de Família, pensado a partir de uma leitura constitucional voltada sempre para a proteção da pessoa humana, de maneira que grassa na doutrina e na jurisprudência mais recente dos Tribunais brasileiros a compreensão das uniões homoafetivas como núcleos familiares, garantindo-se-lhes todos os efeitos jurídicos já reconhecidos às famílias heterossexuais e monoparentais, desde que, certamente, estejam preenchidos os requisitos da afetividade, estabilidade e ostensibilidade¹⁵⁵.

[...] Como facilmente se percebe, o reconhecimento da união homoafetiva como entidade familiar para todos os fins de direito é uma realidade no ordenamento jurídico pátrio, não havendo razão para não se reconhecer legítimas as repercussões daí advindas também no âmbito

154 Como já referido nos comentários ao art. 18, duas são as formas legais de o Estado proceder à destinação dos lotes para a reforma agrária: a) por meio da celebração de um contrato de concessão de uso ou b) outorgando ao beneficiário um título de domínio, mediante a estipulação de cláusulas resolutivas. Ainda, quanto aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, o Incra resolveu que o instrumento mais apropriado é o contrato de concessão de direito real de uso, considerado espécie de contrato de concessão de uso.

155 Cf. DIAS, Maria Berenice. *Homoafetividade: o que diz a justiça!*, Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2003, p. 13-14.

do Direito Agrário.

[...] Face ao exposto, de se concluir ser despicienda a alteração legislativa das normas referentes aos critérios de elegibilidade para o assentamento em projetos de reforma agrária, podendo o Incra desde já e com amplo respaldo normativo-constitucional, assentar famílias homoeafetivas em seus projetos, atribuindo-lhes todos os direitos e ônus daí advindos”.

Isso reflete o princípio da isonomia, valor anterior à própria existência do Estado¹⁵⁶, pelo qual os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de sua desigualdade. Não é possível fazer qualquer discriminação em função, exclusivamente, do estado civil ou por motivo de sexo, ainda mais quando estes elementos não guardam pertinência lógica com a distribuição de lotes para a reforma agrária.

Segundo lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, “[...] por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas”¹⁵⁷.

Ainda, no contexto da isonomia, é importante destacar que ela apresenta-se direcionada tanto ao legislador como ao intérprete da lei¹⁵⁸.

A doutrina elenca duas modalidades de isonomia: a) formal e b) material.

O conteúdo formal da isonomia aduz que é necessário abolir privilégios, formas de discriminação, preferências descabidas. Apresenta um caráter negativo e representa, basicamente, a forma encontrada no texto legal¹⁵⁹.

Por sua vez, o conteúdo material diz respeito à efetiva busca pela isonomia, que compreende valores de justiça social, democracia, progresso econômico, sempre se calcando na dignidade da pessoa humana. Há um viés positivo, com atuação proativa do Estado.

Para que se estabeleçam as diferenciações sem qualquer afronta ao princípio da igualdade, deve-se analisar o fator de discriminação e sua correlação lógica com a disparidade estabelecida, observando-se os valores constitucionais.

Segundo lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, tem-se:

156 Cf. MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, 2ª edição, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 158.

157 CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, 3ª edição, 11ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 18.

158 Cf. MORAES, Alexandre, *Direito Constitucional*, 17ª edição, São Paulo: Atlas, 2005, p. 32.

159 HERTEL, Daniel Roberto. *Reflexos do princípio da isonomia no direito processual*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, nº 761, 4.8.2005. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/7112>. Acesso em 12.11.2010.

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados¹⁶⁰.

A conclusão a que se chega é que o *discrímen* deve guardar nexos lógico com a desigualdade estabelecida, observando-se os valores constitucionais.

Com efeito, não faz sentido estipular diferenciações para o título de domínio ou a concessão de uso em virtude do sexo (homem ou mulher) ou do estado civil (solteiro, casado, separado, divorciado, etc).

Ademais, é importante dizer que os critérios para a seleção dos candidatos a beneficiários da reforma agrária tem uma ordem de cunho meramente preferencial. Isso significa que, em casos omissos, ela poderá não ser aplicada ao caso concreto. Veja-se a situação de conflito entre os beneficiários, por exemplo, novos assentados e ex-empregados, com impossibilidade de convivência harmônica das pessoas. Nesta hipótese, o Incra deverá, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, fazer um sopesamento entre os valores envolvidos, aplicando o que for mais plausível.

Não se trata de uma arbitrariedade, com afronta à lei, mas sim, de um juízo de discricionariedade, em função de uma lacuna legal.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “a atividade discricionária encontra plena justificativa na impossibilidade de o legislador catalogar na lei todos os atos que a prática administrativa exige”¹⁶¹.

À luz do ensinamento, têm-se certos casos em que há liberdade de ação para o administrador, que atuará com juízo de conveniência e oportunidade. A sua escolha está dentro dos limites da lei, uma vez que a norma legal não foi capaz de prever o acontecimento real.

Reforçando isso, vejamos as considerações do ilustre professor:

[...] O ideal seria que a lei regulasse minuciosamente a ação administrativa, modelando cada um dos atos a serem praticados pelo administrador, mas, como isto não é possível, dadas a multiplicidade e diversidade dos fatos que pedem pronta solução ao Poder Público, o legislador somente regula a prática de alguns atos administrativos que reputa de maior relevância, deixando o cometimento dos demais ao

160 Op. Cit., p. 21.

161 MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 30ª edição, Malheiros: São Paulo, 2005, p. 119.

prudente critério do administrador¹⁶².

Assim, na maioria das hipóteses, a única pessoa capaz de avaliar a solução mais razoável será o administrador. É ele quem tem contato com a realidade, conhece a situação concreta e tem o poder de decidir. A lei é um texto abstrato, que deve ter aplicação prática. A efetividade da norma será sempre feita buscando o interesse público.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores também já albergou o entendimento de que a ordem legal é preferencial, mas o administrador deve decidir utilizando-se do critério da justiça. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA.

1. A reforma agrária tem como escopo promover melhor distribuição de terra, mediante modificação no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.
2. Recurso especial interposto pelo expropriado que visa manter-se na posse da sede do imóvel, objeto de expropriação pelo INCRA, com base na preferência prevista no art. 19, I, da lei 8.629/93, que assim dispõe:

“Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;”

3. Omitindo-se o recorrente em comprovar sua situação de beneficiário da reforma agrária, não faz jus à preferência.

4. Deveras, o procedimento expropriatório compreende duas fases: a declaratória e a executória, abrangendo, esta última, uma fase administrativa e uma judicial. É nessa fase executória (administrativa) que o expropriado deveria cumprir os requisitos legais para ser beneficiário da reforma agrária, de acordo com o critério de seleção e classificação prévia na via administrativa.

5. Ademais, como bem salientou o INCRA, em sua contra-minuta de agravo: “(...) ad argumentandum tantum, se fosse deferido o pedido formulado pelo expropriado, hipótese, frisa-se desconsiderada, seria tapar os olhos e cometer a maior injustiça, e o que é pior, utilizando-se do erário público para beneficiar aquele que teve todas as oportunidades - mesmo porque o imóvel tem 454,7967 ha, e não soube explorá-lo adequadamente. E mais, ele, o expropriado não está sendo expropriado (no sentido estrito), de forma a não receber a indenização pelo bem retirado, mas desapropriado, com a devida e justa indenização, tudo nos termos do artigo 184 da CF, isto é, com pagamento, em espécie, das benfeitorias e em TDAs, da terra nua.”

6. Aferir a exatidão da conclusão do INCRA implica inegável revolvi-

162 Op Cit., p. 119-120.

mento da matéria fática, interditada pela Súmula 07/STJ.

7. Recurso especial não conhecido.

(REsp 638301/GO; Rel. Min. Luiz Fux; data do julgamento 27/09/2005; DJ 10/10/2005)

Passando a analisar, especificamente, o rol dos beneficiários, tem-se:

No inciso I, alude-se ao desapropriado garantindo-se a sua preferência na obtenção do título de propriedade ou de concessão de uso para a parcela da terra em que está localizada a sede.

O desapropriado é uma pessoa que já possui vínculo com aquela terra. Desta forma, a lei entende que o antigo dono deve ser prioritariamente beneficiado, realçando-se a preferência para a parcela do imóvel em que se situa a sede.

Todavia, verifica-se uma dificuldade prática na aplicação deste dispositivo, uma vez que raramente o ex-proprietário preenche as condições de elegibilidade para o programa ou concorda em se sujeitar às condições impostas aos beneficiários da reforma agrária, como, por exemplo, a impossibilidade de negociar o lote pelo prazo de dez anos.

Assim, são incomuns os casos de ex-proprietários contemplados com a outorga de título de domínio ou contrato de concessão de uso para fins de reforma agrária.

Nas hipóteses em que os desapropriados obtêm o título de domínio ou a concessão de uso, sem qualquer ônus, torna-se indevida a indenização pelo Incra. Confira-se a jurisprudência abaixo:

Ementa: administrativo. Desapropriação. Reforma agrária. Regularização fundiária. Redistribuição da área, com os correspondentes títulos de domínio, aos próprios desapropriados. Possibilidade. Inexistência de prejuízo indenizável.

1. Nosso ordenamento jurídico prevê, expressamente, a peculiar forma de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária que visa à regularização fundiária, inclusive no que se refere à titulação jurídica, com posterior redistribuição da área e dos correspondentes títulos dominiais aos seus próprios ocupantes, com preferência aos seus antigos proprietários. Tal hipótese foi disciplinada no art. 25 da Lei 4.504, de 30.11.64 (“Estatuto da Terra”) e está reproduzida hoje no art. 19 da Lei 8.629, de 25.02.93 (“Dispõe sobre a regularização dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”).

2. Na peculiar situação em que, promovida a regularização, os desapropriados acabam contemplados com o título de domínio sobre a própria área objeto de desapropriação, sem qualquer ônus e sem jamais terem sido privados da posse ou do uso normal do imóvel no curso do processo desapropriatório, não há fundamento jurídico para pagamen-

to de indenização.

3. Recurso especial improvido. (REsp 614738/PR, STJ, 1ª. Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, data do julgamento 28/8/2007, DJ 14/02/2008).

Ademais, é importante dizer que para que uma pessoa seja contemplada no referido inciso, deve obedecer aos critérios de seleção previstos no ordenamento jurídico, consoante registrado no voto do Min. Luiz Fux, no citado REsp 638301/GO.

Assim, ressalte-se que o pressuposto para a aplicação da ordem preferencial é ser a pessoa classificada e selecionada como beneficiária da reforma agrária.

No inciso II, há referência aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários. Da mesma forma que no inciso anterior, busca-se beneficiar as pessoas que tenham contato com a terra, só que agora por meio de alguma relação de trabalho, tomada numa acepção *lato sensu*. Destaca-se, portanto, o fator trabalho. Em regra, as pessoas citadas utilizam a terra como fonte de renda.

No inciso III, mencionam-se os ex-proprietários de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais e que tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem.

O objetivo deste dispositivo é estabelecer a prioridade de pequenos produtores rurais¹⁶³ que tiveram a sua propriedade perdida para pagamento de dívidas relacionadas ao imóvel. O insucesso anterior da atividade agrícola não deve desanimar os produtores rurais, que são incentivados a continuarem exercendo atividades no campo.

No inciso IV, aponta-se a preferência aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis. Favorece-se, da mesma forma que no inciso II, os que praticam atividades rurais. No entanto, a diferença primordial deste em relação àquele está no fato de que o imóvel rural, aqui, é diverso daquele que foi desapropriado.

No inciso V, privilegiam-se os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão de propriedade familiar. A reforma agrária tem por escopo uma melhor distribuição das terras, devendo-se privilegiar os que não possuam terras ou os pequenos produtores rurais. Neste sentido, o dispositivo pretende favore-

163 O conceito de pequena propriedade rural está contido no art. 4º, inciso II, alínea a, da Lei nº 8.629/93 e compreende a área entre um e quatro módulos fiscais.

cer os agricultores que não possuam o mínimo de áreas necessárias à sua subsistência e ao seu progresso social e econômico.

O inciso II do art. 4º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) define a propriedade familiar como:

[...] o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantido-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente, trabalhado com a ajuda de terceiros.

Cumprir dizer, também, que o conceito de propriedade familiar é fundamental para entender o significado de Módulo Rural (art. 4º, inciso III, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964). Este representa uma medida de área ideal que permite ao trabalhador alcançar uma renda mínima e que varia conforme a região e o tipo de cultivo¹⁶⁴.

No inciso VI, faz-se menção aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e de sua família. Com o mesmo raciocínio do inciso anterior, dá-se preferência aos trabalhadores proprietários de porções de terras que não permitam a sua subsistência e de sua família.

Por fim, no parágrafo único, coloca-se uma regra geral para a preferência, qual seja: terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

O fator de discriminação (*discrímen*) é a presença de uma família numerosa com membros que pretendam realizar atividades agrícolas. Como o fim da reforma agrária é a democratização do acesso à terra, as pessoas cujas famílias sejam mais numerosas e que tirem o seu sustento dela são aquelas que teoricamente mais necessitam desta política de Estado. Logo, o fator de discriminação guarda correlação com a desigualdade apresentada, motivo pelo qual a distinção se justifica.

Reitere-se, por fim, que havendo situações não previstas no referido dispositivo legal, como, por exemplo, um conflito entre os beneficiários da reforma agrária, o Incra tem o poder-dever de aplicar a solução mais consentânea com a justiça, valendo-se do seu juízo de oportunidade e conveniência.

164 BARROS, Wellington Pacheco, *Curso de Direito Agrário*, 6ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 30 a 35.

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

A determinação de um perfil de pessoas aptas a figurarem como beneficiárias da distribuição de terras está em consonância com os princípios orientadores do direito agrário. Isso porque, embora essa seleção prévia não implique necessariamente no sucesso do programa nacional de reforma agrária, a exclusão de pessoas que não demonstram vocação agrária é um importante passo nesse sentido.

Com efeito, a previsão constante desse artigo está intimamente ligada ao art. 19 da mesma lei, na medida em que ali há a previsão do perfil dos beneficiários e aqui a exclusão dos que não podem ser beneficiados. O Estatuto da Terra traz redação semelhante em seu art. 25, § 3º.

Em atendimento aos preceitos legais mencionados, a Norma de Execução/INCRA nº 45, de 25 de agosto de 2005, dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Mais especificamente, em seu artigo 6º traz um rol de vedações que acarretam a exclusão dos candidatos no referido programa. Ainda, a Norma de Execução/INCRA nº 70, de 12 de maio de 2008, dispõe sobre os procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiários do PNRA.

O fundamento de validade desse tipo de restrição encontra respaldo no próprio art. 188 da Constituição Federal, uma vez que, como dito acima, é ferramenta fundamental para o sucesso do plano nacional de reforma agrária e da política agrícola.

Rafael Augusto de Mendonça Lima enumera, entre os princípios do direito agrário, a justiça social, a função social da terra, a permanência na terra, o acesso à propriedade da terra, o aumento da produção, as condições de bem-estar e de progresso social e econômico, o uso da terra pública.¹⁶⁵

A seleção de pessoas que, efetivamente, tenham vocação agrária, é um instrumento de grande importância para a concretização desses princípios. A definição de um perfil garante o acesso à terra àqueles agricultores que podem tirar daí o seu sustento, em obediência também às condições de bem-estar e de progresso social econômico. Esses princípios, aliás, estão intimamente relacionados ao princí-

165 LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. pp.52-57.

pio maior, informador de todo o ordenamento jurídico, que é a dignidade da pessoa humana.¹⁶⁶

Ademais, a garantia de acesso à terra, àquelas pessoas que dela necessitam, é um fator que pode ser decisivo para o atendimento das necessidades vitais de alimentação e moradia, direitos elencados como fundamentais na Constituição Federal.¹⁶⁷ Com efeito, “na realidade são os recursos tirados da terra, que dão ao mercado de consumo as condições de vida e desenvolvimento com a obrigação de igual grandeza de respeitar os recursos naturais e o meio ambiente”.¹⁶⁸

Outrossim, a observância da vocação agrária dos candidatos concretiza o princípio da permanência do homem na terra e, como consequência, atende à função social da propriedade e ao aumento da produção.

Importante lembrar que dois dos princípios mencionados estão previstos no Estatuto da Terra, que prevê no § 1º do artigo 1º que “considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade”.

Todavia, não se pode limitar os objetivos da reforma agrária a esses dois princípios expressos na lei. Nas palavras de Benedito Ferreira Marques, “ela (reforma agrária) também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego; para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria”¹⁶⁹, entre outros efeitos alcançados.

Assim, fica evidente que não é toda e qualquer pessoa que deve participar do programa nacional de reforma agrária. Isso porque, sem a delimitação das características indicativas do atendimento aos princípios do direito agrário, haveria mera distribuição de terras públicas. Nesse caso, as terras disponíveis poderiam ser distribuídas mediante mera alienação, sem qualquer característica diferenciadora. No entanto, parece óbvio que a aplicação de um instituto civil, como um contrato de compra e venda, resultaria em desvirtuamento dos princípios do direito agrário já elencados.

Todas essas considerações estão de acordo com o II Plano Nacional de Reforma Agrária, como se pode observar:

166 BARCELLOS, Ana Paula. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

167 ALFONSIN, Jacques Távora. *O Acesso à Terra Como Conteúdo de Direitos Fundamentais à Alimentação e à Moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003. pp. 87-113.

168 BORGES, Antonio Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. São Paulo: Leme, 2009. p.1017.

169 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2007. p.134.

A concentração é o elemento central da estrutura fundiária brasileira e comum a todos os estados. Entretanto, as possibilidades de obtenção de terras e a situação dos potenciais beneficiários são diferenciadas, o que justifica a utilização e a combinação dos vários instrumentos que o poder público dispõe para democratizar o acesso à terra, superar as restrições que o acesso precário impõe à integração produtiva e promover um novo padrão de desenvolvimento territorial.¹⁷⁰

Assim, demonstrada a importância de se traçar um perfil das pessoas que podem ser beneficiadas pelo PNRA, há que se fazer uma análise detalhada de cada uma das hipóteses de exclusão.

A primeira delas, refere-se ao proprietário rural. Naturalmente, se o que se pretende, por meio do PNRA, é garantir o acesso à terra àquelas pessoas que dela efetivamente necessitam para tirar daí o seu sustento, concretizando o princípio máximo da justiça social, não há qualquer sentido em beneficiar aquele que já é proprietário rural por outros meios.

Todavia, essa vedação não se aplica às hipóteses tratadas nos incisos I, IV e V do art. 19 da Lei nº 8.629/93, isto é, ao desapropriado, aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis, e aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar.

Aqui, também, se verifica a adequação da lei aos princípios do direito agrário, já tratados. Caso o proprietário de um imóvel rural tenha sido desapropriado, não há qualquer impedimento para que seja beneficiado com uma parcela do PNRA, desde que atendidos os demais requisitos, em especial, não ser proprietário rural de outro imóvel. O mesmo se verifica em relação àquelas pessoas que trabalham a terra sem ser proprietários. Nesta hipótese, em particular, fica evidente a vocação agrícola, facilitando seu enquadramento como beneficiário do PNRA.

Ainda, considerando os aspectos já ressaltados, não faria qualquer sentido em impedir que agricultores, cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar, sejam beneficiados pelo PNRA. O art. 4º, II do Estatuto da Terra define a propriedade familiar como

[...] o imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Logo, se a propriedade não é suficiente para garantir a subsistência

170 BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Disponível em: < http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf >. Acesso em 08 nov. 2010. p.19.

e o progresso social e econômico do agricultor e de sua família, não há razão para impedir o acesso do agricultor a outra parcela de terra de modo a efetivar os princípios da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

A vedação de que aquele que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição para-fiscal não pode ser enquadrado como beneficiário do PNRA, merece uma análise mais detalhada. Inicialmente, há que se esclarecer que a função pública, em sentido lato, é caracterizada pela atribuição, competência ou encargo destinada ao exercício de determinada atividade vinculada ao interesse público. Embora, a doutrina administrativista faça distinção entre servidores públicos, agentes públicos e agentes políticos, aqui, genericamente, iremos nos referir a funcionários públicos para enquadrar todos aqueles que exercem função pública.¹⁷¹

Assim, uma primeira análise do dispositivo legal em comento poderia levar à conclusão que de um funcionário público sempre deve ser desclassificado do PNRA. No entanto, isso não procede. Há que se realizar uma análise caso a caso, sempre verificando se a natureza da função desempenhada, o valor percebido a título de remuneração e/ou a compatibilidade da mão de obra familiar para a exploração do lote, seriam suficientes para enquadrar aquele candidato (e sua família) como dependente desta política pública.

Isso deve ser feito tendo em vista que o PNRA é dirigido àqueles que não só necessitam da terra para garantia de sua subsistência, mas também demonstram aptidão para sua exploração e cultivo. Logo, devem ser excluídos do PNRA aquelas pessoas que não possuem vocação agrária e/ou possuam renda suficiente ao sustento da família, sem a necessidade de auxílio estatal. No entanto, isso não significa que todo aquele que exercer função pública estará, de plano, enquadrado nesta vedação e deva ser excluído do PNRA.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado às pessoas que venham a exercer cargo ou mandato político. Com efeito, além dos fundamentos já apresentados acima, deve-se ressaltar que interpretação em sentido contrário poderia implicar, ainda que de forma indireta, na restrição de direitos políticos, o que encontra vedação no art. 15 da Constituição Federal.

Especialmente, no caso de o interessado ingressar no serviço público ou na atividade política posteriormente ao assentamento, não há que se falar em exclusão do PNRA, pois, essa conclusão levaria à impossibilidade de o assentado melhorar as condições de vida.

Por fim, a última vedação refere-se a quem já tenha sido contempla-

171 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

do anteriormente, com parcelas em programa de reforma agrária. Se o candidato já foi beneficiado anteriormente e não permaneceu na terra, provavelmente não possui ligações com o trabalho direto com a terra. Logo, não haveria razão para beneficiar novamente esta pessoa, em detrimento de outra que ainda não teve a oportunidade. No entanto, esse raciocínio não pode ser aplicado se o candidato apresentar uma justificativa plausível para a desistência anterior.

Com base no exposto, a exigência de certos requisitos e de excluídos para caracterizar o perfil dos beneficiários da reforma agrária, mostra-se necessária. Deve-se observar, contudo, que as limitações impostas pelo artigo ora em análise, ou pelos demais instrumentos normativos que tratam dessa questão, não podem ser interpretados de forma simplista e literal.

Há que se atentar para o objetivo da lei ao criar essas restrições, que foi de excluir do PNRA aquelas pessoas que não possuam vocação agrária ou que tenham outros meios de garantir o sustento da família, sem a necessidade de auxílio estatal. Assim, parece claro que o simples fato de um beneficiário exercer alguma função pública ou política ou ter progredido economicamente após sua instalação na parcela rural, não é o suficiente para excluí-lo do PNRA, desde que atendidos os demais requisitos.

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

A reforma agrária, como importante política pública de inclusão social que é, não pode dar margem a qualquer conduta de caráter especulativo, nem ser utilizada por pessoas que não possuam o perfil exigido por esta lei (art. 20).

Por isso, a importância do dispositivo legal em exame, que proíbe qualquer negociação envolvendo as parcelas de terra destinadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária aos trabalhadores rurais, por um período de dez anos. Essa vedação legal atende, a um só tempo, ao princípio da moralidade administrativa¹⁷², por exigir uma conduta ética e honesta daqueles que são beneficiários da política pública, bem como, dificulta a especulação econômica de imóveis rurais que estão afetados a uma destinação social.

A regra da inegociabilidade dos Títulos de Domínio (TD) e dos Contratos de Concessão de Uso (CCU) pelo prazo de dez anos, além de prevista expressamente no dispositivo legal *sub examinem*, também possui previsão no art. 189 da Constituição de 1988¹⁷³. Internamente, o Incra regulamentou a matéria através da Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, atualmente em vigor.

Por razões didáticas, será, primeiramente, analisada a questão do prazo de inalienabilidade, para, em seguida, examinar a obrigação imposta ao beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária de explorar, direta e pessoalmente, a parcela de terra que lhe foi destinada.

O Incra, ao tomar posse de determinado imóvel rural, seja através de imissão provisória na posse ou mediante aquisição, nos moldes do Decreto nº 433/92, alterado pelo Decreto nº 2.614/98, inicia, de imediato, os procedimentos técnicos necessários à criação do respectivo projeto de assentamento. Na maioria das vezes, o Incra sequer possui o domínio do imóvel, mas apenas a posse provisória, razão pela qual, em casos assim, o instrumento utilizado pela autarquia para ceder a posse da área aos beneficiários da reforma agrária, garantindo-lhes o acesso à terra e a outros benefícios, é o Contrato de Concessão de Uso - CCU.

172 Importante esclarecer que o princípio da moralidade administrativa, previsto expressamente no art. 37 *caput* da CF, se aplica não apenas aos agentes públicos no exercício de suas atribuições, mas também aos particulares em suas relações com o Poder Público, como é o caso.

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

Em decorrência de seu caráter provisório¹⁷⁴, o CCU não materializa instrumento hábil para efetivar a transmissão de domínio, mas, como dito, apenas da posse. A transferência dominial de imóvel da reforma agrária ao beneficiário, em caráter definitivo, pressupõe outro instrumento, denominado Título de Domínio - TD, cujo pressuposto principal é já ter sido efetivada a necessária transcrição do imóvel rural em nome da autarquia agrária. Em outras palavras, quando o Incra possui apenas a posse, por certo, que somente esta poderá ser transferida a terceiro, o que ocorre através do CCU; por outro lado, ostentando o Incra a condição de proprietário do imóvel rural, poderá transferir o domínio ao parceleiro, fato este que se materializa através do TD. Esse título, ao contrário do Contrato de Concessão de Uso, possui força de escritura pública, a teor do disposto no art. 7º do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, revelando-se instrumento hábil à transferência de domínio, desde que as obrigações expressamente impostas ao beneficiário sejam por este cumpridas, de forma cumulativa.

Essas imposições são juridicamente denominadas de *cláusulas resolutivas*, entre as quais destaca-se o prazo de inalienabilidade de dez anos, que começará a contar da data de celebração do CCU¹⁷⁵, ou, quando inexistente, da data de emissão do título outorgado ou do registro do mesmo, conforme disposto em cláusula constante do aludido documento, à época de sua emissão¹⁷⁶.

Portanto, não há razões para dúvida: o prazo de inalienabilidade de dez anos é contado da data em que foi celebrado o Contrato de Concessão de Uso ou da emissão do Título de Domínio (ou, ainda, de sua averbação no Registro Civil)¹⁷⁷, ou seja, do fato jurídico que primeiro ocorrer. Assim, supondo hipoteticamente que um beneficiário tenha firmado Contrato de Concessão de Uso no dia 15.12.2010 e, cinco anos mais tarde, receba o Título de Domínio, este será inegociável apenas por mais cinco anos, pois, a soma dos prazos do CCU e do TD perfaz o prazo de inalienabilidade previsto legal e constitucionalmente.

É certo que a observância do prazo de dez anos, por si só, revela-se insuficiente para efetivar-se a transmissão de domínio em favor do beneficiário da reforma agrária, tendo em vista que tanto o CCU quanto o TD possuem outras cláusulas resolutivas, que serão examinadas no dispositivo seguinte.

Pois bem, de acordo com o dispositivo legal ora examinado, o beneficiário da reforma agrária assumirá o compromisso de cultivar o imóvel, direta

174 O Contrato de Concessão de Uso será firmado pelo prazo mínimo de cinco anos, prorrogável por igual período, a critério da autarquia, conforme art. 3º, § 1º, IN 30/2006.

175 Registre-se que o § 3º do art. 3º da IN/INCRA/30/2006 afirma que este prazo inicia-se da publicação da relação de beneficiários no Boletim de Serviço do Incra, entendimento que foi adotado aos comentários do art. 18 desta obra, contudo, entendemos que o termo *a quo* que melhor atende aos interesses do beneficiário e que portanto deve ser adotado é a data de assinatura do CCU e não de sua publicização.

176 IN/INCRA/30/2006, art. 4º, § 2º.

177 Deverá ser verificado no próprio título, que contém a informação sobre a possível exigência da averbação.

e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, ou ainda com a ajuda eventual de terceiros, conforme autoriza o art. 4º, II, da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e também o art. 3º da Lei nº 11.326/06, e o de não ceder o seu uso a outras pessoas físicas ou jurídicas. Qualquer tipo de alienação envolvendo o imóvel rural, como visto, somente será possível após decorrido o prazo de dez anos, e desde que atendidas as demais condições assumidas pelo beneficiário e previstas textualmente nos instrumentos de transmissão de posse e domínio utilizados pelo Incra.

Se a exploração da parcela deve ser direta e pessoal, em princípio ficam vedados o comodato, o arrendamento, a locação ou qualquer outro negócio jurídico que revele a terceirização da exploração em benefício de terceiros, seja a título gratuito ou oneroso. Contudo, é importante esclarecer que o Incra, enquanto autarquia gestora da reforma agrária, possui autonomia para autorizar, em caráter excepcional, eventuais explorações do imóvel em regime de parceria ou mesmo arrendamento¹⁷⁸, desde que a anuência da autarquia seja expressa e devidamente fundamentada em razões de interesse público.

Embora pessoal, não é razoável exigir que a exploração do imóvel utilize a força de trabalho de toda a família. Assim, se o casal efetivamente reside na parcela, mas apenas um dos cônjuges explora diretamente o imóvel enquanto que o outro, em decorrência de fato superveniente, exerce alguma atividade não proibida pelas leis de regência da reforma agrária, por certo que esta situação, bastante comum, estará em consonância com o dispositivo legal em análise, não sendo, pois, justificativa para rescisão contratual, sob pena de ferir os princípios constitucionais da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Em outras palavras, não pode o Estado obstaculizar ou mesmo impedir o crescimento econômico e intelectual dos beneficiários da reforma agrária, porquanto, o principal objetivo dessa importante política pública é justamente a inserção social de pessoas que sempre viveram à margem do sistema, discriminadas pela sociedade e esquecidas pelo Poder Público.

Em conclusão, a exploração dos imóveis rurais destinados à reforma agrária deve ser pessoal e direta, assim entendida a exploração realizada pelo núcleo familiar, por apenas um ou alguns componentes do núcleo familiar ou mesmo através de cooperativas. O que se veda, como dito, é a transferência irregular do uso da parcela a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de dez anos, fato este que desnatura o objetivo principal da reforma agrária, que é a inclusão social, além de causar enormes prejuízos ao Estado brasileiro.

178 O art. 72 do Decreto nº 59.428/66 dispõe da seguinte forma: “As parcelas não poderão ser hipotecadas, arrendadas ou alienadas por parceleiros a terceiros, sem que haja prévia anuência do IBRA ou do INDA”. Registre-se que o IBRA e o INDA, já extintos, foram sucedidos em suas atribuições pelo Incra.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

O beneficiário da reforma agrária, ao firmar o Contrato de Concessão de Uso ou receber o Título de Domínio da parcela de terra que lhe foi destinada pelo Incra, passa a sujeitar-se ao cumprimento de inúmeras condições, sob pena de, em caso de inadimplemento, a posse ou domínio do imóvel retornar à autarquia agrária, para que esta possa dar continuidade à política pública de sua competência.

Sobre as condições impostas ao beneficiário, o art. 121 do Código Civil de 2002 esclarece que: “Considera-se condição a cláusula que, derivando exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto”. Condição, portanto, diz respeito a um fato futuro e incerto que, caso ocorra, repercutirá no negócio jurídico realizado.

As condições previstas no Contrato de Concessão de Uso ou no Título de Domínio emitidos pelo Incra são de natureza resolutiva, importando com isso, dizer que o beneficiário da reforma agrária adquire, desde logo, os direitos advindos desses instrumentos. Contudo, constatando o Incra a inobservância de uma ou de algumas das condições resolutivas constantes no instrumento que formaliza o negócio jurídico, adotará as medidas visando seu imediato desfazimento e, conseqüentemente, a retomada da parcela.¹⁷⁹

Condição resolutiva, portanto, é a cláusula cujo implemento faz cessar os efeitos do negócio jurídico, retirando-lhe a eficácia. Segundo o magistério de Caio Mário da Silva Pereira:

Pendente a condição, vigora a declaração de vontade desde o momento de sua emissão, e pode o titular exercer na sua plenitude o direito criado, que se incorpora, desta sorte, e desde logo, ao seu patrimônio (adquisitio). Realizada a condição, extingue-se o direito, resolvem-se as faculdades que o compõem, inclusive aquelas que foram instituídas em benefício de terceiros.¹⁸⁰

As condições resolutivas - ou resolutórias -, quando expressamente previstas no ato ou negócio jurídico, como ocorre com o Contrato de Concessão de Uso e o Título de Domínio emitidos pelo Incra, não exigem intervenção do Poder

179 Art. 127, CC/2002: “Se for resolutiva a condição, enquanto esta se não realizar, vigorará o negócio jurídico, podendo exercer-se desde a conclusão deste o direito por ele estabelecido”.

180 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Volume 1. 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 393.

Judiciário para que sejam declaradas, pois, operam seus efeitos de pleno direito, autorizando com isso o desfazimento do negócio jurídico e permitindo, via de consequência, o retorno do imóvel ao Incra, para que possa destiná-lo a outra família de trabalhadores rurais.

No mesmo sentido é a lição de Clóvis Beviláqua, ao afirmar que a “resolutória expressa está no conhecimento do interessado, consta do título em que se funda o seu direito, nenhuma dúvida pode suscitar. Dispensa a intervenção do Poder Judiciário, e opera por si, de pleno direito”¹⁸¹.

Em síntese, ao celebrar o Contrato de Concessão de Uso ou receber o Título de Domínio, o beneficiário exercerá desde logo seus direitos, podendo explorar o imóvel rural e, caso queira, receber os créditos a que fizer jus. No entanto, caso descumpra alguma das condições resolutivas expressamente previstas nos aludidos instrumentos, os efeitos deles decorrentes se extinguem de pleno direito, permitindo ao Incra a retomada do imóvel rural.

Pois bem, os Contratos de Concessão de Uso celebrados pelo Incra, via de regra, contêm cláusula com as condições resolutivas a seguir especificadas, que deverão ser cumpridas cumulativamente, sob pena de desfazimento do negócio jurídico. Veja-se:

XI - resolver-se-á o presente contrato, antes do seu término, independentemente de qualquer procedimento ou medida judicial, se a UNIDADE FAMILIAR: a) não cultivar direta e pessoalmente a parcela ou área do projeto; b) deixar de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento; c) descumprir a legislação agrária e ambiental; d) tornar-se elemento de perturbação para a continuidade do desenvolvimento dos trabalhos, por má conduta ou inadaptação à vida comunitária, e; e) alienar, arrendar ou transferir a posse da parcela ou fração ideal a terceiros, sem prévia anuência do Incra.

O Título de Domínio também possui cláusula contendo várias condições resolutivas, sendo que algumas são idênticas às previstas no CCU, enquanto que outras lhe são específicas:

XIV - Extingue-se a condição resolutiva, quando cumulativamente: a) a UNIDADE FAMILIAR houver liquidado, integralmente, o valor de seu débito para com o OUTORGANTE, inclusive, os créditos reembolsáveis, concedidos para fins de Reforma Agrária; b) se decorridos dez anos, da data do Título ou da outorga do Contrato de Concessão de Uso, se expedido anteriormente a este, em face do estabelecido no art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com alterações posteriores; c) se registrado o imóvel no Registro de Imóveis competente; d) estiver em dia com o pagamento do ITR, e; e) houver cumprido a cláusula II.

181 BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil Comentado*. Editora Rio, 1940. p. 275.

A cláusula II prevista na letra “e”, acima transcrita, afirma, por sua vez, que o imóvel destina-se à exploração agropecuária e a outras modalidades de exploração aprovadas pelo Incra, ficando a unidade familiar comprometida a residir na parcela ou em área compreendida no projeto de assentamento, explorá-la direta e pessoalmente, bem como, manter tal destinação e a preservar o meio ambiente, inclusive as áreas de reserva legal e preservação permanente, na forma da legislação ambiental federal e estadual vigentes.

Assim, caso o beneficiário descumpra qualquer das obrigações a que se obrigou, como, p. ex., a de não vender, ou ceder a qualquer título a posse do imóvel a terceiros, sem prévia e expressa anuência do Incra, nos termos do art. 72 do Decreto nº 59.428/66, a autarquia agrária, que em todos os casos, permanece com a posse indireta do imóvel, poderá retomá-lo administrativa ou judicialmente, a fim de conferir-lhe nova destinação segundo os princípios e normas que regem a reforma agrária no País. Esse, aliás, também é o entendimento jurisprudencial, conforme se verifica na decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, devido à sua clareza e elogiável didática, merece transcrição:

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. DESTINAÇÃO DOS LOTES. ALIENAÇÕES FEITAS POR ASSENTADOS. INEFICÁCIA. FALTA DE AUTORIZAÇÃO DO INCRA. INEGOCIABILIDADE DOS IMÓVEIS EM 10 ANOS. ART. 189 DA CONSTITUIÇÃO. OCUPAÇÃO POR SUPOSTOS ADQUIRENTES DAS POSSES. IRREGULARIDADE. REINTEGRAÇÃO DO INCRA NA POSSE CONCEDIDA. ART. 1.208 DO CÓDIGO CIVIL. ART. 71 DO DECRETO-LEI 9.760/46. ART. 72 DO DECRETO 59.428/66. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. ASSERTIVA GENÉRICA DE PREJUÍZO, NÃO DEMONSTRADO. APELAÇÕES IMPROVIDAS. [...] 2. A desapropriação é uma supressão compulsória da propriedade. A titularidade do bem expropriado passa para o domínio público, que, no caso da desapropriação por interesse social para reforma agrária, levará à realização de um projeto para assentar famílias que buscam o trabalho digno no campo e não têm condições financeiras para tanto. **Até a concessão do título de propriedade, o imóvel pertence ao Incra, que pode ceder ao ocupante, por meio de concessão de uso. Com a outorga do título, ele passa para a propriedade do outorgado, mas com condição resolutiva de retorno ao estado anterior se não se cumprir a finalidade daquela concessão, estando expressa a impossibilidade de venda.** 3. A condição de imóvel inegociável é prevista pela própria Constituição, que, no art. 189, **estabelece o prazo mínimo de 10 anos para que possa ser vendido, sendo que eventuais cessão e arrendamento devem conter autorização expressa do Incra, nos termos do art. 72 do Decreto 59.428/66.** Está afastada, assim, a possibilidade de os assentados, titulares da posse direta, de aliená-lo a terceiros, sem a

devida autorização do expropriante, dentro do prazo de 10 anos. **4. A não-intervenção do Incra no contrato de cessão faz com que esses pactos, celebrados entre os proprietários originais e adquirentes, não produza efeitos para terceiros e para a autarquia fundiária.** É um negócio jurídico válido somente entre as partes contratantes, não atingindo o Incra, porque não anuiu. A posse exercida nessas condições, pelos terceiros adquirentes, é viciada. Não sendo justa a posse, porque clandestina, uma vez estabelecida às ocultas de quem teria interesse em conhecê-la, no caso o Incra, não houve sua aquisição, nos termos do art. 1.208 do Código Civil, não tendo ela sido transferida. 5. A posse do Incra, que é indireta, advém da própria condição resolutiva do título de propriedade e o esbulho possessório foi caracterizado a partir do momento em que se descobre que outra pessoa, não os outorgados dos títulos para cumprimento da reforma agrária pelo governo, está ocupando o imóvel. 6. O art. 71 do Decreto-Lei 9.760/46 é claro ao prescrever que o ocupante de imóvel rural da União, sem seu assentimento, perderá, sem direito de qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo¹⁸². (grifamos).

Embora, como dito, não seja necessário ao Incra intentar ação judicial visando o desfazimento do Contrato de Concessão de Uso ou do Título de Domínio, a autarquia, ao constatar o descumprimento das cláusulas resolutivas por parte do beneficiário, deverá instaurar procedimento administrativo visando a extinção do negócio jurídico¹⁸³, devendo, para tanto, garantir ao parceleiro a observância do contraditório e franqueando-lhe o uso de todos os meios de prova em direito admitidos, em consonância com o princípio constitucional do devido processo legal, a teor do disposto no art. 5º, LIV e LV, da Constituição de 1988.

182 AC nº 2002.01.00.042198-9/BA TRF 1a Região, Quarta Turma, Rel. Juiz Gláucio Maciel Gonçalves, 18.10.2005.

183 A Instrução Normativa INCRA nº 47, de 16 de setembro de 2008, estabelece as diretrizes para a supervisão ocupacional em projetos de reforma agrária e, conseqüentemente, para a retomada de parcelas ocupadas de forma irregular.

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no *caput* deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

A ingerência estatal sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, protege importante valor, qual seja, a soberania nacional, que pode ser lastreado em três importantes fundamentos justificadores: a) defesa da integridade do Território Nacional; b) segurança do Estado, e; c) justa divisão da propriedade¹⁸⁴.

Tal questão não é, em absoluto, novidade no ordenamento jurídico brasileiro, tendo o primeiro regramento de que se tem notícia neste sentido, exce-tuadas as disposições legais que se referiam, especificamente, às áreas situadas em Faixa de Fronteira ou em Faixa de Segurança, surgido no contexto dos chamados “Anos de Chumbo”, através do Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1968. Segue seu inteiro teor:

Ato complementar nº 45 - de 30 de janeiro de 1969

Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural por estrangeiro

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe conferem o § 1º do art. 2º e o art. 9º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, resolve baixar o seguinte Ato Complementar:

Art. 1º. A aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no País.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de transmissão “causa mortis”.

Art. 2º. Para os efeitos deste Ato, considera-se residente no País o estrangeiro que nele possua permanência definitiva.

Art. 3º. Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

Art. 4º. Este Ato complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

184 RODRIGUES, Fabrício Gaspar. *Direito Agrário*, Salvador, Editora Jus Podivm, 2009.

Tal ato, conforme nele próprio previsto, foi regulamentado pela ainda vigente Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, diploma a cuja normatividade remete o presente art. 23 da Lei nº 8.629/93.

Salienta-se, na sequência, que a matéria em exame foi constitucionalizada ainda em 1969, com o advento da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro daquele ano. Tal foi realizado, com efeito, através do art. 153, § 34, in verbis:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no país, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

Hodiernamente, veja-se que a Lei nº 5.709/71 encontra respaldo constitucional no art. 190 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe:

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

Resta salientar que a prática de restringir a aquisição de áreas rurais em relação às pessoas estrangeiras não constitui exclusividade brasileira, sendo bons exemplos desta política restritiva as legislações dos Estados Unidos e do México.

De princípio, estabelece-se que a lei em epígrafe somente confere a possibilidade de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais no Brasil aos estrangeiros pessoas físicas residentes no País, bem como, às pessoas jurídicas estrangeiras que sejam legalmente autorizadas a aqui funcionar.

Estrangeiros não residentes e pessoas jurídicas não autorizadas não podem adquirir ou arrendar terras, em nenhuma hipótese.

Ademais, as pessoas jurídicas estrangeiras somente podem adquirir ou arrendar imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários. Os projetos respectivos devem ser aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Consoante disciplina a Lei nº 5.709/71 e o seu regulamento, o Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, a aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, quer pessoa física, quer jurídica, é limitada à área de 50 Módulos de

Produção Indefinida - MEI, medida, esta, fixada pelo Incra em cada região e município do País.

Até o limite de 3 MEIs e desde que se trate da primeira gleba pretendida por determinado estrangeiro, a aquisição é livre, não dependendo de qualquer formalidade além das já previstas pela lei civil para a aquisição da propriedade imóvel.

As segundas aquisições, bem como, aquelas relativas a imóveis rurais que possuam entre 3 e 50 MEIs de extensão, nos termos da lei em tela, somente podem ocorrer mediante a prévia autorização do Incra, a qual constitui condição de validade da compra e venda da gleba.

Com respaldo na importância do bem protegido pelas limitações instituídas pela Lei nº 5.709/71, seu art. 15 tacha de nula de pleno direito a aquisição desobediente às suas disposições, o que se dá independentemente de haver ou não boa-fé por parte dos envolvidos.

A norma vigente, com efeito, não deixa espaço a alternativas medianas: é explícita o bastante na enunciação de sua *mens*, qual seja, a de coibir a convalidação dos atos praticados à sua revelia, por qualquer forma, ainda que pelo decurso do tempo.

Note-se que, a impossibilidade de convalidação de eventuais aquisições de imóveis rurais, sem a observância dos limites e procedimentos postos pela Lei nº 5.709/71, também encontra respaldo no Código Civil vigente, normatização subsidiária à lei em exame, já que tais transmissões de propriedade constituem negócios jurídicos privados. Sob a ótica da codificação, a prévia autorização do Incra é, indubitavelmente, solenidade que a lei considera essencial para a validade do ato.

Neste passo, o art. 166, V, do Código Civil vigente estatui ser nulo o negócio jurídico quando for preterida alguma solenidade desta monta e, mais incisivamente ainda, informa em seu art. 169 que o negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, não convalidando, ademais, pelo decurso do tempo.

Além do limite geral de 50 MEIs para a aquisição, a Lei nº 5.709/71 ainda apresenta outras limitações de extensão da área que pode ser adquirida por estrangeiros, nos termos do art. 12, desta feita em função do percentual máximo da área do município que pode ser ocupada por não nacionais e por indivíduos de uma mesma nacionalidade que não a brasileira.

A soma das áreas pertencentes a pessoas estrangeiras, com efeito, não poderá ultrapassar um quarto da superfície do Município onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, assim como as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite de um quarto referido neste parágrafo.

Quanto a estes últimos limites, saliente-se, a lei arrola exceções no próprio art. 12, determinando ficarem delas excluídas as aquisições de áreas rurais inferiores a três módulos, as que tiverem sido cadastradas perante o Incra antes de 10 de março de 1969 e aquelas cujo adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

Em que pese a Lei nº 8.629/93 somente pretender disciplinar a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, a Lei nº 5.709/71 alberga importante limitação quanto às pessoas jurídicas brasileiras da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que residam ou tenham sede no Exterior.

Trata-se, com efeito, das pessoas jurídicas brasileiras de capital estrangeiro, as quais, por força do § 1º do art. 1º, da Lei nº 5.709/71 e do art. 23 da Lei nº 8.629/93, estão plenamente sujeitas às mesmas limitações impostas para a aquisição e para o arrendamento de imóveis rurais por parte de estrangeiros residentes ou autorizados a funcionar no Brasil.

A tese da possibilidade de controle administrativo sobre as aquisições de imóveis rurais, por parte das empresas brasileiras de capital estrangeiro, foi objeto de análise por parte da Advocacia-Geral da União, que exarou o Parecer nº AGU/LA-01/2010, analisando minuciosamente a compatibilidade do art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/71 com a Constituição Federal, concluindo e adotando a tese de que tal dispositivo foi por ela plenamente recepcionado, tanto em sua redação original quanto na atual dicção do art. 190.

Tal parecer, outrossim, foi aprovado pelo Presidente da República e regularmente publicado, nos termos do art. 40, § 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, razão pela qual o entendimento nele esposado é vinculante para toda a Administração Pública Federal.

Salienta-se que o parecer vinculante acima mencionado representou uma virada no entendimento da Advocacia-Geral da União quanto ao tema ora em comento, vez que, até então, vigia no âmbito da Administração Pública Federal posicionamento no sentido da não aplicação da Lei nº 5.709/71 às empresas brasileiras de capital estrangeiro. Considerava-se que, na ausência de expressa autorização constitucional, a lei não poderia estabelecer discriminação entre empresas brasileiras de capital nacional e empresas brasileiras de capital estrangeiro, por se considerar que tal discriminação feriria, não somente os princípios regedores da atividade econômica, mas a própria isonomia constitucionalmente garantida.

Endossando este entendimento, com efeito, foram editados os Pareceres nºs AGU/LA 04-94 e AGU/LA 01/97, para os quais a Lei nº 5.709/71 e seu regulamento, o já citado Decreto nº 74.965/74, não seriam aplicáveis às empresas

com sede no Brasil e constituídas sob as leis brasileiras, ainda que de capital estrangeiro, as quais poderiam, portanto, adquirir livremente imóveis rurais no País. Tais pareceres também possuíam efeito vinculante para toda a Administração Pública Federal, haja vista que aprovados pelo Presidente da República e regularmente publicados, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Orgânica da Advocacia Geral da União.

Assim, importantíssimo ressaltar que somente a partir da revogação dos pareceres AGU/LA 04-94 e AGU/LA 01/97 pelo Parecer nº AGU/LA-01/2010, o qual foi publicado em 23 de agosto de 2010, é que se mostra possível o controle administrativo das aquisições de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro, haja vista que o novel parecer, expressamente, determina o respeito às situações jurídicas consolidadas sob a vigência do anterior entendimento esposado pela AGU, o qual vinculava toda a Administração Pública Federal.

Quer isso dizer que as transmissões de propriedade rural para o domínio de empresas brasileiras de capital estrangeiro realizadas antes de agosto de 2010, ainda que sem autorização do Incra, são perfeitamente válidas e eficazes, não podendo ser questionadas perante ou pela Autarquia.

Tanto o § 2º do art. 23, da Lei nº 8.629/93 quanto o § 3º do art. 3º, da Lei nº 5.709/71 prevêm a possibilidade de que seja ampliado o teto de 50 MEIs estabelecido pela legislação para a aquisição e o arrendamento, assim como deferida a possibilidade de aquisições e arrendamentos por pessoas jurídicas de imóvel com extensão superior a 100 MEIs.

O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, com efeito, pode aumentar o limite estabelecido de 50 MEIs para as pessoas físicas. Nesta hipótese, trata-se de autorização em nível abstrato, não havendo necessidade de individuais autorizações para cada caso concreto.

Outra, é a hipótese do mandamento contido no § 2º do art. 23, da Lei nº 8.629/93, por força do qual o Congresso Nacional pode autorizar, no caso concreto, tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709/71, quanto a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 MEIs.

De se salientar, por fim, que nos termos dos diplomas legais ora analisados, as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais situados em área considerada indispensável à segurança nacional, por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, sem prejuízo da aplicação da legislação específica, v.g., aquela que cuida da disciplina das faixas de fronteira, contidas na Lei nº 6.634/79 e seu regulamento, o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.

Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual.

Neste dispositivo, o legislador deixa clara a sua intenção quando versa que as ações de reforma agrária devem ser empreendidas em conjunto com as ações de Política Agrícola, para que o Programa de Reforma Agrária seja uma política pública eficiente e com sustentabilidade financeira e estratégica, principalmente, quando da implantação de assentamentos para que os trabalhadores rurais assentados consigam desenvolver a sua produção, vez que, os recursos destinados irão trazer segurança ao seu investimento.

Assim, a Reforma Agrária deve ser compatibilizada com uma Política Agrícola (agrária e fundiária) adequada, com recursos financeiros destinados de forma suficiente no orçamento da União e com metas bem traçadas para que se consiga alcançar, de maneira linear, a necessária justiça social no campo, promovendo o desenvolvimento rural, regulando e disciplinando as relações jurídicas, econômicas e em agrupamentos coletivos que, por consequência, impedirá o surgimento de latifúndios e minifúndios.

Com efeito, podemos pontuar a questão partindo dos conceitos de Reforma Agrária e de Política Agrícola, já existentes no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), e que, por ser um conceito legal, temos que interpretar de forma autêntica.

A Reforma Agrária é uma política pública social, desenvolvimentista, de competência do Governo Federal que, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, procura, estrategicamente, ordenar melhor a propriedade de imóvel rural, com a inserção do dever de cumprir a sua função social, para que haja o acesso democrático à terra, priorizando assim, a segurança alimentar e a produção no campo.

No âmbito da Política Agrícola, podemos destacar as medidas do crédito rural, do cooperativismo e seguro agrícola, que visam concretizar o que foi inserido no Plano Nacional de Reforma Agrária, vez que amparam as atividades agropecuárias para que ocorra progresso na oferta de trabalho e na industrialização do campo.

O crédito rural é de extrema importância para a Reforma Agrária, já que a partir da sua concessão, o agricultor consegue desenvolver a sua atividade através de assistência técnica, aquisição de sementes e mudas, inseminação artificial, mecanização agrícola, eletrificação rural, dentre outros avanços.

Já o seguro agrícola, outra importante ferramenta para o desenvolvimento rural, é conceituado pelo Professor Benedito Ferreira Marques como:

[...] o negócio jurídico que vem sendo celebrado mediante simples cláusula de adesão inserida na própria cédula de crédito rural, emitida nas operações de custeio, estabelecendo uma relação jurídica entre o mutuário e o Banco Central do Brasil, que é o administrador desse programa.¹⁸⁵

Vale destacar a criação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Proagro, criado pela Lei nº 5.969/73, que instituiu o seguro agrícola, exonerando o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito que não pudessem ser pagas quando da ocorrência de algo inesperado.

Sumarizando esse contexto, vislumbra-se, claramente, que políticas agrícolas como o crédito rural, de assistência técnica e de seguro agrícola trazem uma segurança maior de investimento e de desenvolvimento no campo. Inequivocamente, os pequenos produtores devem ser favorecidos com essa cobertura política, visto que o desenvolvimento de pequenas propriedades enfrenta mais dificuldades, tendo em vista os recursos humanos e financeiros serem menores.

Como se pode perceber pelos conceitos apresentados, a Reforma Agrária possui uma diretriz mais duradoura, perene, com uma estabilidade temporal maior; já, a Política Agrícola necessita modificar-se ou adaptar-se às vicissitudes do cotidiano e das circunstâncias temporais e espaciais.

Nesse sentido, Coutinho Cavalcanti entende que

[...] a reforma agrária é a revisão e o reajustamento das normas jurídico-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura agrária do País, visando à valorização do trabalhador do campo e ao incremento da produção, mediante a distribuição, utilização, exploração social e racional da propriedade agrícola e ao melhoramento das condições de vida da população rural (1961).¹⁸⁶

Já no que tange à Política Agrícola, na visão do luminar do Direito Agrário, Emílio Alberto Maya Gischkow¹⁸⁷ - utilizando-se da terminologia política agrária: “a política agrária é caracterizada fundamentalmente por uma ideologia, alicerçada em determinados princípios, planejados e executados pelo Poder Público tendo em vista o interesse social.”

A Política Agrícola, também, é lembrada no Texto Constitucional quando no Capítulo III, do Título VII, versa sobre as diretrizes da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária e, além do mais, por força do art. 50 do Ato

185 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

186 COUTINHO CAVALCANTI. *Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo, Ed. Autores Reunidos, 1961.

187 GISCHKOW, Emílio Alberto Maya. *Princípios de Direito Agrário*: desapropriação e reforma agrária. São Paulo: Saraiva, 1988.

das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) é instituída a denominada Lei Agrícola, Lei nº 8.171/91, que preconiza os mesmos instrumentos e escopos presentes no Estatuto da Terra, em seu art. 73.

Já na composição dessas duas ações com o quesito orçamentário, no âmbito administrativo do Incra, compete à Diretoria Gestão Estratégica (DE), art. 57 do Regimento Interno do Incra (Portaria/MDA nº 20, de 08.04.2009) coordenar o planejamento e a programação orçamentária, os planos relativos à reforma agrária e o ordenamento da estrutura fundiária, compatibilizando as diretrizes estratégicas da autarquia agrária.

As ações de reforma agrária estão contempladas no Plano Plurianual- PPA em face da sua natureza continuada, pois, as atividades desenvolvidas no plano agropecuário não se limitam aos períodos anuais, em face da imposição ou condicionamentos do meio ambiente. Em outras palavras, a safra agrícola das diversas culturas desenvolvidas pela agricultura familiar não se reservam ao calendário comum. As diversas atividades executadas para implantação da reforma agrária estão previstas na forma de ações programáticas, tais como Pronera, ATER, Terra Sol e outros.

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.

Sobre o dever do Estado de gerir todas essas políticas públicas, Rui Barbosa já dizia “quem dá os fins dá os meios”, então, cabe ao Estado cumprir com o seu mister. Com isso, por meio da Constituição Federal, a União restou obrigada a fixar quais os fins devem ser atendidos, como por exemplo: a prestação dos serviços públicos essenciais ou não, o exercício do poder de polícia, a intervenção no domínio econômico, a manutenção da sua estrutura, máquinas, móveis, servidores, a identificação e preservação da memória e da história.

Nesse diapasão, os fins governamentais referentes à Reforma Agrária são colacionados no Plano Nacional de Reforma Agrária e o Poder Público precisa disponibilizar os meios e, como o próprio texto da Lei Agrária determina (art. 25, *caput*), o Plano Plurianual (PPA) deve disciplinar como será feito.

Na logística do Plano Plurianual, o seu prazo de encaminhamento está descrito no § 2º, do art. 35, do ADCT, que estabelece o seguinte:

Art. 35.

[...] § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O Plano Plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (§ 1º do art. 165 da Constituição Federal) que, na maioria das vezes, são despesas de capital, vez que são de longa duração.

Sabendo que a Lei Orçamentária Anual (LOA) se vincula à Lei de

Diretrizes Orçamentárias e, esta, também com o Plano Plurianual, a contabilidade orçamentária para a destinação dos recursos financeiros à Reforma Agrária deve ser interligada nesse prazo de quatro anos. Assim, conforme a determinação contida no *caput* do art. 25, o Chefe do Executivo deve fixar, por meio da LOA, o volume de títulos da dívida agrária para pagamento das indenizações resultantes das desapropriações efetuadas e os recursos para movimentar a máquina administrativa na implementação do Programa de Reforma Agrária.

Destarte, no PPA 2008/2011, a Reforma Agrária foi inserida no 1º Objetivo de Governo “Promover a inclusão social e a redução das desigualdades”; e no Objetivo Setorial “Promover a Reforma Agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para a produção de alimentos, renda e cidadania no campo”.

Com relação aos Títulos da Dívida Agrária - TDA, usados para indenização de terra nua das áreas desapropriadas, há, no ordenamento jurídico, limitação à quantidade de títulos que podem ser expedidos pelo Incra anualmente, contudo, essa quantidade não está vinculada à cifra que pode ser alcançada.

Em regra, caberá ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Incra destinar os recursos para a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária, entretanto, o próprio dispositivo legal versa sobre a exceção à regra da destinação dos recursos, como no caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), constituído no MDA, mas com recursos oriundos do orçamento do Banco do Brasil, que financia projetos individuais ou coletivos, gerando renda e segurança financeira aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, por meio das mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, e, por isso, possui as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País.

Através do Pronaf, o agricultor familiar poderá custear a safra, a sua atividade agroindustrial, investimentos em máquinas, equipamentos ou até mesmo a infraestrutura do seu imóvel.

No que tange o § 2º do dispositivo comentado, o Governo Federal compatibilizou, em 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, diversas políticas públicas integrando os ministérios, no sentido de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

As ações de reforma agrária promovidas pelo Governo Federal devem oportunizar a participação social e a concatenação de ações complementares com os estados e municípios, por exemplo. Compete ao Incra encaminhar, anualmente, às unidades da federação e aos órgãos da administração pública a programação ou as demandas que visem a implementação das políticas públicas nas áreas reformadas.

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como, a transferência ao beneficiário do programa.

A correta abordagem do tema posto demanda uma contextualização dos institutos da imunidade e isenção tributária.

Como nos ensina Misabel Derzi:

[...] do ponto de vista jurídico, em geral, todos se põem de acordo em que a imunidade: é regra jurídica, com sede constitucional; é delimitativa (no sentido negativo) da competência dos entes políticos da Federação, ou regra de incompetência; obsta o exercício da atividade legislativa do ente estatal, pois, nega competência para imposição em relação a certos fatos especiais e determinados; distingue-se da isenção que se dá no plano infraconstitucional da lei ordinária ou complementar.¹⁸⁸

Dessa forma, o legislador constituinte, em relação aos impostos, especificamente, e em observância a situações de fato ou pessoais do contribuinte, estabeleceu limites à competência impositiva dos entes tributantes. Essas limitações à competência tributária, instituídas em sede constitucional, são denominadas imunidades.

Sacha Calmon leciona que a abordagem do instituto da imunidade como limitação constitucional ao poder de tributar não é a única forma possível de visualizá-lo: “À luz da teoria da norma jurídica, os dispositivos constitucionais ‘entram’ na composição da hipótese de incidência das normas de tributação, configurando-lhe o alcance e fixando-lhe os lindes”.¹⁸⁹

As imunidades, assim, refletem-se na hipótese de incidência, retirando do campo de abrangência da norma, situação que seria, em princípio, tributável.

As isenções procuram adequar as normas impositivas, que possuem caráter geral, às peculiaridades dos fatos concretos.

Dessa forma, o ente tributante, reconhecendo a existência de circunstância fática específica de determinado grupo de contribuintes, que deve ser levada em conta, pode isentá-lo do tributo sem a necessidade de alterar a norma geral.

Assentada essa premissa, abordemos, de forma sucinta, o conceito de isenção.

188 DERZI, Misabel Abreu Machado. In: BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 225. (nota).

189 COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 172.

Muito se discutiu, em sede doutrinária, sobre o conceito de isenção. Expressiva corrente doutrinária, normalmente denominada tradicional, defende ser a isenção, a dispensa legal do pagamento do tributo. Os defensores dessa corrente entendem que, num primeiro momento, ocorreria o fato gerador; num segundo momento, uma vez configurado o crédito tributário, se dispensaria o pagamento do tributo, mediante regra jurídica autônoma de isenção.

Vários são os doutrinadores que esposam tal entendimento, dentre os quais podemos destacar Bernardo Ribeiro de Moares, Rubens Gomes de Sousa, Amílcar de Araújo Falcão.

Para Rubens Gomes de Sousa, a “isenção é o favor fiscal concedido por lei, que consiste em dispensar o pagamento de um tributo devido”¹⁹⁰.

No mesmo sentido, Amílcar de Araújo Falcão leciona que na isenção

[...] há incidência, ocorre o fato gerador. O legislador, todavia, seja por motivos relacionados com a apreciação da capacidade econômica do contribuinte, seja por considerações extrafiscais, determina a inegibilidade do débito tributário.¹⁹¹

Criticando esse entendimento, uma segunda corrente que encontra seus maiores expoentes em Souto Maior Borges, Alfredo Augusto Becker, dentre outros, defende que as normas isencionais teriam a função de suspender a incidência da norma jurídica de tributação, denominando-se “normas de não incidência”. Portanto, a isenção seria uma excludente da obrigação tributária, incidindo para que não incida a norma de tributação.

Sobre o tema, leciona Alfredo Augusto Becker:

Poderia parecer que a regra jurídica tributária, que estabelece a isenção do tributo, estaria estruturada com regra desjuridizante total isto é, haveria uma anterior relação jurídica tributária atribuindo ao sujeito passivo a obrigação de pagar tributo; a incidência da regra jurídica de isenção teria como consequência o desfazimento daquela preexistente relação jurídico tributária.

[...] Na verdade, não existe aquela anterior relação jurídica e respectiva obrigação tributária que seriam desfeitas pela incidência da norma de isenção. [...] A regra jurídica de isenção incide para que a de tributação não possa incidir.

[...] A realização da hipótese de incidência da regra jurídica de isenção, faz com que esta regra jurídica incida justamente para negar a existência de relação jurídica tributária.¹⁹²

190 SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975. p. 97.

191 FALCÃO, Amílcar. *Fato gerador da obrigação tributária*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 132.

192 BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 276-77.

Misabel Derzi e Sacha Calmon, diferentemente de Becker, que justifica a inexistência da obrigação tributária, em face da incidência de uma norma de isenção no lugar da de tributação, defendem que a obrigação tributária inexistente, já que a norma de tributação não incidiu.

As isenções, a exemplo do que ocorre na imunidade, retiram do campo de abrangência da hipótese de incidência, no entendimento de Sacha Calmon, situações que seriam, a princípio, tributáveis¹⁹³. Misabel Derzi, por outro lado, e com entendimento ao qual nos filiamos, afirma que a hipótese de incidência não tem conteúdo descritivo autônomo, independentemente do sentido jurídico que lhe prescreve a consequência. Dessa forma, os efeitos da norma de isenção podem se dar tanto na hipótese como na consequência¹⁹⁴.

A diferenciação entre a imunidade e isenção dá-se mediante a análise do veículo normativo que as estabelece: se, em sede constitucional, trata-se de imunidade; se em sede infraconstitucional, trata-se de isenção.

Contudo, não podemos olvidar as demais diferenças subjacentes às imunidades e isenções. A imunidade suprime parcela da competência outorgada pela Constituição; a isenção, por outro lado, atua na norma de incidência tributária, não alterando a competência tributária constitucional¹⁹⁵.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 184, determina:

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

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

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

193 COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 176-177.

194 DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 246.

195 As diferenças entre as imunidades e isenções são sumariadas por MISABEL DERZI:

“Mas são radicais as diferenças entre imunidade e isenção, a saber:

1. a imunidade é norma de incompetência posta na Constituição, que limita outra norma constitucional atributiva de poder, modelando a competência de cada ente político da Federação;
2. a isenção, ao contrário, pressupõe a competência, pois, é norma de não-incidência, que, em princípio, somente pode ser posta em lei pela pessoa competente para legislar;
3. a instituição ou modificação de uma imunidade, duração, extinção pressupõem alteração da Constituição;
4. a isenção decorre de lei específica e exclusiva para sua concessão (art. 150, § 7º), ainda que contratual, e é ato facultativo do legislador ordinário, que se utiliza de certa margem de discricionariedade própria, em face dos critérios de oportunidade e legitimidade.” (In: BALEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 11. ed. Rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 921.)

priação.

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

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

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

Resta claro que, muito embora venha denominada como isenção, trata-se de verdadeira imunidade, pois, esposada pelo texto constitucional.

Ressalte-se que a caracterização como imunidade ou isenção tem consequências práticas importantes. As imunidades somente podem ser suprimidas mediante emenda constitucional¹⁹⁶, e as isenções podem ser suprimidas e/ou alteradas mediante lei. A legislação que dispõe sobre isenções, por expressa determinação do art. 111 do Código Tributário Nacional, deve ser interpretada, restritivamente, o mesmo não ocorrendo com as imunidades.

Desta forma, as operações de transferência dos imóveis desapropriados estão imunes do imposto de renda sobre ganho de capital, de competência da União; do imposto sobre transmissão causa mortis e doações, de competência dos Estados Membros e Distrito Federal; e do imposto sobre as operações de transferência onerosa de bens imóveis, de competência dos Municípios e Distrito Federal.

Deve-se perquirir, ainda, se a explicitação do alcance da imunidade prevista na Constituição, especificamente com a inclusão da expressão “bem como a transferência ao beneficiário do programa” mostra-se constitucional.

No caso concreto, a imunidade estabelecida na Constituição diz respeito às “transferências de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”, não havendo menção de que as “transferências” se vinculem, exclusivamente, ao momento da aquisição do imóvel, alcançando, assim, as operações de transferência ao beneficiário do programa nacional de reforma agrária.

Consequentemente, a previsão legal não amplia a abrangência da imunidade prevista na Constituição, mas somente explicita a limitação já estabelecida.

Devemos analisar, também, se as aquisições efetuadas mediante compra e venda¹⁹⁷ são tributáveis ou não, uma vez que a imunidade estabelecida

196 Partindo-se do entendimento, com o qual não concordamos, que as limitações constitucionais ao poder de tributar não são garantias fundamentais, não se configurando em cláusula pétrea.

197 Regulamentado pelo Decreto 433, de 24 de janeiro de 1.992, com a redação do Decreto 2.614, de 3 de junho de 1.998.

no § 5º do art. 184 da Constituição Federal se refere somente aos imóveis desapropriados.

Ao estabelecer os limites ao poder de tributar, a Constituição Federal aponta em seu artigo 150:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
[...] VI - instituir impostos sobre:
patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
[...] § 2º - A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Assim, as operações de aquisição onerosa de bens imóveis pelo Incra, desde que os mesmos sejam destinados ao programa nacional de reforma agrária, estão albergadas pela imunidade intergovernamental recíproca, não havendo incidência do imposto de transmissão onerosa de bens imóveis (ITBI), de competência municipal.

O Supremo Tribunal Federal assim já se posicionou:

RE 344649/ES - ESPÍRITO SANTO
Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI
Julgamento: 20/10/2009
RECD.: MUNICÍPIO DE VITÓRIA
RECTE.: CONSELHO REGIONAL DE ONDOTOLOGIA DO ESPÍRITO SANTO - CRO/ES

Decisão

Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que manteve sentença denegatória de mandado de segurança, ao entendimento de que a competência para julgar a ação mandamental depende da autoridade coatora e não do impetrante. O acórdão impugnado ainda negou ao Conselho Regional de Odontologia do Espírito Santo - CRO/ES a imunidade recíproca prevista no art. 150, § 2º, da CF, relativamente ao ITBI, ao fundamento de que o bem imóvel sobre o qual recai o imposto não guarda relação com as funções essenciais do ente supostamente imune.

[...]

Passo ao julgamento do recurso extraordinário.

A pretensão recursal merece acolhida.

Extraído do acórdão recorrido a motivação, base para a negativa da pretensão do recorrente:

“Com relação à utilização do instituto da imunidade recíproca estam-

pado no art. 150, VI, a e § 2º do mesmo artigo da CF/88, temos que o mesmo não é cabível no presente caso, mesmo aceitando que os conselhos de fiscalização voltaram a possuir natureza pública (por força da liminar na ADIn nº 1.717-6), uma vez que o comportamento tributável (fato gerador) que acarreta a cobrança do ITBI é a transmissão de bens imóveis, por ato inter vivos, que, objetivamente, não compõe o rol das funções precípua do CRO/ES. A melhor doutrina especializada [...] é homogênea no que se refere a afirmar que a imunidade recíproca estendida às autarquias só é cabível quando o negócio ligado ao patrimônio, rendas ou serviço guardar relação com as funções essenciais do ente supostamente imune. Tal tese receberia tratamento distinto se o caso concreto versasse sobre cobrança de ISS sobre o serviço de fiscalização da profissão regulamentada (função precípua desse conselho - passível da referida imunidade)” (fl. 249 -grifei).

Como é cediço, no julgamento da ADI 1.717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, esta Corte fixou entendimento no sentido da natureza jurídica de direito público autárquica dos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas. Ademais, a imunidade tributária recíproca dos entes políticos - art. 150, VI, a, da CF - é extensiva às autarquias no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes - art. 150, § 2º, CF.

Ora, no caso, o ITBI decorreu da compra de prédio a ser ocupado pela autarquia. Nesses termos, não há como entender que o patrimônio não guarda relação com as funções essenciais do ente.

No mesmo sentido, o RE 340.872/ES, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA. Isso posto, dou provimento ao recurso (CPC, art. 557, § 1º-A). Sem honorários (Súmula 512 do STF). (grifos nossos)

Por outro lado, eventual ganho de capital decorrente da alienação estará sujeito à incidência de imposto de renda, uma vez que os alienantes, via de regra, são pessoas físicas ou jurídicas não estatais, e, portanto, não alcançados pela imunidade intergovernamental recíproca.

Finalmente, no caso de aquisição de imóvel mediante doação, não haverá incidência do imposto sobre transmissão causa mortis e doações (ITCD), de competência dos Estados membros em face da aplicação da imunidade intergovernamental recíproca, nos moldes do que ocorre com o ITBI.

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Já com relação ao disposto no art. 26-A, trata-se de verdadeira isenção, uma vez que criada pelo legislador infraconstitucional federal, que recai sobre custas e emolumentos de competência dos Estados membros.

Essa isenção incide sobre tributos (taxas¹⁹⁸) de competência estadual, devendo ser analisada a sua constitucionalidade.

Ao estabelecer os limites ao poder de tributar, a Constituição Federal aponta em seu artigo 150:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
[...] VI - instituir impostos sobre:
patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
[...] § 2º - A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Verifica-se, assim, que a imunidade recíproca abrange somente os impostos.

Portanto, no que concerne aos demais tributos (taxas, contribuições, etc.), sua cobrança, na situação definida no artigo 150, VI, da Constituição Federal, permanece possível, uma vez que a imunidade em apreço não lhes é extensível.

Assim, os entes públicos possuem imunidade tributária quanto aos impostos. No que tange às autarquias e as fundações autárquicas, a aludida imunidade é exclusiva aos bens e serviços vinculados às suas finalidades essenciais, como estabelece o artigo 150, § 2º, da Constituição Federal.

Por outro lado, determina a Constituição Federal:

Art. 151. É vedado à União:
[...] III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

A lei federal que atribui isenção de tributo estadual, distrital ou municipal, fora dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, padece de incons-

¹⁹⁸ O Supremo Tribunal Federal, na análise da Ação Direta de Constitucionalidade nº 05, assentou a natureza tributária das custas e emolumentos, classificando-as como taxas.

titucionalidade. Essa situação é o que a doutrina denomina de isenção heterônoma.

No caso em tela, não há que se falar da ocorrência de isenção heterônoma inconstitucional, uma vez que já prevista em legislação anterior e albergada pela própria Constituição.

Determina o Decreto-Lei nº 1.537/1977:

Art. 1º - É isenta a União¹⁹⁹ do pagamento de custas e emolumentos aos Offícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos.

Art. 2º - É isenta a União, igualmente, do pagamento de custas e emolumentos quanto às transcrições, averbações e fornecimento de certidões pelos Offícios e Cartórios de Registros de Títulos e Documentos, bem como, quanto ao fornecimento de certidões de escrituras pelos Cartórios de Notas.

A mencionada isenção encontra seu fundamento de validade constitucional nos artigos 22, XXV e 236, § 2º, da Constituição Federal. Leia-se:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...] XXV - registros públicos.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

[...] § 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

A validade e a aplicação da isenção em tela vêm sendo questionadas por serviços registrais em vários estados da federação, sob a alegação de sua não recepção pela Constituição de 1988, em face da proibição de estabelecimento de isenções heterônomas.

Procurando obstar tais questionamentos e dirimir a controvérsia, a Advocacia Geral da União ajuizou Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, tombada sob o nº 194.

A ADPF nº 194 tem como relator o Ministro Marco Aurélio, não tendo sido ainda julgada.

Caso sejam acatados os argumentos aventados pela Advocacia Geral da União²⁰⁰, será considerada hígida a isenção prevista do Decreto-Lei nº

199 O Decreto-lei nº 1.110/1970, que cria o Instituto nacional de Colonização e Reforma Agrária, estendeu os privilégios e garantias da União ao Incra.

200 Recepção da isenção pela Constituição de 1988, com base nas disposições dos artigos 22, XXV e 236, § 2º.

1.537/1977 e, por via de consequência, com base no mesmo entendimento, mostrar-se-á plenamente aplicável a isenção estabelecida no art. 26-A da Lei nº 8.629/1993.

A análise e correta compreensão dos artigos 26 e 26-A da Lei nº 8.629/93 são absolutamente relevantes para a implantação do programa nacional de reforma agrária, uma vez que minoram os custos dos imóveis a serem destinados aos projetos de assentamento, ao estabelecer exonerações tributárias sobre as operações de aquisição.

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A presente lei ingressou no ordenamento jurídico em 26 de fevereiro de 1993, quase 5 anos após a promulgação da Constituição Federal, com o escopo de regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

A publicação do citado diploma legal teve um papel fundamental no contexto da reforma agrária em razão do entendimento do STF, cite-se, v.g., os MS 20960 e MS 21348, no sentido de constituir óbice intransponível para a edição de declaração de interesse social, com base no art. 184, CF/88, a não existência da legislação referida nos arts. 184, § 3º, e 185, ambos da Constituição Federal, restando imprestável, por ausência de recepção, o Decreto-Lei 554/69.

Diante do posicionamento do STF, paralisou-se, por quase cinco anos, o poder-dever da União de realizar mudanças efetivas no regime de propriedade, posse e uso da terra, com o tríplice objetivo de estimular o aumento da produtividade, atender aos princípios da justiça social e promover o equilíbrio da estrutura fundiária.

O entendimento adotado pelo STF pautou-se nas diferenças existentes entre o regime anterior pertinente ao instituto da reforma agrária e o novo delineamento jurídico-constitucional, conferido pela Carta Política de 1988, ao instituto da reforma agrária. Nesse passo, segundo explanação de Edilson Pereira Nobre²⁰¹ acerca do regime anterior, “a desapropriação para fins de reforma agrária por interesse social incidia sobre propriedades rurais, insertas em zonas prioritárias, fixadas por decreto do Poder Executivo, cuja forma de exploração não atendessem aos princípios indicadores da ordem econômica e social. A indenização, no que concernia aos latifúndios, seria solvida em títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo de vinte anos, com cláusula de exata correção monetária, ressalvadas as benfeitorias necessárias e úteis, indenizáveis em dinheiro”.

Essa modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária surgiu, primeiramente, na Constituição de 1946, e, com o escopo de regulamentá-la, foi editada a Lei nº 4.504/64 - Estatuto da Terra, a qual previu entre os meios de acesso do Poder Público às terras destinadas à reforma agrária, a desapropriação por interesse social (art. 17, alínea a), enquanto em seu art. 18 estabeleceu os objetivos da desapropriação por interesse social. Essa espécie de desapropriação foi mantida pela Constituição de 1967, e, em 25 de abril de 1969, sobreveio o Ato Constitucional nº 9, modificando, novamente, os dispositivos cons-

201 NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 38.

titucionais fundamentais e reguladores do instituto da desapropriação para os fins de reforma agrária e a principal mudança consistiu na eliminação da palavra “prévia” do texto constitucional, assim, a partir de tal marco temporal, a indenização permanecia conectada ao adjetivo “justa”, porém, não necessitava mais ser prévia. Com respaldo no Ato Constitucional nº 9, foi baixado o Decreto-Lei 554/69, que veio estabelecer o rito sumário para o processamento das desapropriações. Em seguida, mais precisamente em 17 de outubro de 1969, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 1, modificando profundamente a Constituição de 1967, porém, em relação à modalidade de desapropriação, objeto do presente estudo, não houve modificação acerca de seu disciplinamento.

Já pelo sistema da atual Carta Magna, o imóvel rural, descumpridor da função social e desde que não esteja gravado pela cláusula da inexpropriabilidade, nos termos do art. 185, inciso I e II, poderá ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, consoante art. 184.

Do confronto entre os dois sistemas, tem-se que, no sistema da EC 1/1969, não se exigia que a indenização fosse prévia, enquanto a CF/1988 exige que a indenização seja prévia; a desapropriação limitava-se a áreas incluídas nas zonas prioritárias determinadas em decreto do Poder Executivo, inexistindo tal limitação no novo modelo jurídico constitucional; a desapropriação-sanção seria levada a efeito em imóveis rurais classificados como latifúndios e minifúndios, conceituados no art. 4º, incisos V e VI, da Lei nº 4.504/64, enquanto, no atual sistema constitucional, é possível que a desapropriação-sanção recaia em propriedades rurais classificadas como pequenas, médias e grandes, observadas as limitações decorrentes das cláusulas de inexpropriabilidade; por fim, no sistema anterior apenas a indenização de latifúndios deveria ser efetivada em títulos especiais da dívida agrária. Já, no atual sistema, todos os proprietários de imóveis rurais desapropriados deverão ser indenizados em títulos da dívida agrária.

O entendimento do STF, embora guardião da Constituição Federal, não é indene de críticas, uma vez que restou por não observar o princípio da continuidade da ordem jurídica precedente enquanto compatível com a nova constituição, ao lado do princípio da incidência imediata das normas constitucionais, inclusive, das normas constitucionais programáticas. Assim, deveria o STF, à luz do princípio da interpretação adequada, ter adotado posicionamento no sentido de que as disposições legais pré-constitucionais examinadas ingressaram no novo ordenamento jurídico na parte que não conflitavam com as disposições constitucionais afetas à desapropriação-sanção, devendo, por conseguinte, ter sido considerado como não recepcionada apenas a parte da legislação pré-constitucional que contrariava a novel constituição, exatamente, por inadequação ao novo regime constitucional.

Não era cabível, portanto, a adoção de posição jurídica radical, paralisante, por consequência, do poder expropriatório sancionador, inerente ao Estado Democrático de Direito. Cumpria, na verdade, a efetivação de uma interpretação adequada da legislação anterior, de maneira que não restasse totalmente impossibilitada, antes da edição das leis exigidas pela Carta Magna, a expropriação de imóveis rurais com base no art. 184, CF/88.

Dessa forma, a interpretação que mais se ajusta aos reclamos constitucionais é aquela que vislumbra a possibilidade, antes da edição da Lei nº 8.629/93, de expropriação do latifúndio por extensão (art.4º, inciso II, alínea b, da Lei nº 4.504/64), com base no art. 184, CF/88, desde que descumpridor da função social preconizada no art. 186, CF/88, posto que latifúndio por extensão é a concentração de terras nas mãos de uma minoria, excedendo o mesmo a 600 vezes o módulo fiscal, classificando-se, nesses moldes, em grande propriedade.

Já em relação ao latifúndio por exploração, conceituado no art. 4º, inciso II, alínea a, do Estatuto da Terra, tem-se que a interpretação que deve ser feita é que, antes da edição da Lei nº 8.629/93, havia a necessidade de comprovação de que o proprietário era dono de outro imóvel rural, afastando-se, em caso positivo, a imunidade objetiva prevista no art. 185, inciso I, CF/88.

Como sabido, a imunidade conferida às pequenas e médias propriedades não é decorrência da sua produtividade, mas sim da sua extensão e da proteção ao proprietário de um imóvel rural, apenas. Dessa forma, como inexistia conceituação legal de pequena e média propriedade antes da entrada em vigor da Lei nº 8.629/93, todas as terras qualificadas como latifúndio por exploração, independentemente de sua extensão, deveriam ter sido analisadas sob a ótica do art.185, inciso I, CF/88, garantindo-se, assim, a auto-aplicabilidade da imunidade a qualquer desapropriação em curso antes da edição da Lei nº 8.629/93. Por esse raciocínio, apenas as propriedades rurais qualificadas como latifúndio por extensão estariam sujeitas à desapropriação-sanção sem a necessidade de perquirir se o expropriado era dono de outro imóvel rural.

Por ocasião do julgamento do MS 20960/DF²⁰², pelo STF, outro ponto em que se baseou a Corte para decidir pela incompatibilidade da legislação pré-constitucional da reforma agrária com a nova Constituição foi o conceito de empresa rural, constante do art. 4º, inc. VI do Estatuto da Terra, pois, segundo a maioria dos ministros integrantes da Suprema Corte à época, a propriedade produtiva albergada pela Carta Magna é conceito econômico, juízo positivo de valor entre o rendimento efetivo atual da terra e as potencialidades do aproveitamento do

202 MS 20960, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 02/03/1994, DJ 07-04-1995 PP-08871 EMENT VOL-01782-01 PP-00092.

imóvel, podendo, assim, existir propriedade que, malgrado produtiva, não satisfaça os requisitos da função social. Nessa perspectiva, em seu voto, no MS 20960/DF, o Ministro Relator - Sepúlveda Pertence - chegou a afirmar que “havendo prova pré-constituída de que se trata de empresa rural, a fortiori, teria de ser declarada a imunidade pretendida; mas não havendo, nem por isso seria de afirmar, necessariamente, a viabilidade constitucional da expropriação cogitada.”

Concluiu o STF, destarte, que não era possível que as múltiplas exigências para caracterização de empresa rural fossem utilizadas para conceituar propriedade produtiva, o que implicava afirmar que não havia qualquer legislação fixando os índices de produtividade da propriedade produtiva. Inexistindo, portanto, meios de se aferir a adequação de imóvel rural aos critérios da propriedade produtiva, não havia como se saber o que era propriedade produtiva para fins de incidência da imunidade objetiva constante do art. 185, inciso II, CF/88.

Porém, nesse ponto, também se tecem críticas ao entendimento adotado pelo STF, pois, é possível se afirmar que o conceito de empresa rural guarda perfeita sintonia com o conceito de propriedade produtiva, porquanto, a empresa rural é aquela que explora econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social, segundo art. 4º, inciso VI, Estatuto da Terra, e o imóvel produtivo deve ser entendido como aquele que é explorado de maneira racional e adequada, cumprindo, simultaneamente, as vertentes da função social previstas no art. 186, CF/88. Desse modo, com o advento da Carta Magna, deveria ter permanecido em vigor a imunidade presente no art. 19, § 3º, alínea b, do Estatuto da Terra e a propriedade produtiva, para efeito de incidência da cláusula de inexpropriabilidade (art. 185, inciso II, CF/88), seria aquela propriedade que fosse classificada como empresa rural.

No mesmo sentido exposto acima, confira-se trecho do brilhante voto vencido do Ministro Aldir Passarinho no MS 20960/DF, in verbis:

E parece que não pode ser entendido de outra forma a regra da imunidade a que se refere o preceito constitucional, devendo-se considerar sob tal garantia a propriedade produtiva, mas que cumpra a sua função social - e esta tem os seus requisitos básicos fixados no art. 186 - sob pena de ter-se de considerar como não subsistindo, no caso, a regra maior de que a propriedade há de atender a sua função social.

Como se viu, o art. 184 ao declarar a necessidade de que a propriedade rural cumpra a sua função social não distinguiu, como antes acentuado, ser ela produtiva ou não. A exigência contida no art. 184 se ajusta, assim, ao previsto no item XXII, art. 5º e no art. 170, III, tudo da Carta Política.

Diante do posicionamento majoritário dos membros integrantes do

STF à época, a CF/1988, assecuratória de princípios e objetivos fundamentais que possuem a finalidade de possibilitar o integral desenvolvimento do ser humano, ficou desprovida de força normativa, porém, a necessidade de reforma agrária já se fazia proeminente há décadas e já era um problema social, gerador de intensos conflitos, que não podia ser relegada a espera da edição de um diploma normativo. Diante de tal contexto social, o Poder Executivo Federal, visando a paz e o progresso econômico e social no campo, utilizou-se, naquele período, do Decreto nº 433/92, que prevê em seu bojo a aquisição de terras rurais, por compra e venda, para fins de reforma agrária.

Não obstante a tentativa da União, através do Incra, de não paralisar a realização do programa da reforma agrária, a verdade é que o poder expropriatório-sancionatório da União, instrumento de realização dos princípios constitucionais da ordem econômica e social, não teve qualquer eficácia no intervalo temporal que vai de 5 de outubro de 1988 até 26 de fevereiro de 1993, data da publicação da Lei nº 8.629, data em que a União voltou a ter o poder-dever de realizar a desapropriação-sanção com vistas, primordialmente, a dar concretude ao princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º, inciso III, CF/88) e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, inciso III,CF/88).

Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.

À Lei nº 8.629/93 competiu delinear o instituto jurídico da desapropriação-sanção em seu aspecto material, estabelecendo, dentre outros pontos, o conceito de pequena e média propriedade rural e os parâmetros, sob o ponto de vista econômico, da propriedade produtiva, ficando a cargo da Lei Complementar 76/93 delinear o aspecto procedimental da ação de desapropriação.

Diante da entrada em vigor da Lei nº 8.629/93, é possível afirmar que alguns dispositivos da Lei nº 4.504/64, a qual regulamentava integralmente o instituto da reforma agrária, foram derogados.

Nesses termos, quais teriam sido os dispositivos derogados pela Lei nº 8.629/93 não é questão pacífica no meio jurídico, chegando Fábio de Oliveira Luchesi a afirmar que:

Esses ensinamentos conduzem a inexorável conclusão de que os imóveis rurais produtivos foram colocados pela Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, completamente fora do alcance da reforma agrária, qualquer que seja a respectiva extensão territorial, ficando, evidente, outrossim, em face da nova conformação dada ao instituto jurídico - reforma agrária - que restaram parcialmente derogadas as disposições do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), em especial, os casos de desapropriação com estribo no sistema anteriormente em vigor e consubstanciadas nas disposições dos arts. 18, 19 e 20, retrocolacionadas.²⁰³

Ocorre que, dos artigos acima mencionados, apenas os §§ 1º, 2º, 4º e 5º do artigo 19, Estatuto da Terra, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, uma vez que estabelecem regramento normativo fundamentado no sistema expropriatório da Constituição de 1946 e da Constituição de 1967.

Cabe trazer à tona que, em relação às isenções estabelecidas pelo art. 19, § 3º, alíneas a, b e c, do Estatuto da Terra, as mesmas foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, mas foram derogadas em razão da entrada em vigor da Lei nº 8.629/93, que passou a elencar, com fundamento na Constituição Federal de 1988, os imóveis rurais que não estão sujeitos ao poder expropriatório-sanctionatório da União.

Já os arts. 18 e 19 do Estatuto da Terra foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 e não foram derogados com a publicação da Lei nº

203 LUCHESE, Fábio de Oliveira. *A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal*. R. Inf.Legisl., Brasília, a.26, nº103, jul.-set.1989. Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/biblioteca/acervo/colecao_periodicos.asp>. Acesso em: 12 nov. 2010.

8.629/93, haja vista que não conflitam com os valores, princípios e regras trazidos pelo novo sistema constitucional, bem como, não conflitam com o delineamento legal da reforma agrária consubstanciado na Lei nº 8.629/93.

Com efeito, o art. 18 do Estatuto da Terra não se desarmoniza com os critérios estabelecidos no art. 186, CF/88 e nem com o conteúdo da Lei nº 8.629/93, ao estipular os fins a que se destina a desapropriação, por interesse social, no meio rural, estabelecendo, a par de promover a justa e adequada distribuição da terra, o condicionamento do seu uso à função social e a obrigação de sua exploração racional. Denota-se, nesses moldes, que os objetivos da reforma agrária presentes no art. 18 restam, em suma, por complementar as disposições da Lei nº 8.629/93 e não por contrariá-las.

Já o art. 20 do Estatuto da Terra traduz-se em vetor de atuação dirigido ao Poder Público, especificando as áreas, dentre aquelas possíveis, que devem ser prioritariamente desapropriadas. Nesse aspecto, arrola, em seu inciso III, que “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais”, devem estar entre as áreas objeto de prioritária desapropriação, disposição que está em total harmonia com o disposto no art. 186, inciso II, e art. 225, ambos da CF/88.

Interessante questão diz respeito às classificações do imóvel rural, cumprindo perquirir se as definições de pequena e média propriedade levaram à exclusão do ordenamento jurídico das definições de minifúndio, propriedade familiar, latifúndio e empresa rural, todas constantes do Estatuto da Terra, ou, ao contrário, se tais figuras jurídicas coexistem harmoniosamente.

Explanando acerca da subsistência da propriedade familiar em nosso ordenamento jurídico, Benedito Ferreira Marques expõe, com acerto, que:

São várias as razões que justificam esse entendimento. Primeiro, porque a utilização do módulo fiscal para estabelecer o limite da área confirma a subsistência da Propriedade Familiar, na medida em que esta, por expressa disposição legal (art. 4, alínea d, do Decreto nº 84.685/80), se inclui como fator componente do módulo fiscal. Em segundo lugar, porque o art. 19, inc. V, da Lei nº 8.629/93, faz expressa referência à “Propriedade Familiar”, quando estabelece a ordem de preferência dos beneficiários da reforma agrária. Em terceiro lugar, porque os vetos do Presidente da República às alíneas que se referiam à família ou conjunto familiar, na definição de “Pequena Propriedade”, a pretexto de contemplar pessoas jurídicas, revelam a subsistência da “Propriedade Familiar”, porque é o único instituto que exige, na sua configuração, que seja o imóvel rural explorado direta e pessoalmente pela família ou conjunto familiar, absorvendo-lhe toda a força de trabalho.²⁰⁴

Partindo-se da premissa que subsiste a Propriedade Familiar, tal como concebida no Estatuto da Terra, chega-se à inarredável conclusão que subsiste no ordenamento jurídico a figura do minifúndio, conceituada nos termos do art. 4º, inciso IV, do Estatuto da Terra, como “o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”.

Em relação ao latifúndio, tem-se que a conceituação de pequena e média propriedade produtiva não contraria a definição de latifúndio, presente no art. 4º, inciso V, alíneas a e b, do Estatuto da Terra, frisando-se que, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, ampliou-se o rol de imóveis que, por exclusão, não são conceituados como latifúndio. A esse respeito confira-se Benedito Ferreira Marques:

Também não se consideram latifúndio:

- a) o imóvel rural com área igual à do módulo fiscal, não caracterizado como propriedade familiar, mas adequadamente utilizado e explorado;
- b) o imóvel rural com área superior ao módulo fiscal, desde que não exceda 600 vezes a ele, utilizado com adequados e racionais critérios econômicos;
- c) o imóvel rural que satisfizer aos requisitos de empresa rural;
- d) o imóvel rural que, embora não classificado como empresa rural e situado fora de área prioritária de reforma agrária, tiver aprovado pelo órgão competente do Governo Federal (Incra) e em execução, projeto que, em prazo determinado, o eleve àquela categoria;
- e) o imóvel rural classificado como Propriedade Familiar, Pequena Propriedade e Média Propriedade.²⁰⁵

Por sua vez, o conceito de propriedade produtiva, analisado sob a ótica constitucional e da própria necessidade de exploração racional do imóvel rural - art. 6º da presente lei -, confunde-se com o próprio conceito de empresa rural, já que ambos exigem o cumprimento da função social da propriedade para a sua configuração, consoante análise conjugada do art.4º, inciso VI, da Lei nº 4.504/64, art. 22 do Decreto nº 84.685/80, art.6º da presente Lei e arts. 184 e 186 da Constituição Federal de 1988.

Chega-se à conclusão, dessa forma, que coexistem, atualmente, no ordenamento jurídico, as classificações do imóvel rural em minifúndio, propriedade familiar, pequena e média propriedade, propriedade produtiva/empresa rural e latifúndio.

Nesse contexto, poucos dispositivos do Estatuto da Terra foram derogados pela Carta Política de 1988 e pela Lei nº 8.629/93, demonstrando que, embora tenha entrado em vigor em 30 de novembro 1964, trouxe em seu bojo valo-

205 Op. Cit. 62 p.

res que, a posteriori, foram consagrados pela Constituição Federal de 1988. Nesse passo, a Lei Fundamental prevê, em seu art.170, que a ordem econômica funda-se na valorização do trabalho e na livre iniciativa com vistas a assegurar a dignidade da pessoa humana, e o art. 103 do Estatuto da Terra prescreve que a sua aplicação visa, “antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do país”, vedando a concentração de terras públicas e visando uma estruturação fundiária capaz de efetivar os princípios da justiça social e capaz de conciliar a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Compete, desse modo, à União, através do Incra, tornar efetiva a presente Lei e o Estatuto da Terra, devendo referido ente público congregar, cada vez mais, esforços para que as políticas agrícolas sejam revistas e atualizadas, com o recebimento de maior dotação orçamentária e devidamente ajustadas ao modelo de desenvolvimento sustentável. A redistribuição de terras deverá levar em consideração o interesse público e deverá seguir metas compatibilizando orçamento e apoio técnico para que haja a geração de trabalho no campo, a contribuição à soberania alimentar, o combate à pobreza e a consolidação da agricultura familiar, conferindo uma vida digna, tanto no aspecto físico, quanto no aspecto espiritual, àqueles que vivem e labutam no campo.

Capítulo II

NOTAS TÉCNICAS



PUBLICAÇÃO EM BOLETIM DE SERVIÇO
Nº 26 DE 24.05.10
Assinatura

Portaria PFE/Incrá n. 01 , de 20 de maio de 2010.

A Procuradora-Chefe da PFE/Incrá, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 22 da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto n. 6.812, de 03/04/2009, combinado com os artigos 125 e 136 do Regimento Interno da Autarquia, autorizado pela Portaria/MDA/n.20, de 08 de abril de 2009,

Considerando a necessidade de uniformização de teses jurídicas a serem adotadas pelas Procuradorias Federais Especializadas do Incra nos Estados e nos órgãos de execução direta da PGF que possuem a representação judicial da autarquia agrária;

Considerando que compete à Procuradoria Federal Especializada do Incra exercer a coordenação e a orientação técnica da representação judicial do instituto fundiário, compreendendo esta a definição das teses jurídicas a serem observadas quando o contencioso judicial envolver matéria específica de atividade fim da entidade, nos termos do art.2º, § 1º, da Portaria n.530, de 13 de julho de 2007, resolve:

Art.1º. Regulamentar, no âmbito da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – PFE/Incrá, as notas técnicas, que representam a consolidação de entendimentos e teses sobre matérias jurídicas submetidas à PFE/Incrá.

Parágrafo único. Cabe ao Procurador-Chefe da PFE/Incrá a aprovação de notas técnicas.

Art.2º. As notas técnicas são de aplicação obrigatória no âmbito da PFE/Incrá e dos órgãos de execução da PGF quando no exercício da representação judicial da autarquia agrária.

§1º Os chefes de unidade jurídica e os coordenadores em exercício na PFE/Incrá poderão submeter pedido de revisão de notas técnicas ao Procurador-Chefe, mediante apresentação de tese fundamentada no sentido pretendido.

§2º No exercício da atividade consultiva, o procurador federal que discordar da tese explanada na nota técnica poderá ressaltar seu entendimento em sentido diverso, sem prejuízo de adotar o posicionamento constante na nota técnica.

§3º Na defesa judicial ou extrajudicial da autarquia, a nota técnica deve ser aplicada sem qualquer ressalva..

Art.3º. As unidades descentralizadas da PFE/Incrá poderão submeter às respectivas Coordenações-Gerais teses e pareceres para análise e consolidação em notas técnicas.

Art.4º. Aprovada a nota técnica, caberá ao Gabinete da PFE/Incrá conferir numeração seqüencial/anual e dar ampla divulgação, tornando-as disponíveis em meio digital tanto para as unidades da PFE/Incrá quanto para as unidades de execução direta.

Art. 5º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Gilda Diniz dos Santos
Procuradora Federal
Procuradora-Chefe da PFE/Incrá



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 01/2006.

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DO INCRA

ASSUNTO: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE DESAPROPRIAÇÃO

SÍNTESE

Recomendações às Superintendências Regionais. Princípio do devido processo legal. Procedimento de notificação prévia: notificação real e ficta; contagem de prazo. Encaminhamento de propostas visando a decretação de imóvel, como de interesse social, para fins de reforma agrária: pressupostos e documentos imprescindíveis. Precedentes do STF.

Senhor Procurador-Chefe,

01. A partir do exame de inúmeras propostas de decretação de imóveis como de interesse social, para fins de reforma agrária, esta PFE/INCRA tem constatado enorme disparidade na atuação das Superintendências Regionais, no que tange à formação, condução e instrução dos procedimentos administrativos de desapropriação, desde a notificação prévia do proprietário até o encaminhamento do kit de documentos visando a edição do decreto presidencial.

02. Sobretudo com relação à prévia notificação do proprietário, ato administrativo imprescindível à instauração do contraditório, evidencia-se a necessidade de interpretação de alguns dispositivos legais, direcionando, de modo uniforme, a conduta dos agentes públicos nas Superintendências Regionais.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

03. Até certo ponto, justifica-se a diferença de procedimentos diagnosticada, dado o grande número de órgãos que compõe esta Autarquia agrária, e ainda a eventual ausência de normatização interna interpretando e detalhando, passo a passo, os dispositivos legais que comumente oferecem dúvidas na sua aplicação, especialmente porque muitos atos administrativos editados no curso do procedimento de desapropriação são elaborados por servidores sem conhecimento jurídico específico.

04. Busca-se, portanto, sem pretensão de esgotar o tema, traçar o itinerário jurídico do procedimento administrativo de desapropriação até a fase de decretação, enfrentando-se alguns pontos controvertidos à luz da jurisprudência da Suprema Corte, e os demais, a partir da interpretação sistemática de atos normativos internos e outros diplomas legais, sempre em consonância com princípios constitucionais aplicáveis à espécie.

05. O primeiro ponto desta abordagem coincide exatamente com o ato de comunicação que inaugura o procedimento administrativo de desapropriação, que é a notificação prévia encaminhada aos proprietários, dando-lhes ciência da realização da vistoria preliminar em sua propriedade.

06. No que tange à comunicação prévia, a Lei nº 8.629/93 especifica dois tipos de notificação: **a) pessoal**, também chamada de "real", que é aquela em que o interessado toma conhecimento pessoalmente de fato ou ato no processo; e, **b) por edital**, forma de "comunicação ficta ou presumida" de atos judiciais/administrativos, haja vista que tal comunicação carrega consigo a



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

presunção apenas relativa de que o destinatário tomou conhecimento do fato, motivo pelo qual tanto no processo judicial quanto no administrativo, referido ato é forma excepcional de comunicação, e não regra.

07. Exatamente por ser medida excepcional, a notificação por edital somente é cabível nas hipóteses legais (ausência do proprietário, do preposto ou do representante – art. 2º, § 3º, da Lei 8.629/93) e desde que esgotados os meios para a efetivação da notificação pessoal (real).

08. Reforça-se, uma vez mais, que a notificação por edital não deve ser feita à conveniência da administração, mas apenas nos casos expressamente previstos em lei, haja vista que tem sido constatado por esta PFE/INCRA que algumas Superintendências Regionais, talvez buscando dar maior celeridade ao feito, iniciam o procedimento de desapropriação determinando de antemão a notificação editalícia.

09. Nunca é demais lembrar que segundo o princípio da legalidade, previsto expressamente do art. 5º, II, da Constituição Federal, o *"administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitido a realização de tudo que a lei não proíbe"*.¹

10. Recomenda-se, em face disso, que o setor competente da

¹ Direito Constitucional – Alexandre de Moraes – 14ª edição – p. 311.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Superintendência Regional promova todos os meios no sentido de efetuar a comunicação pessoal dos proprietários, seja através de servidor da Autarquia, seja pelo correio, com aviso de recebimento; seja, ainda, por intermédio de notificação extrajudicial (via Cartório). Em sendo frustradas as tentativas nesse sentido, não restará outra alternativa senão a notificação dos proprietários via edital, que deverá ser feita observando-se todas as prescrições legais, como adiante explicitar-se-á.

11. Com relação à notificação pessoal, dispõe o art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/93, que o ingresso na propriedade particular se dará *“mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante”*.

12. Regulamentando referido dispositivo, o INCRA editou a Norma de Execução nº 35, de 24 de março de 2004, dispondo em seu art. 3º, o seguinte:

“Art. 3º O ingresso no imóvel rural de propriedade particular para o levantamento de dados e informações visando a elaboração de Laudo Agrônomo de Fiscalização, será feito mediante prévia comunicação ao proprietário, preposto ou seu representante com antecedência mínima de três dias úteis.” Grifamos.

13. Mesmo a NE nº 35/2004 esclarecendo que a notificação, para ser considerada prévia, deverá ser efetivada pelo menos três dias úteis antes da vistoria, um grande número de propostas visando a decretação de imóveis



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

chega a esta PFE/INCRA sem a observância do tríduo legal, gerando a sua exclusão, dada a evidente ilegalidade.

14. Pois bem, na contagem desse prazo de três dias úteis, torna-se necessária a aplicação subsidiária das regras contidas no Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/73), tendo em vista que estas asseguram materialmente o cumprimento do princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV, CF/88.

15. Nesse aspecto, dispõe o Código de Processo Civil:

“Art. 184. Salvo disposição em contrário, computar-se-ão os prazos, excluindo o dia do começo e incluindo o do vencimento.

§ 1º. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil se o vencimento cair em feriado ou em dia em que:

I – for determinado o fechamento do fórum;

II – o expediente forense for encerrado antes da hora normal.

§ 2º. Os prazos somente começam a correr do primeiro dia útil após a intimação.”

16. Em resumo, e aplicando subsidiariamente o CPC, temos que o prazo de três dias úteis deve ser contado excluindo-se o dia do início (data em que foi praticado o ato) e computando-se o dia do vencimento. Outro ponto de especial relevância refere-se ao termo inicial do prazo, pois este não se inicia em



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

dia que não seja útil ou em que não haja expediente na Autarquia, isto é, não poderão ser utilizados como primeiro dia da contagem o sábado, o domingo, os feriados e ainda os dias em que não houver expediente no INCRA. Da mesma forma, o último dia do prazo, caso caia em dias não-úteis ou em que não haja expediente no INCRA, será prorrogado para o primeiro dia útil seguinte (se houver expediente).

17. Ressalte-se, ainda, que em um ponto a contagem do prazo difere-se da regra processual, pois enquanto o Estatuto Processual prevê em seu art. 178, que os prazos são contínuos, isto é, os feriados porventura existentes no meio do prazo são contados normalmente, a NE nº 35/2004 faz menção apenas a "dias úteis". Por isso, nos procedimentos administrativos de desapropriação, os feriados deverão ser excluídos da contagem, estejam eles no início, no meio ou no final do prazo.

18. Esclarece-se que o fato de equipes da Autarquia trabalharem eventualmente nos fins de semana não tem o condão de implicar qualquer mudança na contagem dos prazos (incluindo tais dias no prazo), haja vista que o fato que realmente importa é o funcionamento da Autarquia como um todo.

Exemplificando:

a) notificação prévia entregue em 10.02.2006 (sexta-feira): em primeiro lugar, exclui-se o dia do início (10.02). Como o dia seguinte é o sábado (não há expediente) e o domingo não é dia útil, quer dizer que o primeiro dia da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

contagem será a segunda-feira (13.02.2006), caso não seja feriado. Portanto, 13.02 (segunda-feira), 14.02 (terça-feira) e 15.02 (quarta-feira) formam os três dias úteis. Conclui-se, pois, que os trabalhos de vistoria somente poderão ter início a partir de 16.02.2006 (quinta-feira);

b) notificação prévia entregue em 08.02.2006 (quarta-feira): primeiramente, exclui-se da contagem o dia em que foi realizada a notificação. Como o dia seguinte é uma quinta-feira (09.02.06 - dia útil), infere-se que esse será o primeiro dia do tríduo legal; a sexta-feira (10.02.06) será o segundo dia útil; o sábado e domingo serão excluídos da contagem (respectivamente por não haver expediente no INCRA e por não ser dia útil); sendo a segunda-feira (13.02.06) o terceiro dia do prazo legal. Logo, a equipe técnica poderá ingressar na propriedade apenas a partir da terça-feira, dia 14.02.2006;

c) notificação prévia entregue em 04.09.2006 (segunda-feira): em primeiro lugar, exclui-se o dia do início (04.09). Como o dia seguinte é dia útil, será este o termo inicial do prazo (terça-feira – 05.09); a quarta-feira (06.09) será o segundo dia do prazo; a quinta-feira (07.09) é feriado e, por consequência, exclui-se do prazo; a sexta-feira (08.09) será o terceiro e último dia do prazo. Portanto, os trabalhos de vistoria somente poderão ter início a partir de 11.09.2006 (segunda-feira).

19. No caso de notificação por edital, algumas questões também merecem esclarecimentos:

a) como dito anteriormente, o tipo de notificação não é escolha



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

nem conveniência da Administração Pública, mas exigência legal. Por isso, somente será efetuada comunicação prévia via edital quando não for possível realizar a notificação real, isto é, a notificação pessoal do proprietário, preposto ou representante. Por essa razão, ao encaminhar proposta de decretação de imóvel para fins de reforma agrária a esta PFE/INCRA, caso tenha sido efetivada notificação via edital, deverá ser anexada comprovação da notificação pessoal frustrada por parte da Superintendência Regional, sob pena de exclusão da aludida proposta de decretação. Resumindo, caso a notificação prévia tenha sido realizada por meio de edital, o kit para decretação deverá estar acompanhado de documento que comprove que a tentativa de comunicação pessoal restou infrutífera;

b) conforme estabelece o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, o edital será publicado *“por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel”*.

19.1. Com base nisso, recomenda-se:

- I) que o jornal seja de tiragem diária;
- II) que as publicações ocorram em dias sucessivos. Ex: 21.02.06; 22.02.06 e 23.02.2006;
- III) que os editais tragam em seu texto o dia previsto para o início dos trabalhos de vistoria do imóvel;
- IV) que seja obedecido, após a publicação do último edital, o tríduo legal já abordado anteriormente, com todas as suas peculiaridades.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Exemplificando o item IV:

a) edital publicado nos dias 14.03.06 (terça-feira), 15.03.06 (quarta-feira) e 16.03.06 (quinta-feira). A vistoria não poderá ser iniciada antes de decorrido o prazo de três dias úteis tendo-se por referência à última publicação. Vejamos: última publicação – 16.03.06 (quinta-feira), data que é excluída da contagem, face à regra processual antes explicitada. Assim, o primeiro dia do tríduo legal é a sexta-feira (17.03.06), se for dia útil; excluem-se, em seguida, o sábado e o domingo; computa-se a segunda-feira (20.03.06) e também a terça-feira (21.03.06). Logo, a vistoria somente poderá ser iniciada a partir de quarta-feira, dia 22.03.06.

20. Ainda com relação à comunicação via edital, importa destacar que é exigência legal as três publicações em jornal de grande circulação, razão pela qual caso o edital seja publicado apenas uma ou duas vezes, o ato de comunicação será flagrantemente ilegal e, por consequência, imprestável aos fins a que se destina.

21. Por fim, quando efetuada a comunicação prévia do proprietário e por qualquer razão não tenha sido realizada a vistoria preliminar por período superior a três meses, recomenda-se, por cautela, seja procedida nova notificação do proprietário, visando a garantir substancialmente o direito do contraditório ao proprietário, evitando-se, assim, eventuais futuros questionamentos judiciais.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

22. Pois bem, feita a abordagem acerca das irregularidades que comumente são constatadas nos procedimentos administrativos de desapropriação, pretende-se, a seguir, tecer algumas recomendações relacionadas ao envio de propostas visando a decretação de imóveis, como de interesse social, para fins de reforma agrária.

23. Algumas Procuradorias Regionais, ao analisarem o processo administrativo de desapropriação, emitem pareceres conclusivos, enfrentando eventuais óbices jurídicos à luz da doutrina e especialmente da jurisprudência pátria, sobretudo do STF. E esse é exatamente o papel do órgão jurídico especializado. Outras Procuradorias, entretanto, elaboram os pareceres opinando pelo prosseguimento do feito expropriatório, sem, no entanto, enfrentarem eventuais impedimentos, quer sejam relacionados à comunicação prévia, quer se refiram aos casos de ocupação do imóvel ou outras supostas irregularidades.

24. Basicamente com relação aos imóveis com registro de ocupação e irregularidades relacionadas à notificação prévia, a Suprema Corte tem proferido inúmeras decisões judiciais que favorecem a atuação da Autarquia, como, por exemplo, nos casos de ocupação de pequena fração do imóvel²;

² MS 23.054/PB - PARAÍBA MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 15/06/2000 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-04-05-2001 EMENTA: Desapropriação para reforma agrária: validade. 1. Decreto 2250/97: proibição de vistoria preparatória da desapropriação enquanto não cessada a ocupação do imóvel por terceiros: inaplicabilidade, à vista da omissão da portaria do INCRA, que lhe fixasse os termos e condições de aplicação. 2. 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.

MS Nº. 23.857/MS - A alegação de que a vistoria não poderia ter sido feita, por afronta ao art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, fica afastada pelo acordo judicial e pelo fato de não vigorar, quando o imóvel foi invadido, em



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

ocupação posterior à data de realização da vistoria³ e ausência do tríduo legal na notificação prévia do proprietário⁴, entre outras.

12.10.1999, a proibição de desapropriação nos dois anos seguintes à invasão. **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-PB, rel. o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) A não apreciação da impugnação administrativa e violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, são refutadas pelos documentos apresentados pela autoridade impetrada. Segurança denegada. (Ministra Ellen Gracie)

MS 24.133/DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min.CARLOS VELLOSO Rel.Acórdão Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 20/08/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-06-08-2004. **EMENTA:** Constitucional. Mandado de Segurança. Reforma Agrária. Desapropriação. Imóvel invadido. Movimento dos Sem-Terra. Afastada a incidência da Medida Provisória nº 2.183, porquanto instituidora de uma outra modalidade impeditiva de desapropriação, além das hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988. Ademais, a 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. Mandado de segurança indeferido.

³ **MS 24.136/DF** – DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA. Relator: Min.MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 11/09/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação:DJ DATA-08-11-2002. **EMENTA:** MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMPROCEDÊNCIA DA PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. OCUPAÇÃO DA ÁREA DESAPROPRIANDA POR INTEGRANTES DO MST. VEDAÇÃO PREVISTA NO § 6º DO ARTIGO 2º DA LEI 8629/93: NÃO-OCORRÊNCIA. 1. A inexistência pura e simples de procuração (CPC, artigo 13), verificada de plano, não se confunde com a irregularidade de representação de pessoa jurídica (CPC, artigo 37), alegada pela parte contrária ou pelo Ministério Público, mas não suficientemente demonstrada. Hipótese em que se pode concluir pela legitimidade do representante da parte por qualquer meio de prova permitido em direito. 2. Esbulho praticado por integrantes do MST. Divergência entre as alegações da impetrante e as informações da autoridade coatora. Necessidade de dilação probatória incabível em mandado de segurança. Inexistência de direito líquido e certo. **3. A vedação prevista no § 6º do artigo 4º da Lei 8629/93, com a redação dada pela MP 2109/01, alcança apenas as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação. Segurança denegada.**

⁴ **MS 23148 / SP** - MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 22/04/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-07-06-2002. **EMENTA:** - Mandado de segurança. Decreto expropriatório de 02.04.98, do Presidente da República, que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural conhecido por "Fazenda Santa Rosa", situado no Município de Itaberai, Estado de Goiás. 2. Sustentação de produtividade do imóvel, inconstitucionalidade do art. 6º, da Lei n.º 8.629/93, violação do art. 7º, da Lei n.º 8.629/93 e ausência de notificação prévia de que trata o § 2º do art. 2º, da Lei n.º 8.629/93. 3. Incabível o exame da produtividade da propriedade rural em sede de mandado de segurança. Constitucionalidade dos incisos I e II, artigo 6º, da Lei n.º 8.629/93, proclamada pelo STF. Argumento baseado no art. 7º da Lei n.º 8.629/93 não procede, pois, apesar de os impetrantes submeterem o projeto técnico à apreciação do INCRA, este projeto não foi avaliado. **Improcedente, também, a alegação de ausência de notificação prévia, eis que acompanhava os trabalhos, inclusive, um assistente técnico.** 4. Mandado de segurança denegado.

MS 24036 / DF - MANDADO DE SEGURANÇA Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 01/02/2002. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-12-04-02. **EMENTA:**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

25. Recomenda-se, portanto, que o enfrentamento de eventuais temas controvertidos ocorra, sempre que possível, apoiado na jurisprudência atualizada do STF, a fim de evitar futuros prejuízos – econômicos e sociais – à Autarquia.

26. Além das recomendações anteriormente expostas, importante mencionar que antes de a Superintendência Regional encaminhar a proposta visando a decretação do imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, imprescindível a observância de alguns pressupostos básicos ao prosseguimento do feito rumo a publicação do decreto presidencial:

a) no caso de pequena ou média propriedade, deverá constar no parecer jurídico que o proprietário possui outro imóvel, bem como ser anexada ao respectivo kit cópia da certidão comprovando a outra propriedade;

b) caso não tenha sido levantada a cadeia dominial, o fato deve ser informado no parecer jurídico, bem como ser concluído tal levantamento até o ajuizamento da ação de desapropriação, consoante estabelece o art. 2º, da Norma

MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO ENTREGUE UM DIA ANTES DA VISTORIA. VALIDADE. PEQUENA E MÉDIA PROPRIEDADE INSUSCETÍVEL DE DESAPROPRIAÇÃO: IMPROCEDÊNCIA DA ALEGAÇÃO. INIDONEIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA DIRIMIR QUESTÕES ATINENTES AOS ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. PRECEDENTES. 1. Considera-se prévia a notificação entregue um dia antes da vistoria, se o proprietário a recebe e, no dia seguinte, sem oposição alguma, acompanha os trabalhos dos técnicos do INCRA, demonstrando pela sua aquiescência que já estava preparado para esclarecer as dúvidas que porventura pudessem ser levantadas. 2. A pequena e média propriedade são insuscetíveis de desapropriação apenas na hipótese em que seu proprietário não possua outro imóvel (CF, artigo 185, I). 3. O mandado de segurança não é meio idôneo para dirimir questões atinentes aos índices de produtividade apurados pelo INCRA. Segurança denegada.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

de Execução nº 35, de 24 de março de 2004;

c) não basta o simples requerimento de Licença Ambiental ou ainda a publicação de referido requerimento em jornal de grande circulação, para que o imóvel seja decretado como de interesse social, para fins de reforma agrária. O kit deve estar obrigatoriamente acompanhado do requerimento de Licença Ambiental devidamente protocolizado junto ao órgão competente, sob pena de imediata exclusão da proposta de decretação.

27. Ante tais considerações, submete-se a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, sugerindo, em caso de aprovação, o encaminhamento da mesma a todas as Superintendências Regionais, com cópia para as respectivas Procuradorias Regionais, Divisões de Suporte Técnico e Divisões de Suporte Operacional, para observância das recomendações nela contidas.

À superior consideração.

Brasília, 21 de março de 2006.

Assinatura manuscrita de Mauro Sérgio dos Santos, feita com uma caneta escura, sobreposta a uma bolinha de caneta.

Mauro Sérgio dos Santos
Procurador Federal
Assistente PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Aprovo a NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 01/2006, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes. Encaminhe-se cópia desta Nota Técnica a todas as Superintendências Regionais, e ainda às respectivas Procuradorias Regionais e Divisões de Suporte Técnico e Operacional, para conhecimento e adoção das recomendações pertinentes.

Assinatura manuscrita de Valdez Adriani Farias, em tinta preta, com uma linha horizontal decorativa acima.

VALDEZ ADRIANI FARIAS
Procurador-Chefe da PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 02/2006.

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DO INCRA

ASSUNTO: VISTORIA PRELIMINAR PARA VERIFICAÇÃO DO (DES)CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O ESTADO DE IMPRODUTIVIDADE DO IMÓVEL E O EVENTO OCUPAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

SÍNTESE

Recomendações às Superintendências Regionais. Encaminhamento de propostas visando a decretação de imóvel, como de interesse social, para fins de reforma agrária. Precedente jurisprudencial. Ocupação de fração diminuta de imóvel. Nexo de causalidade. Improdutividade do imóvel. Necessidade de demonstração pela equipe agrônômica da ausência de nexo causal entre o estado de (im)produtividade e o evento ocupação.

Senhor Procurador-Chefe,

01. Com a finalidade de uniformizar os procedimentos administrativos de desapropriação de imóvel rural, para fins de reforma agrária, esta PFE/INCRA elaborou e encaminhou a todas as Superintendências Regionais a **NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 01/2006**, de 21 de março de 2006, que abordava, entre outros temas, a notificação prévia do proprietário do imóvel, o método de contagem do prazo de três dias úteis entre a notificação e a vistoria



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

preliminar, os documentos que devem instruir a proposta de decretação, e ainda sobre a necessidade de as Procuradorias Regionais enfrentarem eventuais óbices jurídicos quando da elaboração dos pareceres de sua competência.

02. Naquela oportunidade, foram citadas e transcritas algumas posições jurisprudenciais da Suprema Corte favoráveis à Autarquia. Entre elas, transcreveu-se posicionamento do STF acerca da ocupação de pequena fração do imóvel¹, entre outras.

03. Note-se que o STF posiciona-se favoravelmente à Autarquia, nas hipóteses de eventuais ocupações de parcelas ínfimas da propriedade, ocupações estas – segundo a Corte Suprema – que não teriam o condão de descaracterizar o estado de (im)produtividade do imóvel.

¹ **MS 23.054/PB** - PARÁIBA MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 15/06/2000 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-04-05-2001 EMENTA: Desapropriação para reforma agrária: validade. 1. Decreto 2250/97: proibição de vistoria preparatória da desapropriação enquanto não cessada a ocupação do imóvel por terceiros: inaplicabilidade, à vista da omissão da portaria do INCRA, que lhe fixasse os termos e condições de aplicação. 2. **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.**

MS Nº. 23.857/MS - A alegação de que a vistoria não poderia ter sido feita, por afronta ao art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, fica afastada pelo acordo judicial e pelo fato de não vigorar, quando o imóvel foi invadido, em 12.10.1999, a proibição de desapropriação nos dois anos seguintes à invasão. **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-PB, rel. o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) A não apreciação da impugnação administrativa e violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, são refutadas pelos documentos apresentados pela autoridade impetrada. Segurança denegada. (Ministra Ellen Gracie)

MS 24.133/DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Rel. Acórdão Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 20/08/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ DATA-06-08-2004. **EMENTA:** Constitucional. Mandado de Segurança. Reforma Agrária. Imóvel invadido. Movimento dos Sem-Terra. Afastada a incidência da Medida Provisória nº 2.183, porquanto instituidora de uma outra modalidade impeditiva de desapropriação, além das hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988. Ademais, a 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. Mandado de segurança indeferido.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

04. Recentemente, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.764-9 (mérito), a Suprema Corte fixou o seguinte entendimento:

MS 24764 / DF - DISTRITO FEDERAL - EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Desapropriação para fins de reforma agrária. 3. Os recursos administrativos, sem efeito suspensivo, não impedem a edição do decreto de declaração de utilidade pública (Lei 9.794/99, art. 61). Precedente: MS nº 24.163, DJ de 19.9.2003. Inocorrência de ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 4. Vistorias parceladas. Admissibilidade. Glebas exploradas autonomamente por arrendatários distintos. 5. Configuração de plausibilidade da impetração de modo a obstar medidas tendentes a dificultar a própria produtividade do imóvel, especialmente se, como no caso, a invasão ocorre em áreas onde haja água, passagens ou caminhos. 6. Ocupação pelos "sem-terra" de fração que, embora diminuta, é representativa para a administração da propriedade denominada Engenho Dependência. Superação da jurisprudência do STF firmada no MS nº 23.054-PB, DJ de 4.5.2001 e MS nº 23.857-MS, DJ de 13.6.2003, segundo a qual, a ínfima extensão de área invadida, não justifica a improdutividade de imóvel. 7. Mandado de Segurança parcialmente deferido. (grifamos)

05. Explicitou-se, portanto, que a incidência ou não da norma proibitiva contida na MP 2.183-56/2001, passou a depender da ocorrência de nexo de causalidade entre o evento ocupação e o estado de (im)produtividade do imóvel², e não apenas no tamanho da área ocupada, isto é, não importa apenas

² Registre-se que esta já era a orientação administrativa seguida pela Administração, e defendida em diversos mandados de segurança perante o STF.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

se a parcela é ínfima, mas também – e principalmente – **se é ou não representativa para a administração da propriedade.**

06. Assim, uma ocupação, embora de parcela diminuta da propriedade, mas que estrategicamente se situe em local que possa prejudicar o bom andamento dos trabalhos no imóvel e por consequência alterar sua produtividade, segundo o entendimento da Corte Suprema, terá o condão de invocar a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, com redação dada pela MP nº 2.183-56/2001.

07. Considerando o referido precedente, para a viabilização das decretações futuras será necessário que a equipe técnica demonstre fundamentadamente, por ocasião da elaboração do laudo agrônomo de vistoria, que a eventual ocupação não influenciou no estado de produtividade do imóvel (croquis, mapas, cálculos etc.), retratando o tamanho e o percentual ocupado, e ainda a sua exata localização, de modo a evidenciar claramente que dita ocupação não impediu nem prejudicou a exploração da área.

08. Por nexo de causalidade, entenda-se o liame existente entre um fato (ocupação) e sua consequência (improdutividade). Portanto, a ocupação – mesmo de área ínfima – capaz de prejudicar de alguma forma a exploração do imóvel, traduz-se em fato impeditivo ao regular prosseguimento do feito.

09. Desse modo, em eventuais casos de ocupação, a equipe técnica da Autarquia deve agregar aos autos administrativos elementos suficientes a evidenciar a ausência de relação de causalidade entre a ocupação e a



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

improdutividade do imóvel. Em síntese, em casos como tais, a equipe de fiscalização do INCRA deverá informar, por meio de laudo fundamentado, sobre o tamanho da ocupação, sua exata localização no imóvel e principalmente suas eventuais consequências para a normal exploração do imóvel.

10. Destaque-se, também, que diante da constatação da existência de casos fortuitos ou de força maior, tais como secas, inundações etc., os técnicos da Autarquia, igualmente, deverão demonstrar claramente que o fato não influenciou na exploração do imóvel.

11. Ante tais considerações, submete-se a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, sugerindo, em caso de aprovação, o encaminhamento da mesma a todas as Superintendências Regionais, com cópia para as respectivas Procuradorias Regionais e Divisões de Obtenção, para observância das recomendações nela contidas.

À superior consideração.

Brasília, 16 de Junho de 2006.

Assinatura manuscrita de Mauro Sérgio dos Santos, feita com uma caneta escura, sobre uma folha de papel.

Mauro Sérgio dos Santos
Procurador Federal
Assistente PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Aprovo a NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 02/2006, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes. Encaminhe-se cópia desta Nota Técnica a todas as Superintendências Regionais, e ainda às respectivas Procuradorias Regionais e Divisões de Obtenção, para conhecimento e adoção das recomendações nela contidas.

Assinatura manuscrita de Valdez Adriani Farias, em tinta preta, com uma linha decorativa curva no topo.

VALDEZ ADRIANI FARIAS
Procurador-Chefe da PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

NOTA TÉCNICA/GAB/PFE/INCRA Nº 01/2007.

INTERESSADO: PRESIDENTE DO INCRA.

ASSUNTO: COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS. DIREITO À POSSE DAS TERRAS ANTES DA EFETIVA DESAPROPRIAÇÃO.

SÍNTESE

Comunidades remanescentes de quilombos. Análise do parecer do Ministério Público Federal. Direito à posse das terras antes da efetiva desapropriação. Intervenção do INCRA nas ações possessórias. Aplicação do art. 15 do Decreto nº 4.887/2003. Recomendações.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se da análise do parecer da lavra do Procurador Regional da República do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Daniel Sarmento, intitulado "A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação.", encaminhado à Presidência do INCRA, através do Ofício nº 0647/2006/CaDIM/MPF, pela Coordenadora do Grupo de Trabalhos sobre Quilombos vinculado a sexta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, conforme entendimento mantido na reunião realizada na 6ª CCR/MPF, no dia 11/10/2006, na qual estiveram presentes o Presidente da Autarquia e o Procurador-Chefe desta PFE/INCRA, com o escopo de subsidiar o INCRA em sua atuação na defesa da posse dos territórios quilombolas.

2. Passamos a análise jurídica da problemática e das sugestões apontadas pelo Representante do *Parquet*.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

3. O Ministério Público Federal, partindo da premissa de que o instrumento apropriado para viabilizar o preconizado no art. 68 do ADCT, o qual confere às comunidades remanescentes de quilombos o direito às terras quilombolas, é a desapropriação, com base no Decreto nº 4.887/2003, art. 13, levantou a seguinte problemática: como resguardar o direito de posse dos quilombolas das áreas que estejam ocupando, uma vez que o proprietário particular só perde o domínio do imóvel após o pagamento da justa indenização (art. 5º, XXIV, art. 182, § 3º, e art. 184, *caput*, da Constituição Federal), subsistindo, enquanto isto, seus direitos reivindicatórios e possessórios?

4. Apesar do Poder Público poder ser imitado provisoriamente na posse do imóvel expropriado, nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, por interesse social e para fins de reforma agrária, tal fato só ocorre com o efetivo ajuizamento da ação de desapropriação e com o depósito do valor em favor do proprietário. E, enquanto não for proposta a ação, como será garantido o direito dos quilombolas à posse das terras por eles ocupadas?

5. Para esta problemática, aponta o MPF uma solução, qual seja:

"...a solução preconizada consiste no reconhecimento de que o próprio texto constitucional operou a **afetação das terras ocupadas pelos quilombolas** a uma finalidade pública de máxima relevância, eis que relacionada a direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável: **o seu uso, pelas próprias comunidades, de acordo com os seus costumes e tradições**, de forma a garantir a reprodução física, social, econômica e cultural dos grupos em questão."



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

6. Diante deste argumento, os proprietários particulares não poderiam reivindicar a posse da terra, nem buscar qualquer proteção possessória em face dos quilombolas ocupantes da mesma, antes da desapropriação ou da imissão provisória na posse pelo Poder Público. Restaria-lhes, apenas, postular a indenização devida ao Estado, da mesma forma como ocorre na desapropriação indireta¹.

7. Por sua vez, os quilombolas poderiam exercer todos os direitos possessórios adequados à efetivação e à proteção do direito preconizado no art. 68 do ADCT, antes mesmo da ação de desapropriação, contra o proprietário e contra terceiros.

8. Para o MPF, o art. 68 do ADCT estabelece um direito fundamental, pois está ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. O direito aludido no dispositivo constitucional acima declinado está intimamente relacionado ao direito à moradia (art. 6º, CF/88), o qual integra o mínimo existencial, componente relevante para o princípio da dignidade da pessoa humana.

9. O valor dado a terra pelos quilombolas, ademais, não se limita apenas ao quesito moradia. Para eles, o espaço geográfico onde habitam

¹ Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "Desapropriação indireta é a que se processa sem observância do procedimento legal; costuma ser equiparada ao esbulho e, por isso mesmo, pode ser obstada por meio de ação possessória. No entanto, se o proprietário não o impedir no momento oportuno, deixando que a Administração lhe dê uma destinação pública, não mais poderá reivindicar o imóvel, pois os bens expropriados, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação (art. 35 do decreto-lei nº 3.365/41 e art. 21 da Lei Complementar nº 76/93). Imagine-se hipótese em que o Poder Público construa uma praça, uma escola, um cemitério, um aeroporto, em área pertencente a particular; terminada a construção e afetado o bem ao uso comum do povo ou ao uso especial da Administração, a solução que cabe ao particular é pleitear indenização por perdas e danos. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 194.)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

tem valor sentimental, pois é lá que enraízam seus costumes, crenças, valores etc. A convivência entre os mesmos é calcada na solidariedade, no espírito comunitário, o qual deve se propagar para as futuras gerações, possibilitando a preservação dos seus hábitos culturais, valores sociais e modo de vida.

10. Em virtude dessa característica de convivência comunitária, unidos dentro de um mesmo espaço territorial pertencente não a um ou a outro membro, mas a todos que ali convivem, a terra para os quilombolas é essencial para a preservação do grupo. Sem ela, seus membros se dispersariam e sua cultura não sobreviveria.

11. Por isso, pode-se destacar, também, que o direito das comunidades remanescentes de quilombos também se coaduna ao direito fundamental à cultura (art. 215, CF).

12. Como ressaltou o Procurador da República Dr. Daniel Sarmiento, "... não é apenas o direito dos membros de cada comunidade de remanescentes de quilombo que é violado quando se permite o desaparecimento de um grupo étnico. Perdem também todos os brasileiros, das presentes e futuras gerações, que ficam privados do acesso a um 'modo de criar, fazer e viver', que compunha o patrimônio cultural do país (art. 215, *caput*, e inciso II, CF)."

13. A consequência apontada pelo *Parquet*, ao se reconhecer o art. 68 do ADCT como direito fundamental, é de que tal direito se sujeita a um regime peculiar diferente das demais normas constitucionais. Tal regime visa dar maior eficácia social aos direitos fundamentais, razão pela qual, a CF/88, no seu art. 5º, § 1º, dispõe que " as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicabilidade imediata."



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

14. Daí, a conclusão de que os direitos fundamentais não necessitam de uma norma legal para produzirem efeitos, devendo seu intérprete buscar a interpretação que mais lhe confira força normativa.

15. Se o aludido no art. 68 do ADCT é auto-aplicável, não reconhecer o direito dos quilombolas à posse das terras que ocupam, independentemente da existência de ação de desapropriação, seria inconstitucional.

16. Além disso, o MPF aduz que os direitos fundamentais gozam de eficácia irradiante (aspecto da dimensão objetiva dos direitos fundamentais), ampliando sua influência sobre a legislação infraconstitucional, bem como sobre todo o arcabouço jurídico brasileiro.

17. O instituto jurídico da afetação², utilizado no âmbito do Direito Administrativo, pode ser aplicado, da mesma forma, para proteger a posse das áreas quilombolas, uma vez que se entende que são áreas afetadas pelo constituinte originário.

18. Por fim, o representante do Ministério Público Federal alude outra característica dos direitos fundamentais: eficácia horizontal, a qual tem o efeito de vincular os particulares a estes direitos. Por isso, seria possível restringir o direito de propriedade dos particulares, impossibilitando que os mesmos se utilizem de instrumentos possessórios e petitórios contra os quilombolas, antes do ajuizamento da correspondente ação de desapropriação.

² Destinação pública dada a um bem pela Administração, a qual impede sua retomada pelo particular.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

19. Mas, e o direito fundamental de propriedade dos particulares? Não seria reconhecido? Para solucionar tal problema, o MPF sugeriu, corretamente, a aplicação do princípio da proporcionalidade, impondo restrições ao direito dos quilombolas e ao direito dos particulares.

20. O Procurador da República entende que a propriedade registrada em nome do particular não cumpre a sua função social, pois a função social destinada àquela área é a de servir para ocupação das comunidades de remanescentes de quilombos, garantindo a existência de um grupo étnico e a reprodução da sua cultura.

21. Sopesando os benefícios e os ônus entre os direitos em conflito, o MPF apontou como benefício: "a proteção da posse dos quilombolas, independentemente da desapropriação, possibilita que a comunidade continue vivendo no seu próprio território, com segurança jurídica e de acordo com os seus costumes e tradições, mesmo diante da eventual demora do Estado no ajuizamento da competente ação expropriatória."

22. Como ônus, há a "restrição às faculdades do proprietário relacionadas à possibilidade de exclusão dos quilombolas do uso e gozo dos territórios étnicos." Tal restrição, entretanto, é mitigada, uma vez que assiste ao proprietário particular o direito de receber indenização pela perda da área.

23. Em suma, a proposta do MPF é tratar a questão da posse das terras quilombolas da mesma forma que se trata o direito possessório na desapropriação indireta. O particular não poderia reivindicar as terras ocupadas pelos quilombolas, uma vez que sua destinação pública já fora conferida pelo poder constituinte originário, restando apenas ao mesmo o direito de receber indenização do Estado



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

pela privação do uso dessas terras.

24. A interpretação que se deve conferir ao art. 68 do ADCT é a de que as comunidades remanescentes de quilombos têm o direito à ocupação de suas terras, independentemente de haver ação de desapropriação ajuizada, podendo utilizar todos os instrumentos de defesa possessória contra o próprio proprietário e contra terceiros.

25. Ademais, se os títulos em nome dos particulares forem inválidos, deve-se garantir o direito à posse das terras quilombolas, mesmo que não haja ajuizamento de ação desconstitutiva de títulos registrados, não cabendo, por óbvio, qualquer indenização ao "proprietário".

26. Os argumentos e as teses expostas pelo MPF servem para subsidiar as ações do INCRA na defesa dos interesses possessórios dos quilombolas. Como sugeriu o MPF:

"...trata-se de orientação concernente à interpretação de normas constitucionais, num tema controvertido e revestido de uma certa complexidade teórica, com o qual a grande maioria dos juristas não está familiarizada. Neste quadro, a sedimentação normativa desta orientação, bem como a sua divulgação interna e externa, fortaleceriam a defesa dos direitos dos remanescentes de quilombos, municiando os órgãos e entidades que atuam na questão quilombola com argumentos constitucionais importantes para que desempenhem de forma mais eficiente o seu mister."

27. Entendo que a tese apresentada pelo Dr. Daniel Sarmento deve ser utilizada pela Autarquia e por sua Procuradoria



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Federal Especializada, de modo a subsidiar os mesmos na defesa possessória das áreas ocupadas pelos quilombolas.

Na oportunidade, apresento as recomendações a seguir expostas.

28. O art. 15 do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, determina que:

Art. 15. Durante o processo de titulação, o INCRA garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

29. A primeira conclusão a qual podemos chegar é a de que cabe ao INCRA promover a defesa dos interesses dos quilombolas em todas as questões decorrentes da titulação das suas terras, inclusive em questões possessórias. Não se vislumbra da norma acima transcrita que a Autarquia só tem legitimidade para atuar quando houver ação de desapropriação ajuizada. Pelo contrário, o INCRA deve atuar na defesa dos interesses das Comunidades Remanescentes de Quilombos enquanto durar o processo administrativo de titulação, independentemente da existência de ação judicial de desapropriação.

30. Entendo que a instauração do procedimento administrativo pelo INCRA (de ofício ou a requerimento de qualquer interessado – art. 3º, § 3º, do Decreto nº 4.887/2003) para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

das áreas ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas deve ser considerado o marco inicial para que a Autarquia passe a promover tal defesa.

31. Após efetivada a titulação, nos termos dos art. 16 do Decreto, caberá a Fundação Cultural Palmares garantir a "...assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para a defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência." Registre-se que a Autarquia continuará atuando nas ações não finalizadas antes da ocorrência da devida titulação.

32. A Autarquia e suas Procuradorias deverão atuar na defesa do direito de posse das terras ocupadas pelos quilombolas, seja intentando ações possessórias em nome próprio (porém, defendendo os interesses dos quilombolas), seja intervindo em demandas já em curso (como assistente litisconsorcial).

33. Assim entendo porque o direito preconizado no art. 68 do ADCT é direito coletivo, ou seja, retrata interesse indivisível, cujos interessados são determináveis, pois pertencem a um grupo, uma categoria, ou uma classe de pessoas unidos por um vínculo jurídico comum.

34. As comunidades quilombolas possuem uma característica marcante e essencial para assim defini-las: a identidade coletiva. O grupo mantém seu estilo de vida, cultura, hábitos, crenças sempre calcado no princípio da coletividade. Essa é a razão para que a titulação das



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

áreas quilombolas se dê em nome da comunidade, mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (art. 17 do Decreto nº 4.887/2003).

35. Utilizando como parâmetro analógico os legitimados (concorrentes) para a defesa de bens e direitos de valor histórico ou de qualquer outro interesse coletivo delineados no art. 5º da Lei nº 7.347/1985: Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista e associações (desde que atendidos os requisitos exigidos em lei), conclui-se que o INCRA (autarquia federal) é parte legítima para pleitear perante qualquer órgão jurisdicional, em nome próprio, direito coletivo alheio pertinente às suas atribuições, especialmente direito possessório dos quilombolas.³

36. Têm-se, então, o instituto da legitimação extraordinária, prevista no art. 6º do CPC. Segundo Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, "Quando aquele que tem legitimidade para estar no processo como parte não é o que se afirma titular do direito material discutido em juízo, diz-se que há legitimação extraordinária."⁴

37. Sendo assim, o INCRA, com o auxílio de sua Procuradoria Federal Especializada, poderá atuar na defesa dos direitos possessórios dos quilombolas, havendo procedimento administrativo instaurado, nas seguintes formas:

³ De acordo com José Marcelo Vigliar, "Com toda certeza, o complexo formado pela Constituição Federal, *Lei da Ação Civil Pública* e *Código de Defesa do Consumidor* representa a disciplina legal que incidirá nas relações processuais que tutelam interesses transindividuais." (grifo nosso). In: *Interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Salvador: JusPODIVM, 2005, p. 55.

⁴ In: *Código de Processo Civil Comentado* – e legislação extravagante. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 152.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

1 – no pólo ativo das ações possessórias, como legitimado extraordinário (art. 6º, CPC);

2 – como assistente litisconsorcial ativo (quando houver ação em curso, proposta por qualquer outro co-legitimado);⁵

3 – como assistente litisconsorcial passivo (quando a ação possessória for proposta em face da comunidade quilombola).

38. É do interesse do INCRA que os quilombolas tenham êxito em seus pleitos perante o Poder Judiciário, devendo promover a defesa dos interesses dos mesmos em todas as questões decorrentes da titulação das suas terras, inclusive em questões possessórias, conforme estabelece o art. 15 do Decreto nº 4.887/2003.

39. Ante tais considerações, submeto a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, sugerindo, em caso de aprovação, o encaminhamento da mesma, juntamente com cópia do parecer do MPF (para que os argumentos ali expostos possam ser utilizado pela Autarquia e por sua Procuradoria Especializada como mais um subsídio de defesa do direito dos quilombolas), à Presidência do INCRA (GAB), Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF), Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), Superintendências Regionais do INCRA e Procuradorias Regionais do INCRA, para conhecimento e observância das recomendações

⁵ De acordo com Nelson Nery Júnior, "Da mesma forma como ocorre na ADIn, qualquer co-legitimado pelo LACP 5º ou CDC 82, na ACP movida por outro co-legitimado, pode intervir como assistente litisconsorcial." Se o co-legitimado pode o mais (propor ação), poderá o menos (intervir na ação). Podemos utilizar, por analogia, o art. 5º, § 2º da LACP.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

destacadas.

À superior consideração.

Brasília-DF, 22 de janeiro de 2007.


ANNE CRISTINY DOS REIS HENRIQUE
Procuradora Federal da PFE/INCRA

Aprovo a NOTA TÉCNICA/GAB/PFE/INCRA Nº 01/2007, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes. Encaminhe-se cópia desta Nota Técnica à Presidência do INCRA (GAB), Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF), Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), Superintendências Regionais do INCRA e Procuradorias Regionais do INCRA, para conhecimento e observância das recomendações nela contidas.


VALDEZ ADRIANI FARIAS
Procurador-Chefe da PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

NOTA TÉCNICA/GAB/PFE/INCRA Nº 03/2007.

INTERESSADO: Procurador-Chefe da PFE/INCRA.

ASSUNTO: Decisão liminar favorável ao INCRA. Decreto Presidencial que declara o imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária. Impossibilidade de impugnação, nas vias ordinárias, dos atos intermediários que culminaram na elaboração do decreto.

SÍNTESE

Análise de decisão liminar favorável ao INCRA. Decreto Presidencial que declara o imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária. Encampação do ato administrativo pelo Presidente da República. Impossibilidade de impugnação, nas vias ordinárias, dos atos intermediários que culminaram na elaboração do decreto. Deferimento de medida liminar nos autos de ação de reclamação ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal. Precedentes da Corte. Recomendação.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se da análise da decisão liminar, proferida nos autos da Reclamação 4.998-1/MT, em curso perante o Supremo Tribunal Federal, tendo como Relator o Ministro Eros Grau. A decisão, favorável ao INCRA, suspendeu os efeitos do ato reclamado até o julgamento final, sem prejuízo de sua reapreciação após a chegada das informações requisitadas. Passo ao relato da situação processual que ensejou o ajuizamento da reclamação e, posteriormente, à exposição da tese que fundamentou a liminar.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

2. Em 17.03.2003 foi impetrado mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal visando a anulação do decreto do Presidente da República que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado 'Fazenda Boa Esperança', localizado no Município de Campo Verde – MT. O Tribunal denegou a ordem por maioria, vencido o Ministro Relator.

3. Concomitantemente ao mandado de segurança, a parte contrária ajuizou, perante a Justiça Federal da Sessão Judiciária de Mato Grosso, ação ordinária com o objetivo de anular o processo administrativo prévio que aferiu a produtividade do imóvel. Também foi proposta ação cautelar, com pedido de medida liminar, visando, à época, a suspensão do processo administrativo, ao argumento de que o imóvel teria sido invadido por trabalhadores rurais antes de sua vistoria pelo INCRA. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu provimento ao agravo de instrumento interposto pelos proprietários, reformando a decisão de 1º grau que havia indeferido a medida liminar pleiteada.

4. A ação de desapropriação foi ajuizada pelo INCRA em 25.09.2006. A imissão do INCRA na posse do imóvel foi deferida pelo Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso, condicionada à comprovação do depósito da quantia referente à indenização das benfeitorias. A mencionada decisão foi impugnada por meio de agravo de instrumento, com a concessão, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, de efeito suspensivo para sobrestar a ação de desapropriação. Foi, então, ajuizada ação de reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, com pedido de medida liminar, autuada com o número 4.998-1, visando a anulação da decisão proferida pelo TRF da 1ª Região, sob a alegação de violação da decisão anteriormente proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do MS n. 24.484, em que foi redator para o acórdão o Ministro Eros Grau.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

5. A tese sustentada pelo INCRA é de que a edição do decreto pelo Presidente da República "encampou o ato administrativo que se materializa no processo administrativo de desapropriação do referido imóvel, passando a ser considerado, a partir de sua publicação, como autoridade coatora nos mandados de segurança que visem a desconstituir o ato administrativo que comine na desapropriação desse imóvel rural para fins de reforma agrária". Assim, se a anulação do decreto presidencial é "matéria a ser conhecida e julgada originariamente pelo Supremo Tribunal Federal, não pode o magistrado de primeiro grau, nem o Tribunal *a quo*, a teor do disposto no § 1º do art. 1º da Lei n. 8.437/92, suspender a tramitação do processo administrativo expropriatório do imóvel Boa Esperança". Se assim não fosse, haveria a suspensão, por via oblíqua, do decreto presidencial.

6. Na decisão, o Ministro Relator enfatiza que, conforme disposto da Lei Complementar n. 76/93, o rito do processo de desapropriação é sumário e de contraditório especial. Daí, fica clara a "ininterruptibilidade de seu procedimento, com prazos e providências indeclináveis pelo Juízo. Esse procedimento não é compatível com o sobrestamento do feito, à espera do julgamento de outra causa". Tal entendimento corrobora o disposto no artigo 18 da LC 76/93, que dispõe acerca do caráter preferencial e prejudicial da ação de desapropriação para fins de reforma agrária em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando. O Relator menciona também que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que "consumado o processo administrativo pelo Presidente da República, os atos intermediários deixam de ser impugnáveis independentemente e o Presidente da República passa a ser a única autoridade coatora" (MS n. 24.443, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 16.09.2005).

7. Ainda conforme a decisão, tais argumentos "seriam suficientes para justificar a concessão da medida liminar, uma vez que o ato reclamado apóia-se na existência de ação cautelar que discute um dos atos intermediários do



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

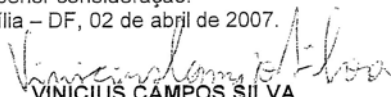
procedimento administrativo do INCRA, debatendo, notadamente, a ocupação do imóvel por trabalhadores rurais”.

8. O dispositivo da decisão foi redigido da seguinte forma: “Ante a ininterruptibilidade do processo expropriatório, o fim coletivo a que visa e a alta possibilidade de tensões sociais na região, defiro a medida liminar, para suspender os efeitos do ato reclamado até julgamento final desta reclamação, sem prejuízo de sua reapreciação após a vinda das informações”.

9. Em que pese não ser definitiva a decisão, tratando-se apenas de decisão concessiva de liminar, a tese nela apresentada já foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MS n. 24.443, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, tendo também servido de fundamento para a concessão de outra liminar, em favor do INCRA, na RCL 3.972, Relatora a Ministra Cármen Lúcia. Entendo, portanto, que a propositura de ação de reclamação, com pedido de medida liminar, é essencial para o sucesso das demandas judiciais de interesse da Autarquia em casos similares.

10. Ante tais considerações, submeto a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, com a recomendação de que as Procuradorias Regionais sejam orientadas, a fim de que encaminhem a esta PFE/INCRA-SEDE a documentação necessária à propositura de ação de reclamação perante o STF, sempre que se depararem com situações fático-jurídicas similares ao presente caso.

À superior consideração.
Brasília – DF, 02 de abril de 2007.


VINICIUS CAMPOS SILVA
Procurador Federal da PFE/INCRA
SIAPE 1.553.497



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Aprovo a NOTA TÉCNICA/GAB/PFE/INCRA Nº 03/2007, por seus próprios fundamentos e adoto a recomendação nela constante. Encaminhe-se cópia desta Nota Técnica às Procuradorias Regionais junto ao INCRA, bem como aos Procuradores Federais lotados na Coordenação-Geral Agrária - CGA desta PFE/INCRA/SEDE, para conhecimento e observância da recomendação nela contida.

Assinatura manuscrita de Valdez Adriani Farias, em tinta preta, sobre uma linha horizontal.

VALDEZ ADRIANI FARIAS
Procurador-Chefe da PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819

NOTA TÉCNICA/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/Nº 05 /2008(ACRH)

ASSUNTO: CONCEITO DE IMÓVEL RURAL.

Senhora Procuradora-Chefe,

Cuida-se de Nota Técnica que tem por objeto divulgar o posicionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, bem como da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, acerca do conceito de imóvel rural estabelecido no art. 4º, inciso I, da Lei nº 8.629/93.

O objeto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é o imóvel rural, o que é estabelecido expressamente pelo art. 184 da Constituição Federal de 1988:

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

O conceito legal de imóvel rural, como afirmamos, é dado pela Lei 8.629/93, art. 4º, I:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I - Imóvel rural – prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. (grifo nosso)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819

Verifica-se que o legislador definiu imóvel rural como sendo um prédio rústico e de área contínua. A expressão "área contínua" é entendida pela doutrina como sendo a continuidade do empreendimento, da utilidade econômica extraída do bem, e não do aspecto puramente físico, material, de indivisibilidade do bem. É por isso que o Decreto declara o interesse social, para fins de reforma agrária, sobre o imóvel rural, ainda que composto por distintas matrículas, pois a unidade de produção é uma só.

Este entendimento está consolidado na Autarquia desde 1995, quando o então Presidente do INCRA, senhor Raul David do Valle Júnior, aprovou o **Despacho/PJ-12/Nº207/95, da Procuradora-Geral da Autarquia à época, Dra. Othilia Baptista Melo de Sampaio, para dar caráter normativo ao PARECER SR/03/J/Nº13/95, de autoria do Procurador Augusto José de Souza Ferraz, Chefe da PFE/INCRA/PE na ocasião, que tem por objeto a definição do conceito de imóvel rural e o esclarecimento do termo 'área contínua'.**

Tal parecer, em vigor até hoje, concluiu que:

13 – O que de especial ocorre é que, para o Direito Agrário, o imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua. Assim, se uma pessoa adquiriu dois, três ou quatro imóveis, de dois, três ou quatro proprietários diversos, mediante escrituras públicas distintas, os respectivos bens são unidades jurídicas autônomas para o Código Civil e para a Lei nº 6.015/73, com matrículas próprias, mas, para a legislação agrária, são um único imóvel, desde que suas áreas sejam contínuas, isto é, os imóveis confrontem-se uns com os outros.

(...)

16 – (...) O sentido jurídico que o legislador atribuiu à expressão "área contínua" é exatamente o de utilidade econômica que reside intrinsecamente no conceito de imóvel rural, diz respeito ao empreendimento agrícola, pecuário, extrativo vegetal, florestal ou agroindustrial, que se emprega no imóvel. (grifo nosso)



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA**

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819

O intérprete deve se pautar, portanto, no princípio da exploração econômica do imóvel, e não no princípio da unicidade do registro, como bem asseverou o **Dr. Revalino de Souza Maia**, em Informação exarada no processo nº 54140.001095/2004-45, cuja cópia anexamos.

Insta explicitar, ainda, que, em 25 de abril de 2006, foi expedida a **NOTA TÉCNICA CONJUNTA/INCRA/DT/DO/PFE/Nº01/2006**, com o "objetivo de padronizar conceitos e critérios, na instrução de processos administrativos, que tenham por objeto a obtenção de recursos fundiários mediante o procedimento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária...".

Tal Nota reafirmou o conceito de imóvel rural adotado pelo INCRA "**como sendo prédio rústico de área contínua que constitua unidade de exploração econômica, podendo ser composto por vários registros de um ou mais proprietários. Por consequência, o procedimento administrativo deverá ser único para o imóvel considerado, bem como a sua classificação fundiária e avaliação, se houver.**"

O próprio Supremo Tribunal Federal vem entendendo ser o imóvel rural uma unidade de produção, ainda que composto por matrículas diferentes. Vejamos a seguinte ementa:

DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - OBJETO. A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o "imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social", pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio. (MS 24.503, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento 7-8-03, DJ de 5-9-03) (grifo nosso)

Importante destacar o seguinte trecho do voto condutor do
—Ministro Eros Grau; no MS 24.488/DF:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819

"(...)

11. Coisa distinta da titularidade do imóvel é a sua integridade física como uma só unidade. Ainda que exista o condomínio sobre o bem, essa unidade não pode ser afastada ou superada quanto da apuração da área para fins de reforma agrária. Não se pode, no caso, tomar cada parte ideal, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas.

12. Recordo, neste ponto, a jurisprudência desta Corte, absolutamente taxativa quanto à matéria: o art. 184 da Constituição do Brasil consigna a expressão "imóvel rural", cujo conceito encontra-se no art. 4º, I do Estatuto da Terra, dele distanciando a noção de propriedade rural. A existência ou não de condomínio sobre o bem passa a ser pormenor inteiramente prescindível para torna-lo suscetível de desapropriação, pois o texto do Estatuto da Terra contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico." (grifo nosso)

Na mesma linha, o STF tem julgado no sentido de que o fracionamento operado no imóvel rural com o recolhimento individualizado do Imposto Territorial Rural – ITR, conforme previsto no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) se restringe para fins tributários, não servindo de parâmetro para o dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária (MS 24.924/DF, MS 25.304/DF e MS 25.299/DF).

Assim, o alvo da reforma agrária é o imóvel rural, compreendido como unidade contínua de exploração, não importando se as propriedades que o compõem pertencem a pessoas distintas.

Por fim, é de extrema relevância expor o brilhante posicionamento do atual Coordenador da Coordenação-Geral Agrária – CGA desta PFE/INCRA, o **Dr. Bruno Rodrigues Arruda e Silva**, manifestado no **DESPACHO/PGF/PFE/INCRA/SR-03/Nº196/2008** (processo nº 54140.001331/2006-95), quando o mesmo ainda era o Chefe da PFE/INCRA/PE:



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA**

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819
(...)

O feito retornou à Procuradoria com parecer anexo à contra-capá, no qual o engenheiro agrônomo Isnaldo Francisco da Silva se contrapõe ao conceito de imóvel rural do parecer normativo n.º 013/95. Ao revés, procura identificar imóvel rural à matrícula do registro imobiliário. Para isso, interpreta o art. 4º, I, do Estatuto da Terra e da Lei n.º 8.629/93 de forma que a "área contínua" seja concebida apenas como referência ao fato de que a área é sempre contínua e essa continuidade estaria apenas afeita ao território do imóvel-matricula. Não haveria, na letra da lei, referência a que a "área contínua" abrangeria a área das propriedades "contíguas".

Em sua conclusão, pugna que a questão da definição da noção de imóvel rural seja novamente submetida a Brasília, tendo em vista a suposta persistência de divergências e devido ao fato de o conceito de imóvel rural só teria sido analisado *em passant* no Parecer Normativo n.º 013/95, merecendo uma análise mais detida.

Eis um breve relatório sobre o caso.

Sou levado a divergir do entendimento discurrido no parecer técnico em referência.

Na verdade, o conceito de imóvel rural, para o Direito Agrário, já foi sedimentado em várias decisões do Supremo Tribunal Federal e sua interpretação não comporta os estreitos limites propostos na análise supramencionada.

Isto porque o Excelso Pretório, ao contrário do que pretende o parecer técnico referenciado, distinguiu os conceitos de *imóvel* e de *propriedade* rural. O imóvel rural está associado à noção de unidade de exploração econômica voltada ao desenvolvimento de atividades agrárias, podendo ser formado por uma ou mais propriedades rurais. A *propriedade rural*, esta sim está relacionada à matrícula única de definida. O imóvel pode ser formado por mais de uma matrícula, inclusive de proprietários diferentes, desde que digam respeito a áreas contínuas e contíguas que estejam sendo exploradas de forma única.

Esse conceito é amplamente sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, como deixa claro o seguinte acórdão:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DE UM DOS COPROPRIETÁRIOS. INTIMAÇÃO DOS DEMAIS CONDÔMINOS POR EDITAL. ART. 2º, §§ 2º e 3º, DA LEI N. 8.629/93. VALIDADE. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Reputa-se válida a notificação prévia quando, intimado um dos co-proprietários por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.629/93.

2. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05.09.2003].

3. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97].

4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural.

5. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 30.04.2004].

6. Segurança denegada."

(STF – Pleno. MS 24.488-7/DF. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 16.05.2005) (grifamos)

"A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o 'imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social', pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio."



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA**

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819
(STF. MS 24503. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 07.08.2003) (grifamos)

Essas decisões deixam claro que o conceito de imóvel rural, para fins de direito agrário, não pode ser identificado com a matrícula. A correspondência imóvel-matricula não está de acordo com a legislação agrária nem com o entendimento do STF. Se fosse assim não haveria de se identificar o imóvel rural com a unidade de exploração econômica, mas apenas com a matrícula do registro imobiliário. E, de fato, é notório que diversos imóveis rurais são desdobrados em mais de uma matrícula.

Esse conceito, além do mais, tem sido sustentado pelo INCRA em face dos desmembramentos efetuados por expropriados que visam alegar divisão do imóvel em diversas pequenas ou médias propriedades, buscando a criação de óbices legais à desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

É importante, dessa forma, que não somente nas ações judiciais, mas também nos processos administrativos, a Autarquia passe a identificar o imóvel em sua integralidade. Essa medida pode evitar, inclusive, que alguma das áreas objeto do imóvel, mas com matrícula distinta, escape ao imperativo constitucional da desapropriação-sanção em virtude de vir a ser classificada isoladamente como pequena ou média propriedade. **O importante, é preciso ficar claro, é que haja unidade de exploração econômica.** Áreas contíguas, de matrículas diversas, do mesmo proprietário, mas arrendadas a pessoas diferentes, podem não configurar uma unidade de exploração econômica. Cada caso pode trazer suas peculiaridades.

O entendimento veiculado pela PFE/INCRA em todas as suas instâncias tem sido esse, não sendo caso, portanto, de nova submissão às instâncias superiores. (grifo nosso)

Para nós, não restam dúvidas de qual seja o posicionamento do INCRA sobre o tema.

Diante do exposto, estando claro que a posição da Autarquia acerca do conceito de imóvel rural já é algo consolidado desde 1995, através de parecer aprovado em caráter normativo, sugiro a Vossa



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA**

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819

Senhoria que determine o envio do presente estudo (acompanhado dos seus anexos) à CGA, às PFEs/INCRA (SR-01 a 30), às DTs (SR-01 a 30), bem como ao Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, para conhecimento.

À superior consideração.

Brasília – DF, 25 de novembro de 2008.

Assinatura manuscrita de Anne Cristiny dos Reis Henrique.

Anne Cristiny dos Reis Henrique
Procuradora Federal – Assistente da PFE/INCRA



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA**

SBN - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 19º andar - Brasília/DF
CEP: 70.057-900 - TELEFONE: (61) 3411-7150 - FAX: (61) 3411 -7820/7819

DESPACHO/PFE/INCRA/G/Nº ⁶⁰⁵ /2008

1. Acolho a Nota Técnica/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/nº 05/2008, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes.

2. Encaminhe-se cópia da mesma, acompanhada dos seus anexos e do presente Despacho, à CGA, a todas as Procuradorias Regionais, à DT (para encaminhamento a todas às Superintendências Regionais) e ao IRIB.

Brasília-DF, 25 de novembro de 2008.


Gilda Diniz dos Santos
Procuradora-Chefe da PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 03 /2009.

INTERESSADA: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA

ASSUNTO: CONTEMPORANEIDADE DAS PERÍCIAS EM AÇÕES QUE VISAM DECLARAR PRODUTIVIDADE EM CONTRASTE COM AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – CARÁTER TRANSITÓRIO DO FATOR PRODUTIVIDADE – ORIENTAÇÕES PARA ATUAÇÃO JUDICIAL

SÍNTESE

Uniformização de atuação das Procuradorias Regionais do INCRA e dos órgãos de execução direta da PGF com representação judicial da Autarquia fundiária – perícias judiciais destinadas a aferir a produtividade de imóvel rural – transitoriedade da condição de produtividade/improdutividade – necessária contemporaneidade das perícias - precedente da Justiça Federal

Senhora Procuradora-Chefe,

01. A presente Nota Técnica é tem por fulcro divulgar orientação da Coordenação-Geral Agrária a fim de uniformizar a defesa do INCRA em ações declaratórias de produtividade de imóvel rural, manejadas com o intuito de anular processo administrativo ou judicial de desapropriação, no que tange ao ponto específico da necessária contemporaneidade que deve existir entre a perícia judicial e o laudo administrativo da Autarquia que constatou a



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

improdutividade. Serão também extraídas as repercussões dessa tese, as quais vão irradiar seus efeitos em outros aspectos concernentes à defesa do INCRA nessas ações. Como anexo à presente Nota, segue cópia do MEMO/PGF/PFE/INCRA/PE/Nº 314/2008, o qual veiculou as presentes orientações no âmbito interno da Procuradoria Regional do INCRA/PE.

02. O pano de fundo da questão específica tratada neste expediente está relacionado ao desvirtuamento do caráter preferencial e prejudicial da desapropriação e do próprio rito sumário previsto na Constituição. Isto é resultado de um entendimento cada vez mais sufragado no Judiciário segundo o qual ações cautelares e ordinárias manejadas por proprietários, quando visem discutir a produtividade do imóvel rural objeto da desapropriação, configurariam causas prejudiciais externas em relação àquele processo, gerando a necessária suspensão do curso do processo expropriatório até o julgamento definitivo das ações mencionadas.

03. O Judiciário tem entendido que a discussão da produtividade do imóvel em ação ordinária seria questão prejudicial ao andamento da desapropriação e ao deferimento da imissão na posse, considerando que essa ação configuraria demandaria a suspensão do feito expropriatório com base no art. 265, IV, do CPC. Na maior parte das vezes sequer é exigida a apresentação de um mínimo de elementos probatórios acerca das alegações do proprietário. A simples discussão judicial da produtividade em ação ordinária, em contraposição ao laudo administrativo do INCRA, já seria causa para conceder uma liminar judicial e suspender a desapropriação, sob o pálio da preservação do direito ao contraditório e à ampla defesa em favor do proprietário rural, do princípio da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

inafastabilidade do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário e do *periculum in mora* representado por uma imissão na posse que poderia descaracterizar o imóvel rural.

04. Esse tipo de entendimento desnatura o rito sumário da desapropriação para fins de reforma agrária, pois o procedimento é ordinarizado, ficando sobrestado até que a ação declaratória de produtividade seja julgada e transite em julgado. A imissão de posse, que deveria ocorrer em 48 horas após o despacho inicial, pode demorar anos até que venha finalmente ser deferida. Uma das graves repercussões desse tipo de expediente é que, com a suspensão da desapropriação o proprietário ganha tempo para alterar a realidade econômica da terra, de forma que, quando da realização da perícia judicial, o imóvel já se encontra apresentando os índices mínimos de produtividade. O Judiciário e mesmo o INCRA não se atentam que as perícias judiciais, na maioria das vezes, não guardam relação com a época em que o imóvel foi objeto de vistoria administrativa e, com isso, colhem uma realidade econômico-social totalmente diversa da existente quando do levantamento de informações pelo INCRA. O Judiciário se transforma em subterfúgio para burlar a reforma agrária e conferir tempo ao proprietário para tornar seu imóvel produtivo, escapando assim da desapropriação. A presente Nota Técnica visa trazer orientações específicas quanto a esse problema. É necessário argumentar tecnicamente que as perícias oficiais não podem se reportar a período de tempo diverso daquele a que se referiu a vistoria administrativa, porquanto duas provas periciais que examinam as condições de uso do imóvel em períodos diversos de tempo não são passíveis de comparação entre si.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

05. A premissa fundamental para essa argumentação passa pela consideração de que a condição de produtividade tem caráter transitório. O imóvel que se apresentar como produtivo hoje pode não sê-lo amanhã, e pode inclusive voltar a ser produtivo posteriormente. Para que uma desapropriação seja anulada é preciso que seja demonstrada a existência de vício no laudo administrativo que apurou a improdutividade do imóvel em um dado momento. Eventual constatação judicial de que o imóvel seria produtivo em período posterior à vistoria do INCRA não tem o condão de anular a desapropriação, já que isso não invalida o laudo do INCRA e nem mesmo a desapropriação. Na verdade, uma tal constatação não teria valor jurídico algum, já que as modificações nas condições de uso do imóvel após a vistoria do INCRA não invalidam as conclusões do processo de desapropriação.¹ Daí porque se deve exigir a necessária **contemporaneidade entre a perícia judicial e o laudo administrativo** que classificou o imóvel como descumpridor de sua função social. Neste diapasão, deve-se explicar que a vistoria do INCRA apura as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação de vistoria preliminar pelo proprietário rural, conforme estipulado no art. 9º, §2º da Norma de Execução n.º 83/2009.² Não se afere apenas um único

¹ A esse respeito, o TRF 4ª Região, examinando questão relativa à modificação das condições de uso e de domínio após os seis meses da notificação prévia (art. 2º, §4º da Lei n.º 8629/93), assinalou expressamente: "Já a regra contida na MP n. 2.183, tem o único propósito de evitar que manobras escusas, realizadas logo que notificado o proprietário da vistoria, frustrem a avaliação de produtividade do imóvel, v.g. a divisão, alienações parciais, fracionamento da área. Após este prazo, são plenamente válidas e eficazes as alterações objetivas, subjetivas e de uso do imóvel, sem repercussão destas novas situações, contudo, sobre as conclusões do processo administrativo de fiscalização e avaliação do bem imóvel." (Voto do Des. Fed. Luiz Carlos de Castro Lugon, Relator do AI 200504010522450, julgado em 11.04.2006) (grifamos)

² "Art. 9º A vistoria e respectivo Laudo Agrônomo de Fiscalização - LAF deverão atender o estabelecido no Módulo II do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, junto ao CREA competente, cujo comprovante integrará o laudo. (...)"



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

momento, mas a produção correspondente a um ano inteiro é levada em consideração para a classificação fundiária. Esse parâmetro, inclusive, é medida de justiça ao produtor rural, o qual poderia se ver prejudicado se fosse apurado apenas o uso em um mês ou estação em que houve problemas climáticos, por exemplo. É exatamente em relação a esse período que a perícia judicial deve se debruçar para efeito de comparação adequada com o laudo administrativo impugnado.

06. A transitoriedade da condição de produtividade deixa claro também que a perícia judicial se destinará a avaliar *fato passado* e, por isso, deverá ser necessariamente uma *perícia indireta*.³ Sendo assim, como a produtividade na época avaliada pelo INCRA é fato passado, a perícia judicial terá de ser feita por meios indiretos de prova, tais como fotografias, testemunhos, documentários, contraste do laudo administrativo com documentos de produção do imóvel da época, etc. Uma simples vistoria, debruçada sobre as condições atuais, não será suficiente para infirmar a desapropriação, já que a modificação

§ 2º O LAF deverá refletir as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação prevista no art. 5º desta Norma” (NE/INCRA/n.º 83/2009) (grifamos)

³³ “Existem as chamadas **perícias indiretas, voltadas para fatos pretéritos**, baseadas em rastros e pistas deixadas no tempo.

‘Há porém, certas modalidades de perícias que, por seu resíduo histórico, se aproximam da prova testemunhal, embora desta ainda nitidamente se diferenciem. São as chamadas perícias retrospectivas ou indiretas. Por meio das mesmas se faz um exame técnico dos vestígios presentes de fatos passados, para se concluir acerca da prova desses fatos. Na doutrina há dupla natureza na função do perito. O perito *percipiendi*, que faz a verificação dos fatos existentes, e o perito *deducendi*, que interpreta os vestígios de fatos passados’

Moacyr Amaral Santos bem lembra que, normalmente, a perícia recai sobre fatos permanentes e atuais, **mas os fatos transitórios e pretéritos que deixem rastros e vestígios, eventualmente, podem ser examinados e reconstituídos por peritos**, de forma a tornarem-se atuais para o juiz da causa.” (DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 2. Salvador: Edições Podivm, 2007, p. 179) (grifamos)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

das condições de uso posteriormente ao laudo administrativo não prejudica o processo de desapropriação.

07. Não obstante, se o juiz entender que a perícia com vistoria deve ser realizada, essa prova, terá de seguir a mesma metodologia utilizada pelo INCRA, a fim de que possa ser utilizada como parâmetro de comparação adequado.⁴ Vale dizer que o INCRA detém legitimidade para fixar a forma de apuração da produtividade dos imóveis rurais, conforme os arts. 2º, §2º, 6º e 11 da Lei n.º 8629/93.

08. Para a perfeita demonstração desta tese é necessário fazer previamente a vinculação necessária segundo a qual *a ação de produtividade visa atacar um ato administrativo específico (o laudo de vistoria preliminar do INCRA que concluiu pela improdutividade do imóvel)*, o qual embasou o Decreto de declaração do interesse social e detém presunção de legitimidade, só podendo ser infirmado em face de desconstituição judicial. Com efeito, **se o que se questiona**

⁴ Quanto à utilização das metodologias de avaliação, vide entendimento do TRF 1ª Região, o qual, *mutatis mutandis*, também pode ser aplicado o caso da comparação entre perícias de produtividade. Neste caso específico, apenas perícias que avaliem as condições de uso no mesmo período de tempo são passíveis de comparação entre si, *in verbis*:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. DIVERGÊNCIA ENTRE A PERÍCIA E LAUDO ADMINISTRATIVO. MÉTODOS DIVERGENTES. IMPOSSIBILIDADE DE COMPARAÇÃO

1. **Tendo sido a avaliação administrativa realizada com base nas normas da ABNT e o laudo pericial com base no MCDA (Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão), com ampla divergência em suas conclusões, ambos são imprestáveis para a definição do justo preço, ante à impossibilidade de compará-los.**

2. Sentença anulada de ofício para que outra seja proferida, após a realização de nova perícia.

3. Apelação do INCRA prejudicada."

(TRF 1ª Região – Quarta Turma.AC 200301000193029/TO. Rel. Des. Fed. Carlos Olavo. Julgado em 31.01.2006. DJU de 17.02.2006, p. 27) (grifamos)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

é um ato administrativo que classificou o imóvel como improdutivo, é preciso que a perícia judicial aponte equívoco causador de nulidade do laudo do INCRA, o que só pode ocorrer se ela se reportar à mesma época em que o imóvel foi vistoriado pela Autarquia. Só assim seria possível comprovar erro na conclusão do laudo administrativo. Não basta apenas provar o cumprimento da função social em momento diverso daquele vistoriado pela Autarquia. A questão, reitere-se, não é apenas demonstrar se o imóvel é ou não produtivo em qualquer condição temporal, mas sim se ele era ou não produtivo no mesmo período de tempo que foi objeto de avaliação pelo laudo de vistoria prévia do INCRA, já que este sim é o ato administrativo atacado.

09. Insta salientar que a legislação conferiu legitimidade ao INCRA para verificar o cumprimento da função social dos imóveis rurais para fins de desapropriação-sanção, conforme se afere do art. 2º, §2º da Lei n.º 8629/93⁵. A Constituição Federal em vigor (art. 184) e a Lei n.º 8629/93 detêm preceitos claríssimos indicando que o descumprimento da função social, uma vez verificado pelo órgão federal executor da reforma agrária, é sancionado com a desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária. A legislação não confere a opção de o proprietário rural solicitar prazo para se adequar aos índices mínimos de produtividade ou de assumir compromisso em tal sentido com a Administração. O ordenamento jurídico pátrio não comporta, por exemplo, a assinatura de termo de ajustamento de conduta com o INCRA para que o

⁵ "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 Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante." (Lei n.º 8629/93)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

proprietário se adequê à função social em determinado prazo sob pena de só então poder se sujeitar à desapropriação. A consequência da improdutividade apurada pelo INCRA em um dado momento é apenas uma: a desapropriação - sanção para conferir-lhe destinação social por meio da reforma agrária. Essa foi a opção adotada pelo Constituinte e pelo Legislador.

10. Disso decorre que o proprietário não pode utilizar o Poder Judiciário como via transversa para negociar uma “moratória” na qual se paralisa a desapropriação a fim de alterar as condições econômicas de uso do imóvel de forma que o perito judicial considere essa nova realidade e declare o imóvel como produtivo. Infelizmente, esse artifício vem sendo utilizado e acolhido pelos nossos Tribunais, como resultado da consideração de perícias judiciais, que se reportem a épocas posteriores à vistoria administrativa e, mesmo assim, ensejam a anulação de desapropriações que não apresentam qualquer vício. **Não restam dúvidas que essa prática vulnera o texto constitucional (art. 184) e a Lei n.º 8629/93 (art. 2º, *caput*, §§ 1º e 2º), já que equivale a excepcionar a determinação de desapropriação imediata dos imóveis que tiverem a condição de improdutividade apurada pelo órgão federal executor da reforma agrária, inclusive cassando o direito de subjetivo de ação do INCRA decorrente da publicação do decreto presidencial (arts. 2º e 3º da LC 76/93). É a apologia máxima à completa subversão do sistema jurídico constitucional referente ao princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF/88).**

11. Tanto é verdade que a Constituição jamais pretendeu conferir uma “chance de redenção” ao proprietário rural negligente que, quando cuidou da desapropriação-sanção de imóvel urbano, a própria Carta Magna



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

caracterizou textualmente essa modalidade expropriatória como *subsidiária* às medidas de parcelamento e edificação compulsório e de IPTU progressivo.⁶ Como se disse, trata-se de opção do Constituinte o qual, no caso dos imóveis rurais, optou por impor a desapropriação imediata das propriedades descumpridoras de sua função social. Tudo indica que essa opção foi tomada pela urgência em se enfrentar a gravíssima concentração de terras que há séculos macula a história deste País.

12. Nesta perspectiva, registre-se a importância de que, na contestação contra as ações declaratórias de produtividade e na formulação dos quesitos da perícia judicial, o Procurador exija que o vistor oficial se manifeste expressamente sobre o estado de (im)produtividade na época em que realizado o laudo do INCRA bem como que indique os supostos equívocos do laudo administrativo. Deve o procurador federal indicar quesitos que vinculem o perito judicial a ter de demonstrar a existência de algum vício no laudo da Autarquia. Deve exigir que a prova pericial se reporte ao mesmo período de tempo em que o imóvel sofreu a vistoria administrativa e que indique expressamente se existe

⁶ "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º - **É facultado ao Poder Público municipal**, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, **exigir**, nos termos da lei federal, **do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente**, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - **desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública** de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais." (CF/88) (grifamos)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

algum elemento que possa infirmar a idoneidade do laudo da Autarquia. Da mesma forma, deve-se impugnar a prova pericial que não se reporte ao tempo da vistoria administrativa, requerendo segunda perícia se for necessário. Neste sentido, vide que o art. 9º da LC 76/93⁷ estabelece que a impugnação do interessado deve combater o laudo do INCRA de forma específica e não genérica. É importante fazer um paralelo com essa disposição, mesmo em se tratando de ações ordinárias conexas à desapropriação. Deve-se utilizar esse dispositivo para assinalar que a ação anulatória deve impugnar especificamente o laudo administrativo, indicando quais os supostos equívocos que teriam redundado em classificação errônea da propriedade como improdutivo. Não basta, por exemplo, questionar de forma genérica a conclusão administrativa e requerer uma nova perícia. **Nas ações cautelares de produção antecipada de prova, é requisito essencial a demonstração do *fumus boni juris*, requisito que evidentemente não é compatível com alegações genéricas pelo proprietário contra uma perícia que goza de presunção de legitimidade.**

13. Nesse mesmo orbe de idéias, se for proferida sentença anulatória da desapropriação com esteio em perícia judicial referente a período de tempo diverso daquele reportado pelo laudo administrativo, os recursos devidos devem ser interpostos, com todo o prequestionamento necessário a viabilizar o acesso às instâncias judiciais extraordinárias. Em conjunto com esse argumento, devemos pugnar que o laudo administrativo goza de **presunção de legitimidade** (por ser ato administrativo), que o INCRA possui atribuição legal de aferir o

⁷ "Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e 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 (...)" (LC 76/93) (grifamos)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

cumprimento da função social da propriedade rural (art. 2º, § 2º, da Lei n.º 8629/93), que a desapropriação para fins de reforma agrária segue procedimento contraditório especial, de rito sumário (art. 184 da CF/88), e que, para que o Judiciário não seja utilizado como via transversa para escamotear e tolher o exercício das funções institucionais do INCRA, inviabilizando a reforma agrária, é necessário que sejam estabelecidos alguns parâmetros nas perícias judiciais que se destinam a aferir a condição de produtividade de imóvel rural. Dentro desse quadro, reitere-se, é fundamental demonstrar que a produtividade é uma situação transitória. Uma avaliação judicial, como normalmente é produzida muito tempo após a vistoria administrativa, não pode refletir uma situação posterior àquela aferida pelo órgão federal executor da reforma agrária. A desapropriação só poderia ser suspensa e/ou anulada se eventualmente restasse demonstrado que, naquele exato período avaliado pela vistoria administrativa do INCRA, o imóvel efetivamente cumpria sua função social. Sendo assim, **é lícito dizer que a perícia judicial deve naturalmente se referir a fato passado, anterior ao decreto expropriatório, devendo, portanto, ser uma perícia indireta.**

14. Em outro giro argumentativo, a consequência imediata desta constatação é **ausência de *periculum in mora* a justificar o deferimento de ações cautelares de produção antecipada de prova e mesmo o deferimento de liminares suspendendo a desapropriação ou a medida de imissão na posse**, já que a perícia judicial sempre terá de se reportar a um fato passado. Não se poderá argumentar que o assentamento de trabalhadores irá descaracterizar o imóvel e prejudicar as condições de apuração da produtividade, pois a perícia judicial não irá avaliar as condições presentes ou futuras do imóvel, mas sim as condições de produtividade existentes à época que foi objeto da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

vistoria do INCRA, ou seja, deverá a perícia judicial avaliar as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação de vistoria preliminar pelo proprietário rural.

15. Em outros termos, como a ação declaratória se volta contra a perícia do INCRA e deve a mesma se reportar às condições de uso existentes no período de tempo abrangido pelo laudo administrativo, a imissão de posse não vai inviabilizar o direito de defesa do expropriado e nada do que ocorrer a partir da imissão alterará a verdade sobre um fato passado.

16. Existem precedentes judiciais favoráveis à tese ora sustentada, os quais devem sempre ser citados, com vistas a forçar expressamente uma manifestação do Judiciário quanto ao tema e até mesmo para viabilizar a interposição de recurso especial com base na divergência jurisprudencial. Os precedentes indicam que, como se refere a fato passado, a perícia judicial de produtividade terá de ser *perícia indireta*.

PRECEDENTES JUDICIAIS

17. Alguns tribunais já atentaram para a peculiaridade do caso versado enquanto outros passam à margem da questão enfocada. A seguir seguem alguns precedentes dignos de menção:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CAUTELAR DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. NULIDADES PROCESSUAIS POR AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO MPF. CERCEAMENTO DE DEFESA POR AUSÊNCIA DO CONTRADITÓRIO QUANTO AO LAUDO PERICIAL ELABORADO. 1. A



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

presente cautelar tornou-se acessória à ação expropriatória, uma vez que o laudo aqui produzido fundamentou a sentença lá prolatada. 2. Pela leitura da petição inicial, verifica-se que o objeto da ação não se resume apenas a comprovar fatos existentes no momento da imissão na posse pelo INCRA, mas pretende discutir a produtividade do imóvel para fins de rechaçar a imissão na posse pela Autarquia. 3. **Interposta dois anos após o decreto expropriatório, evidente que não pode buscar impedir a imissão da Autarquia, uma vez que a LC nº 76/93 disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, prevendo contraditório especial e rito sumário.** 4. **É incabível medida cautelar para aferir fato passado, ainda mais quando o exame da produtividade após o decreto expropriatório pode se dar na própria ação de desapropriação** 5. Resta maculada a prova produzida nos autos pela ausência do contraditório e da ampla defesa. 6. Recurso conhecido e improvido. Remessa necessária tida por interposta e provida." (TRF 2ª Região – 6ª Turma. AC 316667/ES. Rel. Des. Fed. Frederico Gueiros. Julgado em 08.09.2008. DJU de 30.09.2008) (grifamos)

18. O aresto realçado representa valioso precedente à defesa da Autarquia. No caso concreto, dentre outros argumentos, a perícia judicial foi anulada porque avaliou período de tempo em desacordo com a Lei 8629/93, já que não respeitou o ano civil tomado como base para a perícia administrativa que fundamentou a desapropriação. Além da questão da contemporaneidade das perícias, o acórdão destacado aplicou o rito sumário da desapropriação, acolhendo o caráter preferencial e prejudicial da referida ação, a indeclinabilidade das providências da LC 76/93, o amplo caráter cognitivo da desapropriação que autoriza a discussão da produtividade no bojo desta ação (o que fundamenta a ausência de interesse de agir das ações conexas), além de ter vislumbrado que a invalidação judicial posterior da desapropriação terá repercussão apenas na forma de pagamento, já que implicará a conversão da desapropriação-sanção para uma desapropriação indireta, com pagamento da indenização em dinheiro. Eis o que restou consignado em seu inteiro teor:

"A LC nº 73/93 disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Prevê contraditório especial e rito sumário, com prazos e



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

providências indeclináveis pelo juiz da causa. Não é possível que prova pericial produzida sem o arrimo do contraditório seja considerada superior a todo o processo administrativo com laudo pelo INCRA, que não conseguiu ser impugnado pela via correta – ação anulatória supra mencionada, ao decreto presidencial da declaração de interesse social e à propositura da ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

É evidente que a ampla discussão necessária ao deslinde da justa avaliação do imóvel, inclusive no que se refere à sua produtividade, impõe que prova pericial deva ser produzida na ação de desapropriação quando certamente ocorrerá o confronto entre o trabalho do perito do Juízo e o laudo administrativo do INCRA, confronto que não se daria na cautelar, que não pode adentrar o mérito da perícia.

Também os e. STF e STJ já se pronunciaram no sentido de que a discussão sobre produtividade do imóvel pode se dar na contestação da ação expropriatória.

Por outro lado, nada pode alterar a verdade dos fatos ao tempo do laudo administrativo que respaldou o decreto expropriatório, de forma que não se fale em urgência, em perigo de descaracterização do imóvel, seja por invasões ou qualquer outro fator.

O que se verifica nos presentes autos é que a ação foi intentada dois anos após o decreto expropriatório e, por certo, o seu fim não é o de afastá-lo, mas somente avaliar o imóvel para fins da justa indenização, afastando o pagamento na forma de TDA's, o que deve se dar no processo expropriatório, conforme o comando legal, sob o amplo crivo do contraditório.

Aliás, se provada tempestivamente a produtividade, esta desconstituiria o ato expropriatório, tendo em vista que a Constituição proíbe a desapropriação de área produtiva.

Assim, penso que a admissão de produção antecipada de prova para apurar fato passado e encerrado (avaliar a produtividade do imóvel dois anos após a vitória administrativa realizada pelo INCRA); a evidente violação do princípio do contraditório tanto nesta ação como na ação de desapropriação, e a contrariedade aos dispositivos legais que regem o procedimento cautelar, impõem a reforma da sentença que homologou a prova pericial aqui produzida.

Como se não bastassem esses argumentos, a adoção da prova homologada nesses autos como prova pronta e definitiva a respaldar a decisão nos autos da ação de desapropriação, sem que ali fosse submetida ao regular crivo do contraditório, é de inegável arbitrariedade. Até porque, **a discussão sobre a produtividade do imóvel, após o decreto expropriatório, se destina apenas a fixar a forma de pagamento, razão porque deve-se ter cuidado redobrado com a legitimidade do laudo pericial produzido. Sobre esse aspecto, também, ausentes o *periculum in mora*, tendo em vista que, qualquer prova de produtividade deve ser reportar ao tempo do laudo administrativo e do decreto expropriatório, quando não havia notícias de invasões, como informa o expropriado.**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Destarte, é de ser declarada a nulidade de toda a ação cautelar e da sentença que homologou a prova pericial aqui produzida e, em vista da pretensão deduzida na inicial, deve ser indeferida de plano, pela impropriedade da via eleita, acolhendo-se a argumentação principal do Ministério Público." (grifamos)

19. O parecer do Ministério Público Federal no processo supramencionado trouxe ainda as seguintes considerações:

"...se a produtividade do imóvel para fins de desapropriação por interesse social, é aferida, nos termos da lei, quando da vistoria administrativa, é evidente que perícia realizada após o decreto expropriatório não pode ter tal finalidade. A aferição da produtividade, in casu, somente poderia ser feita por meio indireto – fotografias, filmagens, documentação, etc. – com o que incabível medida cautelar para aferir fato passado.

A hipótese, pois, era de indeferimento parcial da inicial, no que toca ao pleito de aferição da produtividade.

Se não tida como imprópria a via eleita, ao menos à finalidade de constatar produtividade para fins de aferir o cabimento de desapropriação para reforma agrária, é evidente que ausente o perigo da demora, pois se a perícia seria indireta, desnecessário era antecipar o trabalho do expert.

Neste caso, a hipótese era de indeferimento da inicial por ausência do periculum in mora".

20. Na mesma trilha, vide outro acórdão do TRF 2ª Região:

"CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO ACERCA DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL DESAPROPRIANDO NO BOJO DA AÇÃO DESAPROPRIATÓRIA – CONEXA AÇÃO DE CONHECIMENTO ONDE O PROPRIETÁRIO PRETENDE DECLARADA A PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL E, ASSIM, SUA INSUSCETIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – PROVA PERICIAL PRODUZIDA NO BOJO DA CONEXA AÇÃO DE CONHECIMENTO – INSUFICIÊNCIA E INSATISFATORIEDADE DO LAUDO PERICIAL – NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA PROVA. - Partindo-se da premissa de que a ação de desapropriação ostenta "amplo caráter cognitivo" (STF, Pleno, MS n.º 22.698-MG), plenamente viável revela-se, sim, a produção, em sua sede, de prova pericial tendente a apurar o efetivo grau de produtividade do imóvel rural que se pretende



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária. - Na linha do entendimento firmado no Plenário do C. STF por oportunidade do julgamento do MS n.º 22.698-MG, a aferição do efetivo grau de produtividade do imóvel rural que se pretende desapropriado constitui medida lícitamente comportada nos limites cognitivos objetivos da ação de desapropriação, não incorrendo, assim, em linha de princípio, no óbice jurídico-legal, inscrito no art. 9º, caput, da LC n.º 76, de 06.07.1993, que exclui das matérias de interesse da defesa a impugnação do interesse social apenas declarado no Decreto do Presidente da República que instrumenta e viabiliza a deflagração da ação tendente à desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária. - Tramitando em conexidade com a "ação de desapropriação" ação de conhecimento em que o proprietário pretende comprovar a efetiva produtividade de seu imóvel rural - indicado como "Grande Propriedade Improdutiva" em vistoria administrativa do INCRA -, plenamente lícita é, também, a utilização da prova pericial produzida por expert nomeado pelo Juízo nos autos da conexa ação de conhecimento como meio probatório para a firmação do convencimento judicial acerca dos fatos da própria demanda desapropriatória. - **Caso em que, apesar de propor um conjunto de critérios para a aferição mais específica da produtividade do imóvel rural desapropriando, o laudo pericial elaborado em ação conexa o foi mediante referência à produtividade relativa ao período de 11/2003 a 01/2004, enquanto que a Vistoria de Levantamento de Dados e Informações tomou por referência a produtividade relativa ao período de 09/1999 a 08/2000.** - Evidente a insuficiência e manifesta a insatisfatoriedade, pois, da prova pericial concretamente produzida, circunstância esta que indica, ou, mais, exige, no caso, que seja adequada e corretamente complementada aquela prova a fim de que o expert nomeado pelo Juízo, segundo todo o conjunto dos critérios avaliativos por ele propostos na peça técnica que elaborou, manifeste-se notadamente acerca (a) da comprovada e efetiva produção vegetal à época levada em consideração na vistoria administrativa elaborada pelo INCRA e (b) da comprovada e efetiva exploração pecuária à época levada em consideração na vistoria administrativa elaborada pelo INCRA. - Sentença anulada, de ofício, e determinado o retorno dos autos à Vara de origem a fim de que o MM. Juízo Federal a quo promova o regular prosseguimento do feito, com realização da prova pericial reputada, neste julgamento, imprescindível para a adequada resolução do mérito da causa. Prejudicados os recursos de apelação interpostos." (TRF 2ª Região - 7ª Turma. AC 388162/RJ. Des. Fed. Sérgio Schwaitzer. Julgado em 04.07.2007. DJU de 01.08.2007) (grifamos)

21. O TRF 3ª Região também já teve oportunidade de acolher

a tese:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

"PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE DE IMÓVEL. DEFERIMENTO. AÇÃO CAUTELAR DE PRODUÇÃO DE PROVAS. SUSPENSÃO DA EXPROPRIATÓRIA. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGO 265, INCISO IV, LETRA "a" DO CPC. ININTERRUPTIBILIDADE DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. ALEGAÇÕES NÃO COMPROVADAS. COMPETÊNCIA DA 1ª SEÇÃO DO TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL 3ª REGIÃO. OBSERVÂNCIA DA Lei n.º 8.629, de 25/02/03 E DA LC 76/93. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. AGRAVOS REGIMENTAIS PREJUDICADOS.

(...)

- A LC n.º 76/93 disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Prevê contraditório especial e rito sumário. De suas regras, extrai-se, como em qualquer ação expropriatória, a ininterruptibilidade de seu procedimento, com prazos e providências indeclináveis pelo juiz da causa, que, evidentemente, não se concilia como normas que prevejam sua suspensão à espera do julgamento de outra causa.

- De qualquer forma, seja porque proposta após ação expropriatória e a imissão da posse, seja porque o artigo 18 da LC n.º 76/93 diz ser a expropriatória preferencial e prejudicial a outras ações, não se pode obstar a imperatividade do rito especial da expropriatória, que traduz no poder estatal para os fins da reforma agrária.

(...)

- Por fim, **a imissão na posse para o INCRA não vai inviabilizar o direito de defesa da agravante.** A discussão sobre a produtividade da Fazenda Progresso poderá operar-se tanto na ação que foi proposta como na expropriatória. **O tema reporta-se à situação do imóvel em 2001 e nada do que ocorrer a partir da imissão alterará a verdade sobre um fato passado.** Eventuais prejuízos, caso a desapropriação seja revertida, deverão ser demonstrados. Neste momento, à vista do que consta dos autos, em face da ininterruptibilidade do processo expropriatório, do fim coletivo a que visa e em razão de a imissão ter-se dado em 28/01/05, com a possível presença de famílias a serem assentadas, a decisão agravada deve ser mantida. (...)"

(TRF 3ª Região - 5ª Turma. AG 226940/SP. Rel. Juiz André Nabarrete. Julgado em 24.05.2005) (grifamos)

22. A esses precedentes deve-se acrescentar a decisão proferida pelo Juiz da 7ª Vara Federal de Pernambuco no processo n.º 2006.83.00.03283-0, a qual consta do MEMO/PGF/PFE/INCRA/PE/Nº 314/2008, que segue como anexo desta Nota Técnica.

CONCLUSÃO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

23. Com base em tais argumentos, conclui-se que as Procuradorias Regionais do INCRA, bem como os órgãos de execução direta da PGF que detenham a representação judicial da Autarquia devem atentar para as situações retratadas, evitando que desapropriações venham a ser anuladas em função de perícias judiciais que tenham avaliado as condições de uso de determinado imóvel em período diverso daquele que foi objeto de apuração pela vistoria administrativa. A condição de (im)produtividade é transitória. Por essa razão, a única forma de se impugnar a razão fundante de uma desapropriação-sanção é demonstrar a existência de equívoco do laudo administrativo que concluiu pela improdutividade, o que só é possível afirmar se ambas as perícias (judicial e administrativa) forem contemporâneas. Por outro lado, como a questão da produtividade na época vistoria pelo INCRA (objeto da prova) será necessariamente um fato passado, a perícia judicial somente poderá ser feita por meios indiretos. Uma simples vistoria no imóvel não será meio de prova suficiente, haja vista que com isso será possível apenas apurar a condição de uso atual, e não aquela contemporânea ao laudo administrativo.

24. Neste sentido, os Procuradores devem, primeiramente, impugnar na contestação a possibilidade de realização de prova direta, face à condição transitória do fator produtividade e da necessária contemporaneidade que deve existir entre as perícias, salientando que a prova de fato passado é ônus do impugnante, em face da presunção de legitimidade dos atos administrativos que reveste o laudo de vistoria e o Decreto declaratório do interesse social.

25. Se, não obstante, o juiz entender por realizar a vistoria, os



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

questitos formulados devem exigir que vistor oficial se manifeste expressamente sobre o estado de (im)produtividade do imóvel na mesma época em que o imóvel foi objeto de vistoria pelo INCRA, inclusive que requerendo que sua conclusão seja informada com base em documentação e dados da época . Deve o procurador federal indicar questitos que vinculem o perito judicial a ter de demonstrar a existência de algum vício/erro no laudo da Autarquia.

26. Resta também demonstrado que, como a perícia judicial deverá se reportar a fato passado (e por essa razão deverá se realizar por meios indiretos), não será possível falar em *periculum in mora* para fundamentar ação cautelar de produção antecipada de prova ou mesmo a suspensão de ação de desapropriação, já que a perícia judicial não será prejudicada com a imissão na posse da Autarquia, tendo em vista que deverá apurar as condições de uso existentes na época em que o imóvel foi objeto de vistoria administrativa. Cabe assinalar que, ainda que seja difícil a prova de fato passado, o ônus da prova recai sobre o proprietário, autor da ação anulatória e questiona a classificação fundiária do imóvel, já que a alegação de produtividade é fato constitutivo de seu direito (art. 333, I, do CPC). Reitere-se, neste aspecto, que o processo administrativo transcorreu sob o crivo do contraditório e ampla defesa e é revestido de presunção de legitimidade.

27. As questões retratadas devem fundamentar a impugnação de decisões que não considerem a necessária contemporaneidade das perícias, com a atenção para o necessário prequestionamento dos dispositivos legais e constitucionais necessários reportados anteriormente.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

28. Ante tais considerações, submete-se a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, sugerindo, em caso de aprovação, seu encaminhamento a todas as Superintendências Regionais, com cópia para as respectivas Procuradorias Regionais, assim como à Procuradoria-Geral Federal, no exercício da coordenação e orientação técnica que compete à PFE/INCRA quanto à definição das teses jurídicas e orientações processuais relacionados a matéria específica de atividade fim da Autarquia, pelos termos do art. 2º, §1º, I, da Portaria/PGF/n.º 530/2007, de 13 de julho de 2007, para que também as Procuradorias Federais e as Procuradorias Regionais Federais com representação judicial da Autarquia, além da Adjuntoria de Contencioso da PGF, passem a adotar a presente Nota Técnica na defesa dos interesses da Reforma Agrária.

À superior consideração.

Brasília, 27 de julho de 2009.

Assinatura manuscrita de Bruno Rodrigues Arruda e Silva, com uma linha decorativa curva abaixo do nome.

Bruno Rodrigues Arruda e Silva
Coordenador-Geral Agrário da PFE/INCRA
Procurador Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Despacho/PFE/Incra/nº 180/2009

Aprovo a NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº03/2009, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes. Encaminhese cópia desta Nota Técnica a todas as Procuradorias Regionais e Divisões de Obtenção das Superintendências Regionais do INCRA, e ainda à Procuradoria-Geral Federal, no exercício da coordenação e orientação técnica que compete a esta PFE/INCRA (art. 2º, §1º, I, da Portaria/PGF/n.º 530/2007) para conhecimento e adoção das recomendações nela contidas.


GILDA DINIZ DOS SANTOS
Procuradora-Chefe da PFE/INCRA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

NOTA TÉCNICA/CGA/PFE/INCRA Nº 01 /2010

INTERESSADA: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA

ASSUNTO: PREFERENCIALIDADE E PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO EM RELAÇÃO A AÇÕES QUE DISCUTEM A PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL – SUBSÍDIOS PARA MANTER O CURSO REGULAR DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS DE DESAPROPRIAÇÃO, INCLUSIVE A IMISSÃO NA POSSE.

SÍNTESE

Uniformização de atuação das Procuradorias Regionais do INCRA e dos órgãos de execução direta da PGF com representação judicial da Autarquia fundiária – imóveis rurais desapropriados ou em vias de serem desapropriados pelo INCRA – insurgência do proprietário que recorre ao judiciário alegando a produtividade do imóvel – impossibilidade desta situação suspender procedimento administrativo ou judicial de desapropriação, inclusive da imissão do INCRA na posse do imóvel – subsídios para defesa do caráter preferencial e prejudicial da ação de desapropriação em relação às demais pendências envolvendo o imóvel – precedentes jurisprudenciais em apoio à tese do INCRA – necessidade de manter a combatividade da procuradoria da autarquia, com vistas a evitar consolidação da tese em contrário. Interface com a NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 03/2009.

Ilustre Senhor Coordenador-Geral Agrário,

Senhora Procuradora-Chefe,



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

I – INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DISCUTIDA NA PRESENTE NOTA TÉCNICA.

01. A presente Nota Técnica tem por objetivo divulgar orientação da Coordenação-Geral Agrária a fim de uniformizar e oferecer subsídios para a defesa do INCRA em ações declaratórias de produtividade de imóvel rural, manejadas com o intuito de anular/suspender processo administrativo ou judicial de desapropriação, ou ainda de suspender ou impedir a imissão do INCRA na posse dos imóveis desapropriados, no que tange ao ponto específico da defesa do caráter preferencial e prejudicial do procedimento de desapropriação em relação a outras ações vinculadas ao imóvel, inclusive a referida ação declaratória de produtividade.

02. O pano de fundo da questão específica tratada neste expediente está relacionado ao desvirtuamento do caráter preferencial e prejudicial da desapropriação e do próprio rito sumário previsto na Constituição. Este resultado deriva de um entendimento cada vez mais sufragado no Judiciário, segundo o qual ações cautelares e ordinárias manejadas por proprietários, quando visem discutir a produtividade do imóvel rural objeto da desapropriação, configurariam causas prejudiciais externas, gerando a necessária suspensão da desapropriação até o julgamento definitivo das ações mencionadas.

03. O Judiciário tem entendido que a discussão da produtividade do imóvel em ação ordinária seria questão prejudicial ao andamento da desapropriação e ao deferimento da imissão na posse, considerando que essa ação configuraria questão prejudicial, determinando a aplicação do art. 265, IV, "a" do CPC.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

04. Observa-se que, na maior parte das vezes, o judiciário vem orientando-se para sequer exigir a apresentação de elementos probatórios mínimos acerca das alegações do proprietário. A simples discussão judicial da produtividade do imóvel, seja em ação ordinária ou em medidas cautelares, em contraposição ao laudo administrativo do INCRA, já seria causa suficiente para a concessão de liminares que ora suspendem o procedimento de desapropriação, ora impedem a imissão na posse dos imóveis desapropriados ou mesmo, em alguns casos, cassam imissões anteriormente deferidas.

05. Estas decisões judiciais apresentam-se sob o pálio da preservação do direito de propriedade, do contraditório e da ampla defesa em favor do proprietário rural, do princípio da inafastabilidade do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário e do *periculum in mora* representado por uma imissão na posse que poderia descaracterizar o imóvel rural.

06. O efeito prático destas decisões é a paralisação do processo administrativo ou judicial de desapropriação, ou, ainda que não exista a suspensão do processo, este vem desacompanhado da imissão na posse. Por oportuno é preciso esclarecer que, para o INCRA, não existe gradação entre estas liminares, pois todas elas, inclusive a que somente impede a imissão na posse do imóvel, possuem efeitos desastrosos no programa de reforma agrária, considerando que obstam a criação de assentamentos de trabalhadores rurais. As decisões que cassam imissões deferidas anteriormente são ainda mais graves, pelo risco potencial de tensão social e violência quando do seu cumprimento.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

07. Com efeito, a problemática discutida na presente Nota Técnica tem produzido significativo desfalque no programada de reforma agrária. Levantamento realizado pela PFE/INCRA constatou a existência de pelo menos 220 processos de desapropriação obstruídos na justiça. Ainda segundo este estudo, a capacidade de assentamento destas ações seria superior a 11.000 famílias de trabalhadores rurais.¹

08. A gravidade do problema também já foi percebida por alguns setores da Imprensa, como reflete reportagem publicada na Revista Carta Capital, na edição de 30 de janeiro de 2008, intitulada "Por que não anda?", na qual os jornalistas Phydia de Athayde e Rodrigo Martins questionam, entre outros fatores, a morosidade do Poder Judiciário no trato das ações judiciais afetas à implementação, pelo Executivo, do plano nacional de reforma agrária, ao afirmar que "Entraves como a postura do Judiciário e a defasagem dos índices de produtividade agrícola dificultam a reforma agrária". Vale transcrever trechos da aludida reportagem, *in verbis*:

"(...) salvo raras exceções, os juizes não aplicam o rito sumário da desapropriação (como exige a lei). Em vez disso, dão todas as chances para o proprietário provar que a terra é produtiva. 'O Judiciário atravanca a reforma agrária', diz [Valdez Farias, procurador-geral do INCRA], e complementa: 'Há um entendimento que sobrepõe o direito de propriedade a outros direitos constitucionais, como o de acesso à terra e à dignidade humana. Quem está sob a lona tem direitos constitucionais sonegados'." (grifamos)

¹ O estudo citado foi feito pela Assistência da PFE/INCRA perante os Tribunais, em Brasília/DF, especificamente para ser encaminhado ao CNJ (Conselho Nacional de Justiça), quando da elaboração de recomendação de prioridade para os processos de conflitos agrários e a criação do fórum permanente dos conflitos fundiários.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

09. Como pano de fundo econômico-social, o que temos visto é uma crescente tendência do desapropriado em resistir à desapropriação, como reflexo da escassez de terras boas, do avanço do agro-negócio e das avaliações administrativas cada vez mais corretas do INCRA, o que tem diminuído a indústria das superindenizações via juros compensatórios.

10. No campo jurídico, a proliferação de decisões favoráveis aos proprietários rurais neste tipo de demanda tem provocado uma mudança de estratégia processual, qual seja, a migração paulatina das impugnações via Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal para as hoje popularmente chamadas “ações declaratórias de produtividade”. Com isso, das antigas questões formais (ausência de notificação, desmembramento do imóvel e etc.) passa-se a trazer o debate da produtividade para o judiciário.

11. Contudo, esse tipo de entendimento, como vamos esmiuçar em linhas posteriores, possui apenas uma aparência de bom direito. Em verdade, uma análise aprofundada e sistemática da Constituição Federal, do Código de Processo Civil e, principalmente, da legislação específica da questão agrária, revela que a suspensão de ações de desapropriação ou de imissão do INCRA na posse é entendimento que não encontra respaldo legal e constitucional, porquanto desnatura o rito sumário da desapropriação para fins de reforma agrária, ordinarizando o procedimento, que fica sobrestado até que a ação declaratória de produtividade seja julgada e transite em julgado. Ademais, viola expressamente artigos legais e inviabiliza uma opção clara do Poder Constituinte Originário pela realização da reforma agrária. Por isso, a reflexão sobre a preferencialidade da ação de desapropriação é, hoje, tão importante quanto o justo preço.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

12. A presente Nota Técnica visa trazer orientações específicas quanto a esse problema. Entendemos que é necessário argumentar tecnicamente, citando lei, doutrina e jurisprudência sobre o desacerto destas decisões, inclusive interpondo os recursos necessários para a sua reforma.

II - DA PREFERENCIALIDADE E PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.

13. Um dos principais fundamentos adotados para suspender ações de desapropriação, conforme precedentes pesquisados², é o de que a discussão da produtividade do imóvel em ação ordinária seria questão prejudicial ao andamento da desapropriação e ao deferimento da imissão na posse, com base no art. 265, IV, "a" do CPC.³

14. Nas liminares e antecipações de tutela, o *periculum in mora* é assentado na possibilidade de ocorrência de danos irreversíveis ao proprietário com a imissão de posse do INCRA. O *fumus boni juris*, na maioria das vezes,

² CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. IMISSÃO NA POSSE. AÇÃO DECLARATÓRIA.

1. Havendo ação em curso para o fim específico de ser declarado como produtivo imóvel desapropriado para fins de reforma agrária, inexistente direito líquido e certo do INCRA de se apossar, previamente, do bem, mediante o depósito de quantia apurada em procedimento avaliatório.

2. Aplicação do art. 265, IV, "a", do CPC.

3. Interpretação sistêmica da legislação aplicável à reforma agrária, que harmoniza-se com os princípios constitucionais que impõem respeito aos direitos e garantias da cidadania.

4. Recurso ordinário improvido." (STJ – 1ª Turma. RMS 11765/PB. Rel. Min. José Delgado. Julgado em 23.10.2000).

³ Eis a redação do artigo: Art. 265. Suspende-se o processo: IV – Quando a sentença de mérito: a) depender do julgamento de outra causa, ou da declaração da existência ou inexistência da relação jurídica, que constitua o objeto principal de outro processo pendente.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

decorre do simples ajuizamento dessas ações. A simples discussão judicial do caso já enseja a suspensão requestada pelo proprietário.

15. Este entendimento jurídico possui apenas uma aparência de cautela, porquanto na realidade desconsidera algumas premissas fundamentais.

16. Primeiro: A norma aplicada pelo Poder Judiciária está prevista no Código de Processo Civil de forma genérica, ou seja, trata-se de um caso padrão de suspensão de processo judicial em face da prejudicialidade da discussão que está sendo travada em outra ação. Esta norma é perfeitamente aplicável, por exemplo, no caso das ações declaratórias incidentais (art. 325 do CPC).

17. Ocorre que o Código de Processo Civil não é a única norma legal a regular matéria processual. Existem no Brasil vários “microcosmos” processuais em paralelo ao sistema geral do CPC, como é caso, por exemplo, do sistema dos juizados especiais⁴ ou dos processos de recuperação judicial⁵.

18. Também o processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária possui seu microsistema processual próprio, que é a Lei Complementar 76/93. Como veicula normas eminentemente de direito processual em ações específicas, é forçoso reconhecer que a LC 76/93 admite apenas a aplicação subsidiária do CPC, e somente no que lhe for compatível⁶ (art. 22). Neste contexto, somente seria admissível a aplicação do art. 265, IV, a, do

⁴ Lei 9099/95

⁵ Lei 11.101/2005.

⁶ Art. 22, LC 76/93: Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, **no que for compatível**, o Código de Processo Civil.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

CPC se ele fosse compatível com a LC 76/93, o que sabemos não ser verdadeiro exatamente pela disposição prevista no artigo 18 da referida lei.

19. Com efeito, exatamente prevendo a possibilidade de outras ações relativas ao imóvel desapropriado, tais como usucapião, demarcatórias, possessória e outras, foi que a Lei Complementar, precipuamente para preservar o caráter sumário da ação de desapropriação que já estava previsto na Constituição Federal, alterou a lógica genérica do art. 265, IV, a, do CPC e estabeleceu que a própria ação de desapropriação é que seria prejudicial em relação às demais, e não o contrário.

20. O caráter preferencial e prejudicial da ação de desapropriação está consagrado no art. 18 da LC 76/93⁷. Esta lei complementar regulamenta previsão constitucional estipulada no art. 184, §3º, da CF/88, segundo a qual a desapropriação-sanção de imóvel rural terá procedimento de contraditório especial, de rito sumário. Os prazos e procedimentos são indeclináveis ao juiz. O caráter prejudicial, portanto, é uma medida imperiosa sem a qual a previsão constitucional jamais se efetivará, ou seja, a preferencialidade da ação de desapropriação foi pensada exatamente para impedir suspensões no processo e garantir o rito sumário previsto na Constituição Federal.

21. Sobre a não aplicação do artigo 265, IV 'a' do CPC às ações de desapropriação, em face da existência de legislação específica em sentido contrário, já tivemos julgado do Tribunal Regional Federal da 3.ª Região,

⁷ Art. 18: As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

que, pela importância e acerto com que avaliou a questão, fazemos questão de trazer a ementa para o corpo do presente documento:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA – DECISÃO QUE INDEFERIU A IMISSÃO DO INCRA NA POSSE DO IMÓVEL EXPROPRIADO E SUSPENDEU O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO NOS TERMOS DO ARTIGO 265, INC IV, ALÍNEA "A" DO CPC EM FACE DA EXISTÊNCIA DE AÇÃO DECLARATÓRIA AJUIZADA PELOS EXPROPRIANTES VISANDO AO RECONHECIMENTO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO E AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.I - O ajuizamento, pelos expropriados, de uma ação declaratória de produtividade da área declarada de interesse social para fins de reforma agrária não pode ter o condão de obstar o seguimento da expropriatória, nem de sustar a imissão na posse. **Inaplicável o artigo 265, IV, do Código de Processo Civil.**II - A norma do Código de Processo Civil que recomenda a suspensão da instância por motivo que a parte afirma ser prejudicial, não pode comprometer a norma cogente do artigo 6º, I, nem o disposto no artigo 18, ambos da Lei Complementar nº 76/93.III - A desapropriação é que sobrepõe sobre outras ações referentes ao imóvel. O Código de Processo Civil se aplica à LC nº 76/93 somente em caráter subsidiário e no que for com ela compatível (artigo 22).IV - Agravo de instrumento provido e agravo regimental prejudicado.” (TRF 3 – 1ª Turma. AG 217342/SP. Rel. Juíza Vesna Kolmar. Redator do acórdão Des. Fed. Johnson di Salvo. Julgado em 25.04.2006) (grifamos)

22. O Tribunal Regional Federal da 4.ª Região, em julgado recentíssimo, corroborou o entendimento acima esposado, especificamente no que pertine a prevalência do artigo 18 da LC 76/93 sobre os termos do Código de Processo Civil.⁸

⁸ AGRAVO. SUSPENSÃO DE LIMINAR. GRAVE LESÃO AOS BENS TUTELADOS PELO ART. 4º DA LEI 8.437/92. SIGILO DE DADOS. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. SUSPENSÃO ATÉ TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE. ART. 18 DA LC Nº 76/93.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

23. Segundo: Sobre a questão da imissão do INCRA na posse, a mesma Lei Complementar legisla que ela é indeclinável, ou seja, instruída a inicial com as exigências do art. 5º da LC 76/93, não há margem de discricionariedade ao juiz (art. 6º). A imissão na posse é medida liminar *ope legis*, que decorre diretamente da lei e não demanda a demonstração dos requisitos cautelares ou da antecipação de tutela porquanto possui presunção legal de urgência⁹. Neste sentido: “A *suspensão das imissões de posse e das desapropriações viola o direito de ação do INCRA e configura ofensa à ordem pública na acepção jurídico-administrativa* (STJ, AgRg na SLS 114/RS).”

24. Ressalte-se que o deferimento de medida liminar *ope legis* não é nenhum absurdo jurídico e nem é inovação do processo de desapropriação. As ações possessórias, por exemplo, possuem igual determinação, conforme se observa da redação do artigo 928 do CPC, que expõe:

Art. 928. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração; no caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.” (CPC) (grifamos)

O art. 18 da Lei Complementar n. 76/93, que disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, prevê rito sumário e contraditório especial. Extrai-se dessa norma a ininterruptibilidade do processo de desapropriação, com prazos e providências indeclináveis pelo Juízo, sendo defeso o seu sobrestamento à espera do julgamento de outra causa.

(...)

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 26/11/2009

AGRAVO (INOMINADO, LEGAL) EM SEL N° 2009.04.00.039830-8/SC

ORIGEM: SC 200972130002584

⁹ LC 76/93: Art. 6.º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de 48 horas: I – mandará imitar o autor na posse do imóvel.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

25. Nas ações possessórias, portanto, a condição para o deferimento da liminar é estritamente de adequação da instrução documental, assim como acontece na desapropriação para fins de reforma agrária. A urgência, em ambos os casos, é presumida pela lei.

26. A prejudicialidade da ação de desapropriação também não é opção legislativa singular e não constitui privilégio exclusivo. As ações demarcatórias também gozam da mesma prerrogativa.¹⁰

27. Terceiro: Observa-se também que a prejudicialidade e preferencialidade da ação de desapropriação abarca tanto o seu processamento em fase judicial quanto ainda na fase administrativa, tendo em vista que o procedimento expropriatório é composto de um procedimento administrativo e um procedimento judicial, que são ambos interdependentes. Nestes termos, o processo judicial pressupõe necessariamente o procedimento administrativo prévio, do qual serão extraídos os elementos para a ação expropriatória.

28. Neste sentido, não cabe o deferimento de liminar para suspender o procedimento administrativo, vez que tal medida paralisa o andamento da expropriação, eis que o ajuizamento da ação desapropriatória depende do prévio procedimento administrativo.¹¹

¹⁰ Neste sentido o artigo 23 da Lei 6383/76. – “O processo discriminatório judicial tem caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminada, determinando o imediato deslocamento da competência para a Justiça Federal.”

¹¹ Neste sentido: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE CONHECIMENTO PRÉVIA À AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

29. Em outros termos, restringir a prejudicialidade e a preferencialidade ao procedimento judicial retira, na prática, a eficácia da norma legal do art. 18 da LC 76/93, tendo em vista a relação de continuidade e dependência entre as duas fases, que não existem sozinhas. A interpretação restritiva do art. 18 da LC 76/93, para aplicá-lo apenas a fase judicial, retiraria a eficácia da norma constitucional prevista no artigo 184, § 3.º da CF/88, tendo em vista que, como vimos, a preferencialidade da ação de desapropriação foi pensada exatamente para impedir suspensões no processo e garantir o rito sumário previsto na Constituição Federal.

30. A interpretação que restringe a aplicação de lei que regula diretamente norma constitucional não é boa hermenêutica, especialmente se verificarmos os princípios que regem o constitucionalismo moderno.

I - Agravo de instrumento interposto pelo INCRA contra a decisão que deferiu a medida cautelar pleiteada, nos termos do art. 273, § 7º, do CPC, para determinar a suspensão do procedimento administrativo 54340.000.455/2005-16, referente à Fazenda Horizonte Azul, nos autos da ação de rito ordinário ajuizada por MARCUS SALES FLORES em face do ora agravante. A ação de conhecimento foi proposta com o objetivo de anular o procedimento administrativo que considerou a propriedade rural como improdutiva, sendo ajuizada previamente à ação de desapropriação.

II - O procedimento expropriatório é composto de um procedimento administrativo e um procedimento judicial. Nestes termos, o processo judicial, pressupõe procedimento administrativo prévio, do qual serão extraídos os elementos para a ação expropriatória.

III - Quanto ao caráter preferencial e prejudicial da ação desapropriatória, previsto no artigo 18 da LC nº 76/93, o seu alcance não pode obstar a garantia fundamental de acesso ao judiciário, sendo possível ao expropriando ajuizar ação de conhecimento, previamente à ação de desapropriação, objetivando declaração quanto à produtividade da sua propriedade. Contudo, tal procedimento não tem o condão de obstar o andamento expropriatório a ser efetivado pelo Poder Público. Assim, não cabe o deferimento de liminar para suspender o procedimento administrativo, vez que tal medida paralisa o andamento da expropriação, eis que o ajuizamento da ação desapropriatória depende do prévio procedimento administrativo. Jurisprudência."

(TRF 2ª Região – 6ª Turma. AG 2005.01.02.012250-8/ES. Rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama. Julgado em 31.08.2009) (grifamos)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

31. Com efeito, ao criar um capítulo específico sobre a reforma agrária no interior do título destinado à Ordem Econômica e Financeira, a Constituição Federal de 1988 demonstra seu compromisso com a realização da reforma agrária. A opção pela reforma agrária fica ainda mais evidente se esses dispositivos forem conjugados com os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro (art. 1º e 3º), com os direitos individuais, coletivos e sociais (art. 5º a 11) e com os princípios gerais da atividade econômica, segundo os quais "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social" (art. 170).

32. Vista em seu conjunto, é possível afirmar que Constituição fez uma clara opção pela reforma agrária, em detrimento da vetusta e concentradora estrutura fundiária brasileira. Tal ocorreu porque o constituinte compreendeu que o desenvolvimento do Brasil passa pela realização de ampla e massiva reforma agrária, capaz de impor uma mudança estrutural na propriedade da terra.

33. Dentro desta clara opção do Poder Constituinte Originário pela reforma agrária está o reconhecimento não apenas da necessidade, mas da urgência da reforma agrária.

34. Restringir a urgência ao processo judicial desconsidera a necessidade de um anterior procedimento administrativo que, no fim das contas, possui o mesmo objetivo previsto pelo Poder Constituinte, qual seja, realizar a reforma agrária. Este objetivo precisa ser cumprido com eficácia, porquanto, como



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

bem anota Canotilho¹², desde já é preciso considerar a premissa segunda a qual os processos hermenêuticos devem ter como objetivo a realização e a concretização da norma constitucional. *“Realizar a Constituição significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais”*, anota o mestre português, ao passo que concretizar a Constituição traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais, naquilo que é conhecido como o princípio da máxima efetividade da Carta. Sendo assim, a interpretação que retira eficácia da LC 76/93 para submete-la ao CPC, não respeita o procedimento especial previsto na própria Carta.

35. Quarto: Se o Poder Judiciário resolver utilizar equivocadamente o artigo 265 do CPC para suspender um processo de desapropriação, deveria então, como contrapartida, utilizar o § único do referido texto legal, que limita a referida suspensão ao prazo de 1 (hum) ano, *verbis*:

Art. 265 § 5.º Nos casos enumerados nas letras a, b e c do n. IV, o período de suspensão nunca poderá exceder 1 (um) ano. Findo este prazo, o juiz mandará prosseguir no processo.

36. Infelizmente não temos visto a aplicação do referido § único. A título de exemplo, o relatório de óbices judiciais encaminhado ao CNJ relata processos de desapropriação suspensos há vários anos.

37. Neste ponto, é impossível não anotar a incongruência do Poder Judiciário no trato da questão, qual seja, para suspender o processo de desapropriação alega-se a prejudicialidade da ação declaratória de produtividade

¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra, Almedina, 1993.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

nos termos do artigo 265, IV "a" do CPC. Contudo, em relação ao prazo máximo desta suspensão, é solenemente ignorado o § único do mesmo artigo, que limita a paralisação do feito ao prazo máximo de 1 (hum) ano.

38. Muito embora acreditando que a tese central do INCRA deva ser a de inaplicabilidade do artigo 265, IV "a" do CPC, em razão de divergir do artigo 18 da LC 76/93, conforme exposto alhures, é salutar sugerir, como argumentação "*ad cautelam*" que, uma vez aplicado o CPC, esta aplicação abarque também o prazo referido no Código.

III - DA QUESTÃO DA IMISSÃO NA POSSE E O ARGUMENTO DE IMPOSSIBILIDADE DE RETORNO AO "*STATUS QUO ANTE*" EM CASO DE PRODUTIVIDADE.

39. Um dos fundamentos mais utilizados pelas liminares que suspendem desapropriação e, principalmente, a imissão do INCRA na posse de imóveis desapropriados, é de que isto seria medida de cautela, tendo em vista que é preciso preservar a integridade física da área no caso de ela vir a ser declarada produtiva.

40. Argumentam os juízes que suspender a imissão ou o processo é medida de cautela, pois se constatada a produtividade do imóvel, não haveria como retornar ao chamado "*status quo ante*", tendo em vista que a



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

consolidação de assentamentos para a reforma agrária inviabilizariam a devolução da terra aos proprietários.¹³

41. O argumento é, aparentemente, invencível. Contudo, mais uma vez chama-se atenção para as peculiaridades específicas dos processos agrários, que numa análise mais aprofundada e sistemática, nos conduzem a um posicionamento diverso.

42. Com efeito, afora os argumentos já expostos na presente Nota Técnica sobre a indeclinabilidade da imissão de posse, como medida *ope legis* decorrente do art. 6.º I da LC 76/93 (itens 23 a 26), é forçoso reconhecer que a própria legislação já previu as saídas jurídicas para casos em que os fundamentos da desapropriação são invalidados.

43. A eventual declaração de produtividade da terra, por decisão transitado em julgado, conduz efetivamente a invalidade do processo de desapropriação, por malferimento ao artigo 185, II da Constituição. No entanto, esta nulidade encontra solução jurídica no artigo 35 do Decreto-lei 3365/41, que trata das desapropriações em gerais, com o seguinte teor:

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

¹³ Neste sentido: “Havendo sérias dúvidas quanto à viabilidade da desapropriação do imóvel, em face da demonstração, em princípio, da sua produtividade, é imperiosa a necessidade de suspender-se o andamento da ação de desapropriação, sob pena de ferir-se direito do proprietário. Se improdutivo a terra, prosseguir-se-á com a desapropriação.” (TRF 1 – 3ª Turma. AG 200701000165977/GO. Rel. Des. Fed. Tourinho Neto. Julgado em 31.07.2007).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

44. A posterior declaração de produtividade, portanto, acaba conduzindo o processo para a conversão em perdas e danos, que no caso é a figura da desapropriação indireta. Evidentemente que este não é um resultado esperado, mas é a saída jurídica que o sistema oferece para a impossibilidade de retomar o *"status quo ante"*, qual seja, o pagamento da terra-nua em dinheiro, o que retira o caráter de desapropriação-sanção da área.

45. No caso, é convalidada a anterior desapropriação, que antes fundava-se na improdutividade do imóvel e era medida sancionatória (por isso o pagamento em TDA), para a desapropriação comum por interesse social, conforme prevista na 4.132/62, como pagamento da terra-nua em dinheiro, tendo em vista que, inobstante produtiva, a existência do assentamento não retira o caráter do interesse social da área desapropriada. Este raciocínio, inclusive, vem sendo utilizado para as decretações de interesse social das comunidades remanescentes de quilombos, com base especificamente no artigo 2.º, III da Lei 4.132/62.¹⁴

46. A invalidação do decreto presidencial em razão da produtividade do imóvel, torna impossível apenas a desapropriação direta para fins de reforma agrária, mas, por seu turno, não impede que o juízo federal processante, constatando a existência de apossamento administrativo através da implantação de projeto de assentamento, declare a desapropriação indireta do imóvel, que nenhuma relação possui com a validade ou não do decreto

¹⁴ Considera-se de interesse social: III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

presidencial, tendo em vista que a desapropriação indireta, é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos de declaração e da indenização previa.¹⁵

47. Embora, repita-se, esta solução não seja a esperada, ela é a opção legislativa feita para resolver o problema de tensão entre os dois direitos fundamentais envolvidos. No caso de assentamento em terra declarada produtiva, temos de um lado caráter social e a dignidade dos trabalhadores rurais assentados, e de outro lado, o direito de propriedade, que nestes casos foi efetivamente violado. No entanto, a ponderação entre dois interesses deve considerar como primordial o assentamento dos trabalhadores rurais, pelo seu caráter coletivo e evidente vinculação com princípio *mater* da dignidade da pessoa humana.

48. É óbvio que no tensionamento entre a propriedade e o caráter social da desapropriação para reforma agrária, a solução passa necessariamente pela limitação de um deles em favor do outro. Neste sentido, colhe-se doutrina:

A concordância prática entre direitos fundamentais eventualmente tensionados entre si é obtida mediante regras de conformação oriundas de duas fontes produtoras: há a regra criada pela via da legislação ordinária e há a regra criada pela via judicial direta, no julgamento de casos específicos em conflito. A primeira (solução pela via legislativa) pode ocorrer sempre que forem previsíveis os fenômenos de tensão e de conflito, sempre que for possível intuí-los, à vista do que comumente ocorre no mundo dos fatos. (...)

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Ed. Lúmen Júris, 11.^a edição, pág. 712.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

O certo é que (...) qualquer que seja o agente ou a via utilizada, a **solução do conflito entre direitos fundamentais, na busca de concordância prática entre eles, opera, necessária e invariavelmente, uma limitação de um em benefício do outro.**” (ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005 pp. 63/64) (grifamos)

49. Exatamente prevendo esta possibilidade de conflito foi que a solução veio através da própria via legislativa (art. 35 Dec. Lei 3365/41). Com efeito, a limitação que é operada no direito de propriedade justifica-se pelo caráter social do assentamento criado, sem contar que a indenização integralmente em dinheiro elimina o caráter de sanção imposto ao proprietário.

50. O caso tanto não é absurdo que, em diversas outras situações de tensão entre direitos, a via legislativa opera a solução sacrificando ou limitando um deles, como exemplos:

- Execução provisória (art. 475-I e 475-O do CPC): o CPC permite até mesmo a dispensa de caução do credor em alguns casos, o que pode sacrificar o patrimônio do devedor que tem o título reformado na via recursal.
- Medidas cautelares típicas (arresto, seqüestro, busca e apreensão), que são concedidas mesmo sem audiência de justificação, podendo com isso comprometer a situação fática dos bens.
- Liminares nas ações possessórias: a liminar está condicionada apenas às provas documentais efetuadas pelo autor (art. 928 do CPC). O caso é idêntico na desapropriação e também pode comprometer a situação do imóvel.
- Caráter preferencial e prejudicial da ação discriminatória em relação a outras ações incidentes sobre o mesmo imóvel. (art. 23 da Lei n.º 6383/76), o que também trata-se de situação semelhante à desapropriação.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

51. O Poder Judiciário também chancela esta opção. No Resp 591627/GO¹⁶, a Ministra Denise Arruda teceu lúcidos comentários sobre a questão tão quando explanou no voto:

"O fato de existirem ações objetivando o reconhecimento da produtividade do imóvel expropriado, por si só, não é suficiente para suspender a desapropriação, principalmente pelo fato de já existir prova pericial em sentido contrário ao sustentado pelos requerentes. Admitir, como regra geral, a suspensão de procedimentos expropriatórios até o julgamento definitivo de ações acerca do cumprimento da função social da terra expropriada inviabilizaria por completo o programa de reforma agrária no País. Ademais, eventualmente, em caso de prejuízos que extrapolem a ação expropriatória, caberá ao expropriado postular a indenização que entender conveniente, por possíveis perdas e danos." (grifamos)

52. Realmente, a eliminação da imissão de posse do INCRA no imóvel, pelo só simples fato da terra talvez ser produtiva, pode até preservar o direito de propriedade e eliminar a indesejável opção pela desapropriação indireta, mas, por outro lado, inviabiliza o programa de reforma agrária no país (como está ocorrendo), e sacrifica um direito fundamental mais premente que a propriedade, que é exatamente o princípio da dignidade da pessoa humana.

¹⁶ ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LAUDO PERICIAL. RECONHECIMENTO DA IMPRODUTIVIDADE DA ÁREA EXPROPRIADA. DETERMINAÇÃO DE IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE. ACERTO DA DECISÃO. 1. O Recurso Especial fundado na alínea 'c' exige a observância do contido nos artigos 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e 255, § 1º, 'a', e § 2º, do RISTJ.

2. A previsão legal de impossibilidade de expropriação de área invadida, prevista no § 6º, artigo 2º da Lei nº 8.629/93, alterado pela Medida Provisória nº 2.109-47, não se aplica ao presente caso, pois a determinação da imissão provisória foi anterior a vigência da referida alteração. 3. A determinação de imissão na posse, após laudo pericial oficial que concluiu pela improdutividade da área expropriada para fins de reforma agrária, deve ser considerada válida, ainda que pendentes ações que objetivem o reconhecimento da produtividade do imóvel expropriado. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido." (STJ – 1ª Turma. RESP 591627/GO. Rel. Min. Denise Arruda. Julgado em 01.03.2005) (grifamos)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

IV - DO CARÁTER COGNITIVO DA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO E DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO LAUDO DO INCRA.

53. As decisões liminares que suspendem a imissão do INCRA na posse do imóvel desapropriado também afrontam a presunção de legitimidade dos atos administrativos que reveste tanto o Decreto Presidencial como todo o procedimento administrativo de desapropriação (inclusive o laudo de vistoria), os quais não podem ser elididos mediante simples alegação do expropriado, ainda que baseada em perícia particular. Não se pode partir da superioridade de perícia particular sobre a avaliação administrativa.

54. É desprovida de respaldo jurídico a tese de suposta parcialidade do laudo da autarquia. Não custa lembrar que os técnicos do INCRA são funcionários públicos, sujeitos a penalidades e verificação constante dos seus atos. Não se pode presumir a má-fé do INCRA em declarar improdutiva uma área que não o seja. Antes de ser parte no processo, o INCRA é órgão público, e como tal, não possui interesse em prejudicar deliberadamente um proprietário rural, porquanto rege-se pela impessoalidade.

55. Em conjunto com esse argumento, devemos pugnar sempre que o laudo administrativo goza de presunção de legitimidade (por ser ato administrativo), que o INCRA possui atribuição legal de aferir o cumprimento da função social da propriedade rural (art. 2º, § 2º, da Lei n.º 8629/93), que a desapropriação para fins de reforma agrária segue procedimento contraditório especial, de rito sumário (art. 184 da CF/88), e que, para que o Judiciário não seja



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

utilizado como via transversa para escamotear e tolher o exercício das funções institucionais do INCRA, inviabilizando a reforma agrária, é necessário que sejam estabelecidos alguns parâmetros nas perícias judiciais que se destinam a aferir a condição de produtividade de imóvel rural.

56. A esses argumentos devem-se agregar as conclusões lançadas na NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 03/2009, a qual desenvolveu a tese quanto à necessária contemporaneidade a perícia judicial e a perícia administrativa nas ações que se destinam a aferir a produtividade de imóvel rural, tendo em vista o caráter transitório do estado de produtividade/improdutividade. A perícia judicial nas ações declaratórias, dessa forma, deve analisar as condições de uso existentes no imóvel no mesmo período a que diz respeito a perícia do INCRA que concluiu pela improdutividade. Sendo assim, como a perícia judicial deverá necessariamente se reportar a fato passado (e por isso será considerada perícia indireta), não haverá de se falar em *periculum in mora* quanto a possível descaracterização do imóvel que poderia prejudicar a apuração da produtividade. Nada do que ocorrer no imóvel a partir da imissão irá alterar a verdade sobre as condições de uso do imóvel que existiam à época objeto de apuração pela vistoria do INCRA, razão pela qual não será possível cogitar de violação às garantias de ampla defesa e contraditório do expropriado.

57. Um outro argumento, e este é bastante popular junto ao judiciário, trata da questão da inafastabilidade do controle dos atos administrativos, o que resultaria no deferimento de liminares baseados na suposta ausência de contraditório e ampla defesa do processo de cognição sumário da desapropriação.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

58. Este argumento também não se sustenta, porquanto, ao contrário do comumente explanado, existe amplo caráter cognitivo da ação de desapropriação para fins de reforma agrária. O *caput* do art. 9º, ao excluir da contestação apenas a apreciação quanto ao interesse social declarado, permite, a *contrario sensu*, que a mesma verse sobre qualquer outra matéria de interesse da defesa, inclusive a questão da produtividade do imóvel. O §1º, ademais, ao determinar que a prova pericial estará adstrita ao laudo de vistoria administrativa, abre espaço para que se questione a conclusão do laudo que apontou a improdutividade do imóvel, ou outro fator que haja levado ao descumprimento da função social. Não há referência expressa à limitação da matéria de defesa aos vícios do processo e ao valor da indenização, como ocorre com o art. 20 do Decreto-lei n.º 3365/41. Característica direta do “contraditório especial” mencionado pelos art. 184, § 3º da CF/88 e art. 1º da LC 76/93.¹⁷

59. Esta conclusão legislativa fulmina o interesse de agir das ações autônomas de declaração de produtividade, vez que a produtividade pode e deve ser discutida no bojo da própria ação de desapropriação (art. 9º da LC 76/93), sem que a imissão na posse seja obstada por conta disso. Este

¹⁷ Neste sentido: EMENTA: REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL PARA ESSE FIM DECLARADO DE INTERESSE SOCIAL. MANDADO DE SEGURANÇA POR MEIO DO QUAL SE POSTULA SEJA CONFERIDO EFEITO SUSPENSIVO À MEDIDA DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA PERICIAL, DESTINADA À DEMONSTRAÇÃO DE QUE SE TRATA DE IMÓVEL PRODUTIVO, IMUNE À DESAPROPRIAÇÃO. 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. Mandado de segurança indeferido. (STF – Pleno. MS 22698/MG. Rel.Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 05.06.1997) (grifamos)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

entendimento é consequência direta do amplo caráter cognitivo da ação de desapropriação, como já defendeu o STF.

CONCLUSÃO

60. Especificado e demonstrado:

1. o amplo caráter preferencial e prejudicial da ação de desapropriação;
2. a indeclinabilidade das providências da LC 76/93;
3. o amplo caráter cognitivo da desapropriação, que autoriza a discussão da produtividade no bojo desta ação (o que fundamenta a ausência de interesse de agir das ações conexas);
4. a presunção de legitimidade da perícia do INCRA e
5. observando-se que a invalidação judicial posterior da desapropriação terá repercussão apenas na forma de pagamento, já que implicará a conversão da desapropriação-sanção para uma desapropriação indireta, com pagamento da indenização em dinheiro

é preciso concluir com um chamamento para que as Procuradorias Regionais do INCRA, bem como os órgãos de execução direta da PGF que detenham a representação judicial da Autarquia, atentem para as situações retratadas, evitando que desapropriações e imissões na posse venham a ser suspensas ou anuladas.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INCRA

61. Como exposto no inicial, a Procuradoria do INCRA vive um momento de “virada jurisprudencial” absolutamente desastroso para o programa de reforma agrária e que precisa ser combatido. Para isso é preciso observar que esta virada caminha para entendimentos absolutamente contrários à Constituição e às leis que regem a desapropriação para reforma agrária. Temos observado colegas concordando com os argumentos das decisões judiciais que suspendem imissões na posse do INCRA, o que é reflexo apenas da máxima que diz: *“Uma mentira contada muitas vezes, passa a parecer verdade”*. Com efeito, de tanto se suspender ações de desapropriação, passa-se a crer em teses que, na verdade, são equivocadas.

62. Neste sentido, os Procuradores devem combater nas vias processuais adequadas, especialmente agravos de instrumento, as decisões judiciais que desconsideram as questões retratadas na presente Nota Técnica, que devem fundamentar as impugnação, com a atenção para o necessário prequestionamento dos dispositivos legais e constitucionais necessários reportados anteriormente.

63. Ante tais considerações, submete-se a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, sugerindo, em caso de aprovação, seu encaminhamento a todas as Superintendências Regionais, com cópia para as respectivas Procuradorias Regionais, assim como à Procuradoria-Geral Federal, no exercício da coordenação e orientação técnica que compete à PFE/INCRA quanto à definição das teses jurídicas e orientações processuais relacionados a matéria específica de atividade fim da Autarquia, pelos termos do art. 2º, §1º, I, da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INCRA

Portaria/PGF/n.º 530/2007, de 13 de julho de 2007, para que também as Procuradorias Federais e as Procuradorias Regionais Federais com representação judicial da Autarquia, além da Adjuntoria de Contencioso da PGF, passem a adotar a presente Nota Técnica na defesa dos interesses da Reforma Agrária.

À superior consideração.

Brasília, 05 de abril de 2010.


Alisson do Valle Simeão
Procurador Federal - INCRA/SEDE

Despacho/PFE/INCRA/n.º 107 /2010.

Aprovo a NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 01 /2010, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes. Encaminhe-se cópia desta Nota Técnica a todas as Procuradorias Regionais e Divisões de Obtenção das Superintendências Regionais do INCRA, e ainda à Procuradoria-Geral Federal, no exercício da coordenação e orientação técnica que compete a esta PFE/INCRA (art. 2º, §1º, I, da Portaria/PGF/n.º 530/2007) para conhecimento e adoção das recomendações nela contidas.


GILDA DINIZ DOS SANTOS
Procuradora-Chefe da PFE/INCRA

BIBLIOGRAFIA



BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2003.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. *Terras tradicionalmente ocupadas – Processos de Territorialização e Movimentos Sociais*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.6, n. 1, 2004. - : Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Henri Acselrad : UFBA, 2004, p. 9-32.

_____. *O direito étnico à terra*. In: Boletim Orçamento & política socioambiental. Brasília: INESC, 2005, n. 13: pp. 1-11.

ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação no Sudeste do Pará*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 11. ed. Rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, 3ª edição, 11ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. OAB/SP/Nº 11.199. *Parecer Desapropriação*. Aprovado pela Comunicação Interna nº 031/1986, do então Procurador-Geral do INCRA, Dr. Juvenal de Souza Filho, Brasília, 1986.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário*, 6ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *O Direito Agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 151.

BARROSO, Lucas Abreu. *Fundamentos constitucionais da política agrária no Brasil*, RDCI 61/137 (Revista de Direito Constitucional), disponível em: <http://www.revistasrtonline.com.br/portallrt>. Acesso em 11/11/2010.

_____. MIRANDA, Alcir Gursen de. SOARES, Mário Lúcio Quintão. Organizadores e colaboradores. *O direito agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil Comentado*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1940.

BORGES, Antonino Moura. *Comentários ao Estatuto da Terra e Legislação Adesiva*. 1ª edição, CLEIDEJUR – Leme/SP, 2007.

_____. *Curso Completo de Direito Agrário*. São Paulo: Leme, 2009.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça, Corregedoria, Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.0.0000, Relator: Min. Gilson Dipp, Diário da Justiça Eletrônico nº 154/2010, DF. 24 agosto, 2010, pp. 8-17, DESP 28.

BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário-MIRAD; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. 1º PNRA (1985-1989) In: Reforma Agrária. Coletânea dos Termos de Referência. Brasília, DF. Outubro, 1985.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Quinta Turma, AC 2008.01.00.028923-5/GO, Relator: Des. Fagundes de Deus, Diário da Justiça Eletrônico, DF. 24 out. 2008, p. 137.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Quinta Turma, AC 2002.39.01.000768-8/PA, Relator: Des. João Batista Moreira, Conv. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes, Filho, Diário da Justiça Eletrônico, DF. 22 out. 2010, p. 192.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Quinta Turma, AG n.º 2003.01.00.010386-7/PA, Relator: Des. Selene Maria de Almeida, Diário da Justiça, DF. 13 jun. 2005.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Quinta Turma, AMS 0006176-26.2002.4.01.3600/MT, Relator: Des. Federal Fagundes de Deus, Conv. Juiz Federal Renato Martins Prates, Diário da Justiça Eletrônico, DF. 09 jul. 2010, p. 137.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Sétima Turma, AC 200336000149876, Relator: Des. Souza Prudente, Diário da Justiça Eletrônico, DF, 06 jul. 2009.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acessado em 22/11/2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acessado em 22/11/2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 11/11/2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 09/11/2010.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Atualizada 2010. Editora Escala, São Paulo, 2010.

BRASIL. Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/>. Acesso em: 09/11/2010.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848.htm>. Acessado em 22/11/2010.

BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Disponível em: < http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acesso em 08 nov. 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa nº 11/2003. Aprovada pela Resolução/Nº 07/2003. Publicada no D.O.U. de 16/04/2003. Seção I, p. 101, Brasília, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa INCRA nº 30, de 24 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.INCRA.gov.br/>>. Acesso em: 07/11/2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial. Aprovado pela Norma de Execução/INCRA/

Nº 52/2006. Coord. Geral de César José de Oliveira e Marcelo Afonso Silva. Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, Brasília, Gráfica INCRA, 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Norma de Execução Nº 95/2010. Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento. Brasília, Gráfica INCRA, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Processo Administrativo nº 54000.002204/2004-46. Superintendência Regional do INCRA no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

BRASIL. Instrução Normativa nº 11, de 4 de abril de 2003, do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, aprovada pela Resolução/CD nº 7/2003 - DOU 74, de 16/04/03 seção 1, p. 101 – B.S. 16, de 21/04/03.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/>. Acesso em: 09/11/2010.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acessado em 22/11/2010.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30.11.1964- Ed. Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em 11/11/2010.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26.02.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em 11/11/2010.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>. Acessado em 22/11/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata. Organizadores Joaquim Modesto Pinto Júnior,

Valdez Farias. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento e Desenvolvimento Rural, 2007, Tomo III.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata. Organizadores Joaquim Modesto Pinto Junior, Valdez Farias. Brasília, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2007, Tomo I – Lei nº 8.629/1993 e Lei nº 4.504/1964.

BRASIL. Presidência da República. Manual de Redação da Presidência da República/Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2ª ed. rev. e atual. – Brasília : Presidência da República, 2002, 140 p.

BRASIL. Procuradoria Federal Especializada do INCRA. Manual da Coordenação-Geral Agrária. Orientações em processos judiciais e administrativos. Redação, organização e adaptação de textos pela Procuradora Federal Drª Viviane Amaral Souza. Brasília. Gráfica do INCRA. 2007. 141 p.

BRASIL. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. Manual da Coordenação-Geral Agrária. Orientações em processos judiciais e administrativos. Redação, organização e adaptação de textos pela Procuradora Federal Dra. Viviane Amaral Souza. Brasília, Gráfica INCRA, 2007.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. AC nº 2002.01.00.042198-9/BA. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/>>. Acesso em: 10/11/2010.

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, disponível em: <http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimi/legitimi4.html>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* – 22ª ed. rev. ampl. e atualizada até 10.07.2009 – Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: Ed. Jus Podium, 2008.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer. In: Interesse Público, ano 11, n. 54, mar./abr. 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 29-49.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

COSTA, Sérvulo. T.B. *Conceito de imóvel rural: as distinções entre contiguidade e continuidade*. Parecer divulgado junto à ANOREG - www.anoreg.org.br - Acessado em 22/11/2010.

COUTINHO CAVALCANTI. *Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo, Ed. Autores Reunidos, 1961.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. *O estrangeiro e a propriedade rural*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1985.

DEMÉTRIO, Nelson. *Doutrina e Prática do Direito Agrário*. 2ª ed. Campinas: Julex Livros Ltda., 1987.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. – 2. reimpr. – São Paulo : Atlas, 2009.

_____. *Direito Administrativo*. 19ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, Maria Berenice. *Homoafetividade: o que diz a justiça?*, Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2003

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. *Reflexões sobre o Rumo da Reforma Agrária no Brasil*. R. Inf. Legisl. Brasília, a.24, n.96, out.-nov.1987, Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/biblioteca/acervo/colecao_periodicos.asp>. Acesso em: 12 nov. 2010.

FALCÃO, Amilcar. *Fato gerador da obrigação tributária*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito agrário brasileiro: doutrina, legislação e prática*. São Paulo: EDIPRO, 1995.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1999.

GISCHKOW, Emílio Alberto Maya. *Princípios de Direito Agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Interpretação e crítica. São Paulo, RT, 1990.

_____. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRIPP JR, Joel et alli. *Avaliação de imóveis rurais*. COBRAC 2006 • Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC Florianópolis. 15 a 19 de Outubro 2006

GUERREIRO, Wagner, Desapropriação, RT 754/755, disponível em: <http://www.revistasrtonline.com.br/portalt.r>. Acesso em 11/11/2010.

HERTEL, Daniel Roberto. *Reflexos do princípio da isonomia no direito processual*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 761, 4.8.2005. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/7112>. Acesso em 12.11.2010.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LINHARES, Maria Yedda Leite; e TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999

LUCHESI, Fábio de Oliveira. *A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal*. R. Inf.Legisl. Brasília, a.26, n.103, jul.-set.1989. Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/biblioteca/acervo/colecao_periodicos.asp>. Acesso em: 12 nov. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 721

MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2009. p. 18.

_____. *Variações sobre a constitucionalização da Questão Agrária no Brasil Pós 88*. In: Lemos e Cruz. Estudos em comemoração aos dezoito anos da Constituição Federal. São Paulo, 2008.

MARQUES, Benedito Ferreira, *Direito Agrário Brasileiro*, 8ª edição, São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Goiânia: AB, 2005.

_____. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 30ª edição, Malheiros: São Paulo, 2005

_____. 35 ed., Atualizada – São Paulo : Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. ver. e atual., São Paulo : Malheiros, 2009.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador* – As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2008.

MOLINA, Mônica; SOUZA JR, José Geraldo; NETO, Fernando Tourinho (org.). *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. Ed. UnB/Imprensa Oficial de S. Paulo, 2002. 413 p.

MORAES, Alexandre, *Direito Constitucional*, 17ª edição, São Paulo: Atlas, 2005.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira, *Desapropriação para fins de reforma agrária*, 3ª Ed, Curitiba: Juruá, 2008

Norma de Execução/INCRA/nº 45, de 25 de agosto de 2005 (DOU 166, de 29/8/2005, seção 1, p. 122 – B.S. 35, de 29/8/2005).

NOVOA DA COSTA, Hélio Roberto. *Retomada de terras públicas*: A situação do Estado de Rondônia. In: Revista de Direito Agrário. Ano 19, n. 18. 2006, pp. 133-139.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de direito agrário na Constituição vigente*. Curitiba: Juruá Editora, 2010

OPITZ, Silvia. C. B e OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007

_____. *Tratado de Direito Agrário*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1983, p.43.

PARECER/INCRA/SR(30)E/PFE/R, da Procuradoria Regional do Incra em Santarém, de 24 de março de 2009 In Processo Administrativo n. 54501.022270/2007-34. Ementa: “Concessão de Direito Real de Uso como instrumento jurídico hábil a garantir o pagamento relativo ao direito à participação

nos resultados da lavra aos beneficiários do PAE Juruti Velho, representados pela ACORJUVE e devidamente reconhecidos pelo Incra como beneficiários da Reforma Agrária, decorrente da implantação do Projeto de Mineração da OMNIA/ALCOA”.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*/ Jessé Torres Pereira Júnior – 8. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro : Renovar, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Volume 1. 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. *A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade*. In. STROZAKE, Juvelino (Org.) *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto e FARIAS, Valdez Adriani. *Função Social da Propriedade: Dimensões Ambiental e Trabalhista*. Brasília: NEAD, 2005.

RAMALHO FILHO, Antonio. *Aptidão das terras agrícola do Brasil*, EMBRAPA. Solos, 199

RANGEL, Marcelo de Arruda Barros. *Atividade Mineral e Projetos de Reforma Agrária*. Apresentação no 1º Congresso Internacional de Direito Minerário – IBRAM/DNPM , Salvador, junho/2010

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade*. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2008

RODRIGUES, Fabrício Gaspar. *Direito Agrário*, Salvador: Editora Jus Podivm, 2009.

SALLES, José Carlos Moraes. *A Desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência*, RT, SP, 6ª edição, 2009.

SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, João Paulo de Faria. *Reforma Agrária e preço justo*. A Indenização na desapropriação agrária sancionatória. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, 112 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13ª ed, São

Paulo: Malheiros, 1997

_____. _____. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. _____. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Gomes. *Buraco Negro, a reforma agrária na constituinte*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.

SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade rural*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVEIRA, Domingos Sávio da; XAVIER, Flávio Sant'Ana (coord.). *O Direito Agrário em debate*. Liv do Advogado Ed., Porto Alegre, 1998. p. 333.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Função social da terra*. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2003.

STROZAKE, Juvelino (coord.). *Questão Agrária e Justiça*. Ed. Revista dos Tribunais, SP, 2000. 488 p.

_____. *Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres*. Ed. Método, SP, 2002, p. 65

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: Um Confronto em torno da Função Social*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007

ROSA

Essa terra grande
Que nem a vista alcança
Eu tenho a esperança
De vê-la dividida como uma flor
Se ela for vermelha de sangue e centelha
É uma rosa impávida
Que o povo plantou.
Rosa eu sei do seu pranto
Mas és o acalanto
Da minha dor.

Pedro de Joana

ISBN 978-85-61615-02-4



9 788561 615024

Procuradoria Federal
Especializada junto ao Incra



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

