



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

LUCAS ALMEIDA MAGALHÃES

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NAS AÇÕES DE
DESAPROPRIAÇÃO SANCIONATÓRIA: UMA ANÁLISE DAS
JURISPRUDÊNCIAS DOS TRIBUNAIS E SUAS LEITURAS SOBRE A
PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL**

SALVADOR
2018

LUCAS ALMEIDA MAGALHÃES

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NAS AÇÕES DE
DESAPROPRIAÇÃO SANCIONATÓRIA: UMA ANÁLISE DAS
JURISPRUDÊNCIAS DOS TRIBUNAIS SOBRE A PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL
RURAL**

MONOGRAFIA apresentada ao CURSO
DE DIREITO como parte de um dos
requisitos necessários para a obtenção do
título de BACHAREL EM DIREITO

Orientador (a): Tatiana Dias Gomes

Salvador
2018

LUCAS ALMEIDA MAGALHAES

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NAS AÇÕES DE
DESAPROPRIAÇÃO SANCIONATÓRIA: UMA ANÁLISE DAS
JURISPRUDÊNCIAS DOS TRIBUNAIS SOBRE QUESTÃO DA PRODUTIVIDADE
DO IMÓVEL RURAL**

Relatório final, apresentado a Universidade
Federal da Bahia, como parte das exigências
para a obtenção do título de Bacharel em
Direito

SALVADOR, _____ DE MARÇO DE 2018

Banca Examinadora

(Professor Orientador) Tatiana Emília Dias Gomes

(Professor Avaliador) Sara da Nova Quadros Côrtes

(Professor Avaliador) Maurício Azevedo de Araújo

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus pela oportunidade de chegar até o fim deste curso. A minha família, em especial a meus pais e minha irmã Priscila, por estarem sempre presentes, pelo apoio dado durante todo o período que me dediquei à Universidade e que por isso contribuíram diretamente para que eu pudesse ter um caminho mais fácil durante os últimos anos. A minha esposa, Ionara, pela paciência e compreensão que teve em relação aos momentos que tive que me dedicar aos estudos. Aos amigos da Igreja Presbiteriana da Aliança, em especial a Rafael, Gabriel e Hugo, por estarem sempre presentes na minha vida.

Agradeço a Artur Rocha, Edvan Brandão e Bruno Flores, amigos que ganhei durante minha trajetória na UFBA, desde os tempos do Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades, e que me ajudaram a conseguir esse objetivo.

Agraço a Tatiana, minha orientadora, pela paciência e disposição em orientar e me ajudar na criação deste trabalho, através também de seus incentivos e suas correções.

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo analisar as jurisprudências encontradas dos Tribunais Superiores e Tribunais Regionais Federais que tratem do instituto da desapropriação, em específico a sancionatória, desde a vigência da Constituição Federal de 1988, investigando os julgados que apresentaram como ponto de discussão a definição da função social da terra estabelecida na própria CF 88, no art. 186, e como essas decisões se relacionam com questão da produtividade estabelecida no art. 185, II/CF. Traçou-se também o desenvolvimento histórico no atual panorama da alta concentração fundiária brasileira, desde a invasão portuguesa até hoje, e como se desenvolveu a legislação agrária brasileira ao longo de desse período. Verificou-se que os dispositivos constitucionais da CF/88, que tratam da função socioambiental da terra e sobre a produtividade da propriedade, permitem diferentes interpretações que impossibilitam mudanças significativas no atual panorama do cenário rural brasileiro.

Palavras-Chave: função social da terra; desapropriação; produtividade

ABSTRACT

The present work has as main objective to analyze the jurisprudence found in the Superior Courts and Federal Regional Courts that deal with the expropriation institute, in specific the sanction, since the validity of the Federal Constitution of 1988, investigating the judges who presented as a point of discussion the definition of the social function of the land established in the own CF 88, in art. 186, and how these decisions relate to the issue of productivity established in art. 185, II / CF. The historical development in the current panorama of the high concentration of Brazilian land ownership, from the Portuguese invasion until today, and how the Brazilian agrarian legislation was developed during this period was also traced. It was verified that the constitutional provisions of CF / 88, which deal with the socio-environmental function of the land and on the productivity of the property, allow different interpretations that make impossible significant changes in the current panorama of the Brazilian rural scenario.

Keywords: social function of the land; expropriation; productivity

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. METODOLOGIA.....	12
2.1. OBJETO DE PESQUISA	12
2.2. O MÉTODO CIENTÍFICO.....	14
2.3 ANÁLISE DOCUMENTAL.....	16
3. AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS E SEUS POSICIONAMENTOS SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	17
3.1.AS JURISPRUDÊNCIAS DO STF	17
3.2. OS POSICIONAMENTOS DO STJ EM RELAÇÃO A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	18
3.3. A PRODUTIVIDADE NAS JURISPRUDÊNCIAS DO TRF1	20
3.4. JURISPRUDÊNCIAS DO TRF 2 E A IMPRECISÃO DA CONSTITUIÇÃO, SEGUNDO AC/ RE 2007.50.05.000495-7.....	23
3.5. A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NAS JURISPRUDÊNCIAS DO TRF 3 ...	25
3.6. AS JURISPRUDÊNCIAS DO TRF 4 E O CASO ATÍPICO DO AC 8959 RS 2005.71.00.008959-1.....	27
3.7. AS JURISPRUDÊNCIAS ANALISSADAS DO TRF 5	29
4. PANORAMA DA REGULACAO BRASILEIRA DA PROPRIEDADE RURAL	31
4.1. A PROPRIEDADE RURAL DO BRASIL: DA COLONIZAÇÃO ÀS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS QUE ANTECEDEM A CONSTITUIÇÃO DE 1988	31
4.2 O QUE ESTÁ POR TRÁS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	39
5. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS POSSÍVEIS LEITURAS	44
5.1 A LEITURA PRODUTIVISTA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL	48
5.2. AS LEITURAS SOCIAIS DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE.....	50
5.3 LEITURAS LEGALISTAS DE DISPOSITIVOS PROCESSUAIS EM DETRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA.....	52
5.4 EXCEÇÕES À REGRA.....	54
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

A alta concentração fundiária no Brasil é algo constantemente lembrado, comprovado e discutido em nosso país. O tema é tão frequente na sociedade, nas mídias sociais, é presente nos planos de governo, e pouco se percebe uma transformação no cenário rural brasileiro. Pelo contrário, cada vez mais os grandes latifúndios continuam a existir, ou melhor, continuam crescendo.

Apesar de um cenário quase intocável, ainda vivemos uma longa trajetória de lutas pelas quais muitos (as) ainda sonham em adquirir sua terra e ter uma vida digna para si e para sua família. Muito se vê por todo o país disputas entre aqueles (as) que querem algo para viver e aqueles (as) que querem manter suas propriedades, como se a terra fosse apenas mais uma de suas propriedades e que dela pode fazer o que bem quiser, ou até mesmo nada. Perde-se um pouco a noção de que a propriedade rural deve atender sua função social que lhe é inerente, antes de tudo, ou melhor, acima de tudo de qualquer outro objetivo.

Em 2017, por exemplo, segundo dados divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT)¹, ocorreu um grande número de conflitos relacionados a conflitos por terra. Foram registrados 65 mortes em conflitos do campo, o que torna, segundo a CPT, o Brasil o país mais violento no mundo para as comunidades camponesas. Nesse cenário destacam-se a Chacina de Colniza, Mato Grosso, em abril, onde nove posseiros foram torturados e mortos por pistoleiros contratados por madeireiros na região; o Massacre em Pau D'Arco, no Pará, onde policiais civis assassinaram cerca de 10 camponeses que lutavam pela reforma agrária, dentre outros diversos conflitos que aconteceram em todo o território brasileiro.

Em 2016, a Oxfam Brasil² lançou um relatório em que comprova o aumento da concentração de terra no país. Com base no último Censo Agropecuário realizado somente em 2006 pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), os documentos

¹ Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/4183-balanco-da-questao-agraria-brasileira-em-2017>

² A Oxfam é uma entidade não governamental fundada em 1942 e que tem por objetivo a redução da pobreza mundial e diminuição das desigualdades e injustiças. A Oxfam se divide hoje em 20 confederações e atua em cerca de 90 países. No Brasil, a Oxfam chegou nos anos 50 e passou a ter uma ação mais contínua em 1965.

apontam que cerca de 0,9 % das propriedades rurais brasileiras representam cerca de 45% da extensão de toda a soma das áreas equivalentes às propriedades rurais do país. Em contrapartida, cerca de 2,3% do território rural do Brasil é de cerca de 45% dos proprietários rurais brasileiros.

O estudo aponta que esse grande número de proprietários que detém os 2,3% de área produz cerca de 70% dos alimentos comercializados no país. Os 0,9% de propriedades rurais que representam os 45% das áreas das propriedades brasileiras destinam sua produção, na maioria das vezes, ao mercado externo. E ainda grande parte desses latifúndios são considerados improdutivos.

A cidade de Correntina,³ na Bahia, foi considerada a cidade brasileira com maior índice de concentração de terra no Brasil. Lá, cerca de 75% das faixas de terra são ocupadas por grandes latifundiários. Nesta cidade, a pobreza atingiu 45% da população rural, representando cerca de 32% da população da cidade. São dados muito alarmantes encontrados na cidade baiana, o que representa bem o estado do campo no Brasil.

Nesse mesmo relatório feito pela Oxfan, o país ficou em 5º lugar na questão da desigualdade do uso da terra, “perdendo” para o Paraguai, 1º, seguido de Chile, Venezuela e Colômbia.

É indiscutível que o combate à fome esteja intimamente ligado também a políticas públicas que ampliem os horizontes da agricultura camponesa. Esse tipo de agricultura tanto é benéfico para as famílias detentoras da terra, quanto beneficia o comércio nacional de alimentos. Esse tipo de política pública sempre esteve presente nos discursos dos políticos, mas poucos foram os que colocaram em prática de maneira satisfatória. Nosso ordenamento prevê políticas de Reforma Agrária, a desapropriação sanção para as terras que não atendam à função socioambiental que lhes são inerentes, e pouco observamos mudanças, neste sentido.

Com base nisso, percebemos a importância de não só visualizarmos o panorama em questão como também entendermos como ele vem se perpetuando em nosso país ao longo de sua história.

Nosso trabalho intenta investigar o Poder Judiciário brasileiro e suas decisões à luz da normatização da Constituição de 1988 nas questões que envolvem desapropriações em

³ A população de Correntina vem lutando contra os interesses dos latifundiários na região. Em diversas manifestações realizadas nos últimos anos, a população vem chamando a atenção das autoridades para preservação ambiental da região, e principalmente pela preservação dos rios e mananciais do Município e do aquífero Urucuia. Eles questionam o impacto ambiental causado pelas grandes propriedades rurais que estão causando desmatamento e retirada de água em lençóis freáticos profundos para irrigação das plantações.

virtude do atendimento ou não da função social da terra e de como vem sendo construída a jurisprudência brasileira em torno dos dispositivos constitucionais que tratam do referido tema, a partir de uma coleta de julgados dos Tribunais Superiores e Regionais encontrados, em sua grande maioria, em seus sites oficiais.

Nossa Constituição em muito se aprimorou a democratização do acesso a terra, mas também deixou muito a desejar, como veremos adiante. Portanto o objetivo do trabalho é analisar jurisprudências coletadas que tratem de desapropriação sancionatória, em virtude do atendimento da função social da terra, analisando as posições encontradas, procurando entender a leitura constitucional obtida para motivar as decisões. Procuramos também encontrar possíveis obstáculos constitucionais que permitam leituras contrárias à concretização da Reforma Agrária, como o conceito de produtividade que está sendo levado em consideração pelos Tribunais Brasileiros para análise e decisões dos magistrados.

Para compreendermos como vem se construindo essas leituras sobre a função social da terra e como isso vem interferindo no atual cenário de alta concentração fundiária no Brasil, vamos falar sobre como se deu o desenvolvimento das legislações que tratam sobre a Reforma Agrária e como se deu a construção dos dispositivos da Constituição Brasileira de 1988, e que servem para a manutenção desse quadro atual de desigualdade no acesso a terra.

Para isso, o estudo está dividido em 6 capítulos. A introdução, etapa atual do trabalho onde fazemos uma apresentação das diversas partes do texto e onde se requer uma introdução ao leitor do que pretende discutir no restante do trabalho.

No capítulo 2 será abordado a metodologia utilizada no presente estudo, o porquê de sua escolha e como ela atende as necessidades do objeto de pesquisa do nosso trabalho. Nos capítulos posteriores é que se pretende adentrar, “de fato”, nos assuntos diretamente relacionados ao tema.

No capítulo 3 será feito uma breve explanação dos julgados coletados nos sites dos Tribunais, procurando identificar, se possível nome dos autores, réus, fazendas em que ocorreram os conflitos

O capítulo quatro será utilizado para desenvolver um panorama da questão fundiária no Brasil, desde a invasão portuguesa as nossas terras até a Constituição Brasileira de 1988, mostrando como se construiu esse cenário de alta concentração fundiária.

No penúltimo capítulo, pretendemos discorrer sobre quatro grandes leituras jurisprudências sobre a função social da propriedade dentro da Constituição de 1988, através de uma análise desenvolvida das decisões dos magistrados e o que vem sendo levado em consideração nas sentenças de ações em que tenham por objetivo a desapropriação sancionatória para fins de Reforma Agrária. Será mencionado também, em tópico específico, como questões procedimentais estão sendo utilizadas para impedir o andamento de ações de desapropriação.

Por fim, realizaremos um fechamento sobre o que foi exposto na monografia, resumindo as conclusões retiradas em todo o trabalho.

2. METODOLOGIA

Nesse primeiro capítulo vamos falar sobre o nosso objeto de pesquisa, descrever e explicar os motivos que levaram a escolha do método científico, relatando sobre o procedimento que foi utilizado para a coleta das jurisprudências selecionadas, e como foram analisadas no decorrer da monografia.

2.1. OBJETO DE PESQUISA

O presente trabalho tem como ponto de partida uma pesquisa documental que foi utilizada como objeto das análises que se sucederam no decorrer da investigação. Utilizamos como ponto de partida jurisprudências dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Superiores (STJ e STF) que tiveram como aspecto relevante em sua decisão a questão da função social da propriedade.

As jurisprudências foram encontradas nos sites do Jusbrasil⁴, e também nos sites oficiais do STF⁵, STJ⁶, e dos sites do TRF1⁷, TRF2⁸, TRF3⁹, TRF4¹⁰ e TRF5¹¹. Foram localizadas jurisprudências que, pelo critério de busca utilizado, tinham como elemento fundamental a função socioambiental da terra e análise acerca de sua produtividade.

⁴ Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/home>>

⁵ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>

⁶ Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>>

⁷ Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/portaltf1/pagina-inicial.htm>>

⁸ Disponível em: <<http://www10.trf2.jus.br/portal/>>

⁹ Disponível em: <<http://www.trf3.jus.br/>>

¹⁰ Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/>>

¹¹ Disponível em: <<http://www.trf5.jus.br/>>

A seleção não levou em consideração as posições apontadas pelos (as) julgadores (as). O material documental serviu de base para elaboração de análises acerca do posicionamento desses órgãos jurisdicionais sobre os elementos característicos da função socioambiental da propriedade.

Em todos os sites, pesquisávamos no campo “busca” as expressões que queríamos e estavam relacionadas com o objeto do nosso estudo. A busca nesse espaço permitiu que encontrássemos diversos julgados, inclusive aqueles que não seriam necessários para nossa pesquisa, como foi o caso da expressão “desapropriação” que nos levou a dezenas de julgados que tratavam da desapropriação indireta (que representa uma interferência estatal na propriedade particular, aqui ocorre o apossamento da propriedade pelo poder público sem a devida declaração e indenização), e da desapropriação direta (que é um procedimento administrativo em que o poder público, mediante prévia e justa indenização, toma a propriedade de um bem em virtude de necessidade e utilidade pública ou ainda interesse social). Tudo o que foi relacionado à desapropriação sancionatória e estava ligado a “função social da terra”, “produtividade” foi utilizado em nosso trabalho.

Finalizada a consulta ao Jusbrasil, partimos para os sites do STJ e STF. Em ambos os sites foi utilizado um rito parecido com o do site anterior. Nos sites do STJ e do STF, no campo “pesquisa livre”, foram também digitadas as palavras “INCRA”, “função social”, “produtividade”, de forma isolada ou juntas umas das outras. Dos diversos documentos disponíveis, foram selecionados aqueles que trataram diretamente sobre a função social da terra e desapropriação direta.

Por último, fizemos consultas nos sites de cada Tribunal Regional Federal. As consultas foram sempre feitas nos moldes dos sites anteriores. O Jusbrasil serviu principalmente para substituir as buscas que iriam ser realizadas no TRF 3, que se mostrou ineficaz devido à inoperância da busca feita nesse site por conta de alguns problemas operacionais encontrados no campo destinado à pesquisa das jurisprudências. O site do TRF 4 também se mostrou bastante intermitente, precisando muitas vezes do site do Jusbrasil para recolhimento dos acórdãos dos Tribunais.

Foram selecionados, ao todo, 32 (trinta e dois) julgados entre os diferentes tribunais: 7 (sete) do STF, 2 (dois) do STJ, 5 (cinco) do TRF 1, 5 (cinco) do TRF 2, 5 (cinco) do TRF 3, 2 (dois) do TRF 4 e 6 (seis) do TRF 5.

2.2. O MÉTODO CIENTÍFICO

A escolha do método e sua aplicação são de fundamental relevância para a construção linear da monografia e, conseqüentemente, para o alcance dos resultados pretendidos. Com base no nosso ponto de partida, a pesquisa documental dos julgados encontrados nos diferentes sites da justiça brasileira, estabelecemos como método científico o método empírico-indutivo, para o qual, em nossa opinião, melhor atendente às nossas ideias de estudo.

O método indutivo tem como premissa a análise de um número suficiente de casos particulares para a formulação das regras gerais, ou seja, “parte do particular e coloca a generalização como produto posterior do esforço de coleta de casos particulares”¹². Demo nos mostra que, segundo o método indutivo,

Para se estabelecer uma realidade científica é necessário, antes de tudo, constatar empiricamente a repetição suficiente de casos concretos confirmados de suposta regularidade. A indução inverte o movimento evolutivo do pensamento, colocando como ponto de partida a observação verificável.¹³

A metodologia indutiva respeita a seguinte ordem para a elaboração das premissas gerais: o primeiro passo seria a coleta dos dados a respeito do objeto analisado. Posteriormente esses dados serão reunidos e sistematizados para depois serem formuladas as hipóteses, ou melhor, os postulados que orientam a formulação de compreensões sobre o objeto ou mesmo refutação de outras análises realizadas.

O método indutivo se relacionou, em sua origem, com o empirismo. O empirismo foi um movimento filosófico que considerou que o conhecimento é produzido pela experiência humana, pelas percepções que o indivíduo tem da natureza. Opôs-se ao racionalismo, doutrina filosófica que acredita que, através da razão humana, é possível se

¹²Demo, Pedro. Metodologia Científica em Ciências Sociais. 3. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1995, p.137.

¹³Ibid., p.137.

chegar à verdade absoluta. Para o racionalismo, a razão humana é a principal fonte de conhecimento no mundo.

O filósofo empirista Francis Bacon é considerado um dos fundadores do método indutivo moderno. Para o filósofo inglês, “todo o conhecimento científico, se intentar descobrir algo verdadeiro sobre a natureza, deve ser experimental”¹⁴.

Todo o conhecimento produzido para os empiristas deve se derivar da empiria. Empiria é a forma conhecimento estabelecido a partir da experiência. Consolida-se através dos erros e acertos, ou melhor, das semelhanças ou diferenças dos casos observáveis. A partir da soma das experiências, das percepções ou experimentos, que se pode produzir um conhecimento sobre o objeto de análise.

O método indutivo se diferencia do método dedutivo por este se utilizar de conceitos e ideias já consolidadas para a observação do objeto a ser analisado. A crítica que se faz a esse método é de que a dedução não permite a criação de novos conhecimentos já que todos os fatos observáveis devem ser encaixados dentro de uma premissa maior, de um conhecimento já consolidado, de uma teoria já formulada.

No campo do direito, o método empírico-indutivo é bastante utilizado para a análise de jurisprudências, quando se pretende extrair um posicionamento, por exemplo, dos tribunais, o que não deixa de ser um dos nossos objetivos com esse trabalho.

A escolha pelo método empírico-indutivo foi estabelecida com o objetivo de compreender o que vem sendo levado em consideração pelos tribunais para as tomadas de decisões acerca da desapropriação ou não e em função do atendimento ou não à função socioambiental da propriedade rural.

Antes mesmo de se estabelecer quaisquer tipos de conclusões, pretendemos enunciar os argumentos elaborados pelos (as) julgadores (as) para a utilização do instituto da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, previsto na Constituição Federal. Pretendemos identificar quais elementos os (as) magistrados (as) têm se apegado para decidirem os casos em que envolvem o atendimento ou não da função socioambiental da propriedade e sua relação com os artigos referentes da Constituição.

¹⁴Grubba, Leilane Serratine. Método Empírico Indutivo: de Bacon aos trabalhos científicos em Direito. Revista do Instituto do Direito brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. 2012-nº10. Lisboa-Portugal. p.5.

2.3. ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise documental será feita à luz dos artigos 184, 185 e 186 do texto Constitucional, que tratam dos critérios considerados para se atender à função socioambiental da propriedade, além do estabelecimento de vetos à desapropriação segundo algumas regras previstas.

Traremos à tona a discussão sobre uma possível antinomia existente entre os referidos dispositivos e qual a influência dos mesmos artigos nas decisões dos(as) julgadores(as).

No decorrer da monografia, apresentamos as transformações no desenvolvimento do conceito da função social da propriedade. Isso aponta para uma reflexão que se iniciará desde a plenitude do direito à propriedade e sua futura vinculação à função social da terra. Após sua conceituação, faremos um percurso sobre a função social da terra e suas relações com as Constituições brasileiras. Tratamos também de uma possível antinomia existente entre os próprios dispositivos constitucionais e como os tribunais vêm se posicionando com relação a esse aparente conflito.

3. AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS E SEUS POSICIONAMENTOS SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Neste capítulo serão analisadas separadamente as jurisprudências coletadas, tendo como ponto de partida os julgados do STF, depois do STJ, e por último, os julgados dos Tribunais Regionais Federais desde o início da vigência da Constituição de 1988 até os dias atuais.

3.1. AS JURISPRUDÊNCIAS DO STF

Foram coletados dois Agravos Regimentais de Recursos Extraordinários entre as decisões do STF.

O primeiro REXT com agravo Regimental a ser abordado foi o de n.º 946.749/2016-BA. Aqui o STF indeferiu o recurso extraordinário com agravo apresentado pelo INCRA contra o proprietário da terra, o recorrido Pedro Francisco de Moraes Neto. Inicialmente o proprietário da terra impetrou um mandato de segurança para anulação de ato que determinou vistoria do imóvel, em razão da propriedade ter sofrido invasão dentro dos 2 anos anteriores por movimentos ligados ao MST. Como a apelação feita pelo Incra para recorrer da decisão de suspensão da vistoria não foi provida, o mesmo apresentou o recurso extraordinário que não teve provimento, por considerar que não houve ofensa a Constituição Federal. Com isso foi apresentado o agravo regimental pelo INCRA para ser julgado pelo STF. O STF entendeu que houve ofensa infraconstitucional, o que inviabiliza o prosseguimento do recurso, não adentrando no mérito.

O segundo Agravo Regimental de Recurso extraordinário foi o de n.º 787122 RS, de 2014, onde o STF manteve a decisão do Tribunal em não desapropriar a Fazenda Águas Claras, Rio Grande do Sul. O INCRA apresentou provas que a propriedade não cumpria a função social. Por se tratar de proprietário novo, e para o Tribunal, estaria comprovado durante o processo que o novo proprietário teria interesse em tornar produtiva a propriedade, em realizar os esforços necessários para tornar a terra produtiva, foi mantida a decisão recorrida à luz do princípio da proporcionalidade.

Foram coletados, de forma aleatória, alguns mandados de segurança contra decretos desapropriatórios expedidos pelo Presidente da República que visavam à destinação de determinadas terras para processo de Reforma Agrária. Foram abordados cinco mandados de segurança, sendo que, dos selecionados, quatro foram providos e um não obteve seu provimento.

A razão principal do provimento dos três mandados (MS 23.737-6/2002, MS 23.563-2/2000, MS 22.164-0/1995) foi também o § 6º do art. 2º da Lei Federal n.º 8.629/1993 que impede a desapropriação de imóveis que tenham sofrido algum tipo de processo de ocupação, o mesmo ocorrido no Agravo Regimental do Recurso Extraordinário descrito acima. O Mandato de Segurança n.º 23.825, impetrado por José Antônio Brandão e seu cônjuge, teve como fundamento o § 2º do art. 2º, também da Lei Federal n.º 8.629/1993, que determina a ocorrência de uma comunicação, por escrito, sobre a realização de vistoria do imóvel rural para a realização do processo de aferição da porcentagem da produtividade da área tem que ser feito com a presença do proprietário. Segundo o entendimento do tribunal, foi comprovado que o processo de aferição dos índices de produtividade foi feito sem a presença dos proprietários da terra e, portanto, o mandado foi deferido, impedindo os efeitos do decreto presidencial.

O mandado de segurança n.º 23.211-8/2000 não obteve provimento: o impetrante, dono da propriedade, alegou que não houve notificação da vistoria que foi realizada, o que foi considerado pelo STF como uma afirmação “inverídica”. Assim, o decreto desapropriatório prevaleceu.

3.2 OS POSICIONAMENTOS DO STJ EM RELAÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Para a análise do posicionamento do STJ, encontramos 2 julgados que tratam da função social da terra, da produtividade atingida, e que tem como objeto a desapropriação ou não de um imóvel rural.

São dois agravos regimentais contra decisões monocráticas, proferidas por relatores do STJ que indeferiram o acolhimento de Recursos Especiais (AgRg no Recurso Especial n.º 1.004.060-PR e AgRg no Recurso Especial n.º 656.732-BA).

A primeira decisão é o Agravo Regimental no RESP n.º 1.004.060-PR, que teve como agravado o senhor Cloriolando Barbosa de Macedo e o INCRA como agravante. Aqui o principal debate foi sobre dois índices que debateremos nos capítulos posteriores, o Grau de Utilização da Terra (GUT)¹⁵ e Grau de Eficiência na Exploração da Terra (GEE)¹⁶. Neste julgado, não houve provimento do agravo regimental. A alegação do agravante, o INCRA, foi de que o GUT da propriedade foi de 65%, enquanto que a lei determina que o GUT seja superior a 80%. Para o STJ, o como o GUT atingiu 65% e o GEE atingiu 101%, a propriedade deve ser considerada produtiva.

Mesmo com índice de utilização de terra inferior ao previsto pela Lei Federal n.º 8.629/1993, o STJ reforçou entendimento do tribunal *a quo* e considerou a terra produtiva, indevida para efeito de desapropriação para reforma agrária. Para o STJ, a reforma da decisão do tribunal que entendeu ser produtiva a propriedade que apresentou índice de 65% de GUT, menor do que o que a lei determina, é matéria constitucional, ou seja, controvérsias e questionamentos de atendimento ou à dispositivos constitucionais não podem ser julgados pelo STJ, e sim pelo STF, razão que fundamentou o não provimento do agravo, mas ainda assim, o tribunal se manifestou sobre o mérito do litígio.

O segundo julgado também corresponde a um agravo regimental interposto pelo INCRA e que tem como agravado o senhor Gotz Gerhard Von Ammon, contra decisão do relator do STJ que indeferiu monocraticamente o prosseguimento do recuso especial, por alegar que a ocupação na propriedade rural por movimentos sociais, ligados principalmente ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, inviabiliza o aferimento da improdutividade da terra. O STJ manteve a decisão do tribunal *a quo*. Essa proibição de

¹⁵ O grau de utilização da terra (GUT) é a razão da área efetivamente utilizada pela área aproveitada, que não se confunde com a área total da propriedade, multiplicada por 100. O resultado do cálculo, segundo a Lei n.º 8.629/93, deve ser igual ou superior a 80%.

¹⁶ O grau de eficiência na exploração da terra (GEE) é calculado de duas formas: para os produtos vegetais, se analisa a quantidade colhida de cada produto e divide pelo índice de rendimento de cada produto. Com o resultado, divide novamente pela área efetivamente utilizada, multiplicando por 100 (cem). O resultado deve ser superior a 100%. No caso de exploração pecuária, o cálculo é o mesmo, só que em vez de ser o índice de rendimentos do produto, será utilizado o índice de lotação em vez da utilização da quantidade de produtos, será usado a quantidade de animais. Esses índices, segundo a legislação, devem ser definidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No entanto, data dos anos setenta, a última definição realizada pelo MAPA.

desapropriação de imóveis que tiveram ocupação de movimentos sociais nos últimos dois anos anteriores à data de processo desapropriatório tem previsão na Lei Federal n.º 8.629/1993, em face da modificação promovida pela Medida Provisória n.º 2.183-56, de 2001.

3.3. A PRODUTIVIDADE NAS JURISPRUDÊNCIAS DO TRF1

Foram selecionadas, ao todo, cinco posições jurisprudenciais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A primeira decisão analisada foi o acórdão do Agravo de Instrumento n.º 76333-08.2012.4.01-GO interposto pelo INCRA contra decisão que suspendeu o curso da ação expropriatória que visava à desapropriação do imóvel rural do senhor Alfredo Caiado Paranhos Filho e de Nathália Amanda Leal Caiado Paranhos, no bojo de uma ação cautelar proposta pelos possíveis futuros expropriados, até que seja proferida sentença em processo de ação de produtividade, com o objetivo de aferir se realmente o imóvel atingiu ou não os índices legalmente previstos.

O motivo da interposição do recurso foi revogar a suspensão do processo administrativo expropriatório. O INCRA alegou fato novo: a constatação de trabalho humano degradante na propriedade, aonde foram resgatados 8 funcionários em situações análogas a de escravo. No fim do voto, o Desembargador Relator Hilton Queiroz resume seu posicionamento que embasa sua decisão do não provimento do agravo: ainda que o bem estar dos trabalhadores represente um dos atributos da função social da propriedade na Constituição Federal de 88, no art. 186, II, o próprio texto constitucional veda a desapropriação da propriedade produtiva no artigo 185, II. O voto do relator foi seguido pelo Tribunal e o agravo de instrumento não obteve provimento¹⁷.

Entendimento seguido também pelo mesmo Tribunal na Apelação/Reexame Necessário n.º 2008.33.00.004269-8/BA interposta pelo INCRA para obter a desapropriação da propriedade pertencente a Justino das Virgens Júnior. Aqui também foram arguidas pelo INCRA, apelante no processo, infrações trabalhistas que poderiam

¹⁷ Interessante notar que a decisão foi proferida antes da mudança da redação do art.243 da Constituição pela EC 81/2014 que passou a incluir a exploração do trabalho escravo como motivo para expropriação da propriedade. Como antes o único motivo que em que se previa a expropriação era o cultivo de plantas psicotrópicas, nesse caso não cabia expropriação segundo o artigo 243 da Constituição.

ensejar na efetivação de processo expropriatório, mas o tribunal decidiu pelo não provimento da apelação do INCRA porque a propriedade em questão atingiu os índices de GUT e GEE previstos pela lei ordinária, mantendo a sentença proferida na instância inferior. No acórdão, que destacamos o tópico específico a seguir¹⁸, foi mencionada a importância da atenção às leis trabalhistas, mas que o não atendimento não deve ensejar a desapropriação.

O INCRA, ora apelante, também sustenta que os autores não cumpriram a função social da propriedade, ao violar a legislação trabalhista, o que ensejaria, segundo a autarquia, a desapropriação-sanção. A este respeito, e não obstante o relevo de que se reveste o ponto, tal não alcança monta bastante hábil a suplantar a conclusão da perícia oficial no sentido de que o imóvel em questão é produtivo e atende aos demais requisitos no tocante à sua função social, encontrando tal pendência, de outro modo, solução na seara trabalhista.¹⁹

Na Apelação Cível nº 2007.38.00.037767-3/MG, o TRF 1 não deu provimento a apelação do INCRA que pretendia modificar sentença que não permitiu a desapropriação da Fazenda Nova Alegria²⁰, localizada em Felisburgo-MG, do proprietário Adriano Chafik, sob a alegação de que não se pode ocorrer a desapropriação da propriedade produtiva, considerada por próprio Laudo Agrônômico de Fiscalização feito pelo próprio Incra. Desta vez, O INCRA suscitou a não verificação de outros dois elementos constitutivos da função social da propriedade reconhecidos pelo artigo 186, incisos I e II²¹:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

¹⁸BRASIL, Tribunal Regional Federal (1ª Região), Apelação/ Reexame Necessário nº 2008.33.00.004269-8/BA, APELANTE: INCRA. APELADO: Justino das Virgens Júnior-BA

¹⁹ Colocar a referência.

²⁰A Fazenda Nova Esperança ficou conhecida nacionalmente em novembro de 2004 pelo que se denominou a “Chacina de Felisburgo”. Naquele ano o proprietário Adriano Chafik contratou pistoleiros para expulsar os integrantes do Movimento Sem Terra. No confronto 5 integrantes do MST foram mortos, 12 foram feridos e cerca de 25 barracos foram queimados. O proprietário foi condenado em 2013 a 115 anos de prisão. Em 2015, o governador mineiro Fernando Pimentel assinou o Decreto de desapropriação dessa fazenda e de outras duas fazendas no Estado de Minas Gerais

^{21*} BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

I - aproveitamento racional e adequado;

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

Mesmo sem atender aos critérios previstos nos dois incisos, o TRF1 decidiu pela não desapropriação da propriedade rural por acreditar que a aferição da produtividade deve prevalecer sobre a análise do aproveitamento racional e a preservação do meio ambiente, fazendo que esses dois elementos devam ficar em segundo plano.

A decisão proferida pelo tribunal na Apelação/Reexame Necessário de nº 2006.35.03.002055-0/GO não deu prosseguimento a processo desapropriatório. Igualmente nos casos anteriores, prevaleceu o alcance dos índices de produtividade da propriedade do senhor Robert Martins Guimarães. Aqui o INCRA ajuizou uma ação de desapropriação. Paralelamente, o proprietário do imóvel ajuizou uma ação declaratória de produtividade, que foi deferida em primeira instância, e confirmada no tribunal. Com isso, a ação de desapropriação proposta pelo INCRA foi extinta, por prejuízo com o resultado da ação declaratória. Aqui, o INCRA estava com assentamentos em fase de conclusão na fazenda em questão, Fazenda Fortaleza-Rio Preto e Paraíso. O INCRA, pela fase final do assentamento, foi mantido na posse na primeira instância, até o trânsito e julgado. O proprietário apelou da decisão que manteve a posse com o INCRA. Para o Tribunal, o proprietário deve realizar um acordo para a retomada do imóvel e, caso não aja acordo, ajuizar ação de reintegração de posse.

No último acórdão selecionado do TRF 1ª Região, referente à Apelação Cível nº 2010.37.00.002627/MA, não houve nenhuma menção a qualquer aspecto do art. 186, tendo o acórdão uma única e simples justificativa: impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva por vedação constitucional, independente, portanto, de atendimento aos critérios reconhecidos pela Carta Magna da função social da propriedade, mantendo assim a sentença da primeira instância.

3.4. JURISPRUDÊNCIAS DO TRF 2 E A IMPRECIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, SEGUNDO AC/ RE 2007.50.05.000495-7

Selecionamos cinco julgados do Tribunal Regional da 2ª Região: cinco Apelações Cíveis (AC/Reexame Necessário 2007.50.02.001501-1, AC/Reexame Necessário 2007.50.05.000495-7, AC 2000.51.03.003815-5, AC/Reexame Necessário 2003.50.01.009046-8 AC/Reexame Necessário 2007.02.01.012926-3).

O acórdão do TRF 2 frente à apelação cível de n.º 2007.50.02.001501-1 não traz muito mais a acrescentar sobre a discussão tratada até aqui e que encontramos na grande maioria das jurisprudências analisadas até agora. O INCRA, apelante, não conformado com a decisão do juízo *a quo*, que indeferiu os interesses do INCRA na ação de desapropriação e deferiu o pedido de desconsideração do andamento de procedimento administrativa pelo proprietário da fazenda, apela sob a justificativa de que o imóvel em questão não atingiu os índices de GEE e GUT ordenados, e também não vem preservando o meio ambiente. Apesar de o Ministério Público Federal ter se posicionado favorável ao provimento da apelação, o TRF 2 não deu provimento à apelação, alegando que não ficou demonstrado claramente que a Fazenda Lambari não atingiu os índices devidos e também não ficou clara a ocorrência de danos ao meio ambiente.

No AC/Reexame Necessário 2007.50.05.000495-7, faz-se importante a transcrever parte do voto do relator, o Desembargador Federal Guilherme Couto de Matos, que resume bem a posição do tribunal nesse caso²²:

Entretanto, a mesma Constituição Federal também previu, em seu artigo 185, que “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: II – a propriedade produtiva”, e que “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social” (art. 185, parág. único)²³

²²BRASIL, Tribunal Regional Federal (2. Região), AC/Reexame Necessário 2007.50.05.000495-7. Apelante: JOSE AUGUSTO SIMÃO E OUTROS. Apelado: INCRA. Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto de Matos. Colatina_ES

Aqui o INCRA pretendia a desapropriação da Fazenda Ipiranga, localizada no município de Ecopiranga/RS. Por isso, iniciou processo administrativo de desapropriação. Os donos da propriedade, inconformados com o início do processo, ajuizou uma ação declaratória de nulidade de processo administrativo. O relator justificou, em seu voto, seu posicionamento com base na incerteza dada pela redação da Constituição, em seu artigo 186º, caput²⁴:

Assim, como ressaltado pelo ilustre representante do Ministério Público Federal em primeiro grau (fl. 1.001), no aspecto ambiental o legislador adotou expressões vagas e abstratas, como a “utilização adequada” dos recursos naturais, o respeito à “vocaçao natural da terra”, a “manutenção das características próprias do meio natural”, sem definir os graus e critérios para tal aferição.

Ao fim do acórdão anterior, o Desembargador Federal não deu provimento à apelação do INCRA, que alegou na apelação desatenção às exigências ambientais e manteve a sentença que anulou processo de desapropriação. Ele reconhece as infrações, mas vota em favor da manutenção da propriedade rural nas mãos do proprietário, por causa das imprecisões da lei e que, nas aferições, a fazenda foi considerada como uma grande propriedade produtiva.

Na AC/Reexame Necessário n.º 2003.50.01.009046-8, o TRF 2 declarou a produtividade do imóvel com base nos índices de GEE e GUT e não deu provimento à apelação do INCRA que pretendia anular sentença do primeiro grau que suspendeu procedimento administrativo que tinha por objetivo a desapropriação de propriedade rural da senhora Lurde Pedrinha Caiado Fraga, para fins de reforma agrária por considerar que o imóvel rural atingiu os índices de produtividade exigidos.

O acórdão da apelação n.º 2000.51.03.003815-5 teve como fundamento também a questão da produtividade do imóvel. Nesse acórdão, ao contrário dos anteriores, houve a desapropriação da propriedade rural: o índice de GUT apurado foi de 74%, menor do que os 80% previstos pela Lei Federal n.º 8.629/1993. Os donos da Fazenda Santa Rita do Pau Funcho, ajuizaram ação para impedir prosseguimento de processo desapropriatório,

²⁴. *ibidem*

alegando que as áreas de preservação permanente impactam no grau de utilização da terra. A TRF2 manteve a decisão do primeiro grau.

A AC/RE de número 2007.02.01.012926-3, visou revogar decisão proferida por juiz de 1º grau que concedeu liminarmente o pedido do agravante em suspender processo administrativo que visava desapropriação da Fazenda Ipiranga-ES, localizado na cidade de Ecoporanga. O Incra alegou desatenção às normas ambientais por parte da propriedade. Sob a justificativa do nível de produtividade alcançado, foi concedido liminarmente o pedido do agravante. O TRF 2 considerou também um projeto técnico de recuperação e reposição de áreas verdes elaborado e inscrito na matrícula da propriedade.

3.5. A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NAS JURISPRUDÊNCIAS DO TRF 3

No quinto Tribunal analisado, o TRF 3, foram selecionados cinco acórdãos para o nosso trabalho: AC n.º 1104 SP 2004.61.07.001104-2, AC n.º 32579 SP 0032579-49.1999.4.03.6100, AC n.º 36570 SP 94.03.036570-6, AC n.º 1212026-SP 0000344-66.2003.4.03.6107, APEL/REEX n.º 1762378/SP 0011039-71.2006.4.03.6108.

Neste tribunal, dos cinco acórdãos objetos de nossa análise, três foram decididos e discutidos durante todo o processo, com base única e exclusivamente na produtividade do imóvel, sendo desapropriados aqueles que não alcançaram os 100% de GEE e 80% de GUT. No AC n.º 1104 SP 2004.61.07.001104-2, o recurso apresentado pelas partes, proprietários da terra, foi provido, encerrando assim processo desapropriatório iniciado pelo INCRA por demonstrarem os índices produtivos da propriedade maiores do que exigidos na lei. Aqui a propriedade em questão era a Fazenda Macaé, situada no município de Andradina, São Paulo. Foram encontradas algumas irregularidades, que no acórdão se chamou de “parcerias trabalhistas” que ocorriam na propriedade e que não estavam de

acordo com a CLT. Em um dos pontos da ementa, o TRF 3 justifica sua decisão em não desapropriar o bem com base nos índices alcançados de produtividade²⁵

O direito de propriedade está sempre condicionado à função social. A propriedade que não cumpre sua função social fica sujeita à sanção por desapropriação para fins de reforma agrária. Entretanto, o texto constitucional consagrou algumas imunidades a determinados tipos de propriedade, que não se sujeitarão à desapropriação, quais sejam: a pequena e média propriedade, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva.

No AC n.º 1212026-SP 0000344-66.2003.4.03.6107, os apelantes tentaram recorrer da sentença de primeiro grau que permitiu o andamento do processo desapropriatório da Fazenda Floresta. No acórdão, o TRF 3 manteve a sentença do juízo inferior porque ficou evidente que a propriedade rural não atingiu os índices mínimos requeridos de produtividade. Neste último, ainda que mencionado o desrespeito às normas ambientais, o fator principal do não provimento da apelação foi à produtividade aferida no imóvel rural.

O acórdão da APEL/REEX de n.º 1762378/SP 0011039-71.2006.4.03.6108 teve seu fundamento baseado nos mesmos moldes dos dois anteriores: por ter superados os índices de GUT (100%) e GEE (108%) requeridos, não houve desapropriação do imóvel para fins sociais, não dando provimento à apelação proposta pelo INCRA.

O acórdão proferido pelo TRF 3 na AC n.º 36570 SP 94.03.036570-6, tem uma fundamentação diferente de todas as jurisprudências analisadas até agora. Ele eleva, para efeito de desapropriação, os atributos da função social da terra citados no art. 186 da CF ao mesmo patamar da produtividade, prevista no art. 185. Se um destes atributos não for atendido, colocando a produtividade também como um elemento da função social, deve-se a propriedade rural ser desapropriada para ter cumprida finalidade²⁶:

Deste modo, verificado, posteriormente que a propriedade deixou de cumprir aos índices de utilização e eficácia do uso da terra ou qualquer um dos requisitos

²⁵BRASIL, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. Apelação Cível n.º 1104 SP 2004.61.07.001104-2

²⁶BRASIL, Tribunal Regional Federal (3ª Região) AC 36570 SP 94.03.036570-6.

ora estampados na Constituição (produtividade, social ou ambiental), deverá este ser desapropriado para fins de reforma agrária.

No acórdão da AC n.º 36570 SP 94.03.036570-6, o TRF 3 não identificou qualquer infração aos atributos da função social, nem aos índices de 80% de GUT e os 100% de GEE necessários para se considerar uma propriedade produtiva ou não, o que gerou o não provimento da apelação do Ministério Público Federal. O Ministério Público, em seu recurso, alegou que os índices de GUT e GEE afirmados pela parte ré foram aferidos mais de dois anos depois do início do processo desapropriatório por laudo pericial, o que deveria ser considerado pelo Tribunal, já que o processo se iniciou quando os índices de produtividade estavam inferiores ao patamar estabelecido pelo Decreto n.º 84.685/80. Para o TRF3, ainda que o novo laudo tenha sido elaborado depois de dois anos após o processo desapropriatório iniciado pelo INCRA, deve prezar pela realidade dos fatos e manutenção das previsões constitucionais alcançadas, onde o GUT em questão foi de 98% e GEE foi de 111%.

Na AC n.º 0032579-49.1999.4.03.6100/SP, o TRF 3 reconheceu infração aos incisos I e II da Lei Federal n.º 8.629/1993, que tratam do aproveitamento da terra e da proteção dos recursos naturais disponíveis e do meio ambiente, não dando provimento à apelação dos donos da propriedade chamada Floresta 1, os senhores João Ribas e José Ferreira Ribas, cuja finalidade era encerrar o andamento do processo administrativo desapropriatório. Apesar do reconhecimento do Tribunal da infração dos incisos I e II do art. 9º da Lei Federal 8.269/93, o acórdão justificou a manutenção da sentença do 1º grau que decidiu pela desapropriação do imóvel a propriedade não ter atingido os índices de produtividades requeridos.

3.6. AS JURISPRUDÊNCIAS DO TRF 4 E O CASO ATÍPICO DO AC 8959 RS 2005.71.00.008959-1

Foram encontradas apenas duas decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que serão objeto de análise: AC n.º 13992 PR 2008.70.00.013992-1 e a AC n.º 8959 RS 2005.71.00.008959-1.

A pesquisa no site principal do TRF 4 mostrou-se ineficaz devido à inoperância do mesmo. O acesso ao endereço pelos navegadores ficava, muitas vezes, indisponível. Outro ponto preponderante para a seleção de apenas dois acórdãos foi que o campo “pesquisa” do site do TRF 4 não seleciona corretamente as palavras digitadas no campo busca. Ele “grava” as primeiras letras da palavra e seleciona acórdãos que, em algum momento, possuem palavras que contenham as primeiras letras selecionadas das palavras usadas para a realização da pesquisa, encontrando, portanto, jurisprudências sem nenhuma relação com o nosso trabalho. Fizemos a substituição do uso do site oficial do TRF4 pelo site do Jusbrasil, o que fez com que encontrássemos apenas duas jurisprudências.

O primeiro acórdão a ser analisado será o da Apelação Cível de n.º 13992 PR 2008.70.00.013992-1, onde o TRF 4 decidiu pela não desapropriação do imóvel mesmo com os índices de produtividade inferiores aos previstos na Lei Federal n.º 8.629/1993 do GUT e do GEE. Como o proprietário adquiriu o imóvel recentemente, o Tribunal decidiu que o INCRA não deveria iniciar processo desapropriatório em propriedades recentemente adquiridas, devendo, portanto, haver uma “flexibilização” nas regras que aferem a função social da propriedade apenas nessas situações especiais. Isso possibilitaria, segundo o Tribunal, dar uma nova chance aos recém-proprietários em tornar essas terras produtivas. O início do procedimento de desapropriação só deveria acontecer numa segunda vistoria posterior.

Na AC de n.º 8959 RS 2005.71.00.008959-1, o apelante tentou reformar a sentença proferida pelo juiz de 1º grau que manteve a processo desapropriatório. A propriedade iria ser desapropriada por não atender aos índices legalmente exigidos. A apelante, **Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul - FARSUL**, em sua defesa, alegou a **seca ocorrida no Estado gaúcho nos últimos anos como fator preponderante para a alteração considerável do nível de aproveitamento e a produtividade das propriedades rurais das regiões acometidas. O Tribunal reconheceu a alegação do apelante e reformou a decisão da justiça de 1ª Instância. Aqui, o que chama a atenção é que, segundo o Decreto 3365/41, no art. 20, a contestação, em matéria de apelação em ação de desapropriação, quando o recorrente é o proprietário, só poderá ser feita quando se alegar algum tipo de vício processual ou quando se quer questionar o valor da indenização. Portanto, aqui percebemos dois fatos controversos: o primeiro seria o próprio fundamento da apelação e a justificativa do Tribunal, sem qualquer base**

legal. Não se tem provisão no ordenamento a consideração da influência de fatores climáticos como elemento que justifique os índices baixos de produtividade, e que sirva para se excluir a sanção imposta pela Constituição, que é a desapropriação. O segundo é a apelação interposta pelo expropriado ser recebida e deferida quando se questiona matéria diversa do que valor da causa ou vício processual.

3.7. AS JURISPRUDÊNCIAS ANALISSADAS DO TRF 5

Ao todo foram selecionados cinco julgados do TRF 5, sendo decisões frente a 3 apelações cíveis (AC n.º 202405 CE 0003310-38.2000.4.05.0000, AC n.º 327975-SE 2003.05.00.028035-8, APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO n.º 22629-SE (2009.85.02.000102-9) e também analisaremos dois Agravos de Instrumento (AGTR n.º 67914 PE 2006.05.00.016443-8 e o AG n.º 68226/PE 200605000202180).

O primeiro acórdão analisado do TRF 5 foi o proferido na AC n.º 202405 CE 0003310-38.2000.4.05.0000. O tribunal manteve a decisão da justiça de 1º grau e não deu provimento à apelação proposta pelo INCRA para a desapropriação do imóvel rural em questão, por entender que o mesmo apresentou índices satisfatórios de produtividade e cumpria, naquele momento, sua função social.

A Apelação Cível n.º 327975-SE 2003.05.00.028035-8 teve a mesmo embasamento da decisão anterior sobre os índices de produtividade da terra. Só que a decisão foi diferente. Neste caso, o apelante era a Usina Santa Clara Ltda., proprietária de diversos lotes de terra no interior de Sergipe, e que pretendia modificar a decisão do juiz de primeiro grau que permitiu a desapropriação do imóvel. O apelante não conseguiu provar as irregularidades apontadas no processo de vistoria do imóvel que considerou improdutiva um de seus lotes. O apelante também apontou que outros lotes de outros proprietários da mesma região foram considerados produtivos, o que deveria acontecer o mesmo com seus lotes. No acórdão, O TRF 5 seguiu o voto do relator e decidiu negar provimento à apelação, não conseguindo reverter a sentença proferida na 1ª instância.

O terceiro acórdão analisado foi proferido em face da APEL/REEX n.º 22629-SE (2009.85.02.000102-9), onde o INCRA, apelante, tentou reverter a sentença que anulou o andamento do processo administrativo no qual tinha como objetivo a desapropriação da Fazenda Castelo, de Santa Luzia do Itahy. O apelante justificou sua objeção contra a sentença do primeiro grau alegando que as áreas de recuperação não foram aprovadas com antecedência mínima e que mesmo considerando-as, no nível de área aproveitável, não atingiria os 80%. O TRF5 não deu provimento ao apelante, negando o recurso interposto pelo mesmo. O Tribunal Regional considerou os cálculos feitos pelo IBAMA, até então questionados pelo apelante por considerá-los muito genéricos, e refutou os cálculos feitos pelo INCRA para a indicação índice de GUT e do GEE do imóvel, argumentando que se os cálculos estivessem corretos, os graus de produtividade da terra passariam dos 100% exigidos. Com relação ao registro do processo de recuperação de uma parte do imóvel, o Tribunal confirmou que foi aprovado 18 meses antes da vistoria do INCRA, e que, portanto, o cadastro foi tempestivo.

No penúltimo acórdão analisado, TRF 5 deu provimento parcial ao Agravo de Instrumento n.º 68226/PE 200605000202180, impetrado por particular, em ação de anulatória de decreto desapropriatório contra a tentativa desapropriação por interesse social, promovida pelo INCRA, para fins de reforma agrária de sua propriedade. O impetrante requereu a obtenção de tutela antecipada, antes do final da sentença para que lhe garantisse a sustação da imissão da posse do imóvel dada ao INCRA, tendo seu pedido indeferido pela 1ª instância. O proprietário conseguiu comprovar que a propriedade obtinha os índices de produtividade exigidos, tendo atingido 91,7% de GUT e 148,5% de GEE. O TRF5 não deu provimento total, de acordo com a vontade do particular: permitiu, tanto ao INCRA quanto aos trabalhadores e proprietários do imóvel, livre acesso à propriedade até o final do processo e da decisão judicial.

No último acórdão analisado nessa fase do trabalho, em face do AGTR n.º 67914 PE 2006.05.00.016443-8, o TRF 5 proferiu acórdão com o mesmo fundamento que o acórdão anterior porque foram proferidos numa mesma relação processual, tendo as mesmas partes e mesma causa de pedir.

4. PANORAMA DA REGULAÇÃO BRASILEIRA DA PROPRIEDADE RURAL

Antes de iniciarmos a análise das jurisprudências, faz-se necessário um breve estudo sobre o desenvolvimento das questões agrárias brasileiras no país, falando também sobre a concentração da terra e como isso influenciou no processo de construção das leis agrárias pelo Legislativo e na atuação do Poder Executivo.

Dividimos o presente capítulo em duas partes. A primeira parte trouxe análises da questão agrária desde a colonização do país, uma vez que as raízes são profundas, até a Emenda Constitucional n.º 1/1969. A segunda parte tratou somente sobre a Constituição de 1988 e como se deu seu desenvolvimento.

4.1. A PROPRIEDADE RURAL DO BRASIL: DA COLONIZAÇÃO ÀS LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS QUE ANTECEDEM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Falar sobre a questão agrária do Brasil deve ter como ponto de partida o processo de colonização a que esse país foi submetido. Ali começa o “embrião” dos problemas referentes à concentração fundiária no país.

Após a invasão ao solo brasileiro, Portugal adotou em nosso país o instituto das sesmarias com o objetivo de colonizar, proteger o território e alinhar a produção de gêneros agrícolas que seriam produzidos na nova terra aos interesses portugueses.

O então governador geral, Martin Afonso da Silva, em 1532, teve o papel de desenvolver o sistema das sesmarias aqui no Brasil. Ele concedeu a diversos portugueses faixas de terra, as chamadas capitâneas hereditárias. O capitão donatário, aquele escolhido para administrar a capitania hereditária, dividia sua faixa de terra em novos pedaços que eram transmitidos aos sesmeiros. O sesmeiro era aquele que recebia um pedaço de terra

das mãos do capitão donatário. Em troca, o sesmeiro tinha para com a Coroa Portuguesa uma série de obrigações a serem cumpridas²⁷

Inseriam-se nos instrumentos das sesmarias as seguintes obrigações impostas ao sesmeiro, assim chamado o beneficiário da concessão, a saber: colonizar a terra, ter nela a sua morada habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se a posterior confirmação e, ainda, pagar os tributos exigidos na época. Se o sesmeiro não cumprisse essas obrigações, caía em comisso e, por efeito, o imóvel devia voltar ao patrimônio da Coroa, para ser redistribuído a outros interessados.

O sesmeiro tinha a obrigação de aproveitar as terras num prazo de dois anos. Caso não houvesse o aproveitamento esperado, o sesmeiro ficava em comisso²⁸ e poderia ser aplicada a pena da perda da concessão, onde se transferiria a gleba a outro indivíduo.

O sistema da sesmaria, que também tinha sido implantado em solo português, não obteve o resultado esperado aqui no Brasil. Muitos dos portugueses que recebiam as glebas não tinham condições de explorar o território, ficando em comisso com a Coroa Portuguesa.

O instituto das sesmarias é considerado um fator inicial para o desenvolvimento do paradigma atual da questão agrária: o alto índice de concentração de terras.

O instituto das sesmarias durou até 1822. Devido a seu fracasso, o sistema das sesmarias teve seu fim através de resolução da Coroa Portuguesa. Entre os anos de 1822 a 1850, não houve nenhuma regulação que disciplinasse o acesso à terra. O Estado deixou à mercê das pessoas o processo de apropriação de terra. Esse período ficou conhecido como “Império das Posses”.

No ano de 1824, após a independência do Brasil, primeira Constituição promulgada não tratou da questão agrária. Tratava, antes de tudo, o direito de propriedade como um direito absoluto e inviolável.

Nesse intervalo de 28 anos entre o fim do instituto das sesmarias, em 1822, e a Lei de Terras, 1850, a forma de aquisição da terra foi à ocupação primária, o que se configurou

²⁷ MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário Brasileiro. 12ª. ed. Atlas, São Paulo. 2015. pag. 24-25.

²⁸ “Comisso” é uma palavra derivada do latim “*comissium*” que significa estar em débito com as condições lhe impostas, leis, etc. Qual a fonte?

como o período de “apossamento da terra”. As pessoas aproveitavam as terras sem dono, as áreas de fronteira para constituírem suas posses. O acesso a terra ocorreu de forma desordenada, como salienta Marques

Imperou o apossamento indiscriminado de áreas, menores ou maiores, dependendo das condições de cada um, sem que houvesse quaisquer óbices. Esse período considerado anárquico gerou o seguinte quadro: 1. Proprietários legítimos, por títulos de sesmarias concedidas e confirmadas, com todas as obrigações adimplidas pelos sesmeiros. 2. Possuidores de terras originárias de sesmarias, mas sem confirmação, por inadimplência das obrigações assumidas pelos sesmeiros. 3. Possuidores sem nenhum título hábil subjacente. 4. Terras devolutas, aquelas que, dadas em sesmarias, foram devolvidas, porque os sesmeiros caíram em comisso.²⁹

Para Lima³⁰, os apossamentos representaram uma forma dos necessitados de fato adquirirem sua pequena propriedade privada. Segundo o autor, a sesmaria representava um latifúndio improdutivo e ainda era inacessível aos trabalhadores pobres por não ter recursos. A necessidade desses indivíduos marginais ao sistema e a aquisição dessas terras “sem dono” os possibilitaram, com o fim do regime das sesmarias, criar meios para subsistir.

Com o fim do tráfico de escravos, o Estado criou algumas políticas públicas que tinham por objetivo ampliar a imigração no país, devido à escassez de mão de obra e aproveitaram também para tentar realizar um sonho antigo de “embranquecer” a população brasileira. O principal objetivo do Brasil naquele momento era a transferência das terras devolutas para nacionais e estrangeiros que quisessem comprá-las. Com relação à imigração, se tentou tanto a imigração dita “espontânea”, que seriam aqueles emigrantes que viriam para o país através de suas próprias condições financeiras e que comprariam as terras devolutas do Brasil, quanto à imigração “regular”, que seria a vinda dos estrangeiros que não tinham condições de vir para o país a partir de um financiamento do Estado brasileiro. Como o Estado brasileiro não conseguiu transmitir segurança aos estrangeiros como seriam essa transferência de terra, as imigrações não ocorreram do jeito que se esperava.

²⁹Ibidem. Pag.26

³⁰LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. 5 ed. Editora UFG-Goiania. ps. 51-52

Com o fim da escravidão, a terra passa por um processo de mercantilização: assume o centro das relações econômicas, servindo de garantia para as operações de crédito, lugar antes ocupado pelo escravo.

Em 1850, o surgimento a Lei de Terras, a Lei n.º 601, estava atrelado a alguns objetivos: a) o primeiro seria, como dito anteriormente, a regulamentação ao acesso a terra dos nacionais e estrangeiros; b) tentativa de dar um fim na desordem no acesso a terra; c) a transformação da terra numa mercadoria, que, no âmbito de valor, pudesse substituir o escravo nas operações crédito; d) arrecadação de receita com a venda das terras devolutas para financiamento da imigração.

A Lei de Terras reconheceu à propriedade dos posseiros que legitimassem suas posses, dando ênfase à importância do cultivo da terra. A referida lei proibiu novos apossamentos das terras devolutas e criou a indenização por conta de benfeitorias realizadas por posseiros que não conseguiam legitimar a posse da terra utilizada. Todas as terras que não pertenciam a particulares eram do Estado, só podendo ser vendidas em hasta pública. A transmissão da propriedade da terra passou a ser feita através da compra e venda.

Apesar de ter conseguido alguns avanços importantes, a Lei de Terras foi considerada um fracasso frente aos principais objetivos que a mesma se propôs a ter.

A Lei nº 601 não conseguiu fazer com que o país arrecadasse dinheiro com as vendas das terras devolutas. O valor vendido pelas terras pertencentes ao Estado era muito superior dos valores encontrados nas transferências de terras entre os particulares. A tentativa de transformar a terra como garantia às operações financeiras também não deu certo. A desordem do registro dos títulos de propriedade e a adjudicação forçada imposta pela lei às operações de crédito com hipoteca representavam entraves para os interesses das instituições financeiras.

Podemos também dizer que a Lei de Terras impulsionou a grilagem no país. Com a dificuldade na aquisição da terra em meio grande demanda e alta do preço, muitos fazendeiros, imobiliárias, dentre outros, se utilizavam da técnica para a criação de documentos falsos, forjados, que “comprovassem” o título imobiliário.

No que tange a regulamentação da lei, o decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, percebemos o principal motivo do fracasso da Lei de Terras. O regulamento impunha aos particulares a procurarem o juiz comissário para que o mesmo efetue a medição e marcação de suas terras, como salienta Silva

O ponto fraco de todo sistema era o fato de que na iniciativa primeira, que desencadearia todo o processo de demarcação de terras, estava nas mãos dos particulares. Tudo dependia da informação pretendida pelo governo sobre a existência ou não de terras devolutas em tal ou qual termo, comarca ou município. Então os organismos competentes iniciariam a devida mediação e a demarcação e isso tornaria possível destinação dessas terras para a venda e colonização. Entretanto, essa informação ficava na dependência da demarcação das terras sob o domínio dos particulares que, por efeito da lei, seriam demarcadas ou convalidadas.³¹

Isso fez com que até 1880, o governo brasileiro ainda não conseguia fazer um mapa das terras devolutas existentes³².

Por não conseguir identificar as terras devolutas, a invasão desses terrenos continuou por muito tempo e o máximo que conseguiu fazer “era cobrar, *a posteriori*, dos posseiros uma indenização pelas terras que ocupavam depois de 1854”.

Em 1864, a Lei n.º 1237 estabeleceu o primeiro registro geral imobiliário e instituiu também sistema único de registro de hipotecas. Passou a considerar como válida toda transação imobiliária que tivesse sido transcrita em registro público. Outro registro imobiliário que foi utilizado foi o registro *Torrens*. Este último registro tinha como característica a capacidade de fornecer um título absoluto sobre a propriedade, gozando de presunção absoluta de veracidade, com eficácia *erga omnes*.

Na Constituição de 1891, o caráter individualista do direito à propriedade se manteve, numa comparação com a Carta Magna de 1824. Essa Constituição traz duas

³¹ SILVA, LIGIA OSORIO. Terras Devolutas e Latifúndio: Efeitos da Lei de 1850. 2 Ed. Campinas, SP. Editora da UNICAMP, 2008. Pág. 194.

³² *Ibidem*. Pág 200

importantes novidades, em relação a anterior. A primeira foi, segundo Olavo Rocha, “a inclusão dos estrangeiros, ao lado dos brasileiros, como titulares dos direitos civis políticos por ela resguardados”³³, assegurando a inviolabilidade dos direitos de liberdade, segurança e a propriedade. Outro ponto de destaque foi a transferência às unidades federativas a propriedade das terras devolutas.

Em 1934, nossa terceira Constituição foi influenciada pela ideia do Estado de Bem Estar Social. Foi instituída no fim do governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934), servindo para dar legitimidade ao seu governo. O Estado passou a regular a economia para estabelecer um equilíbrio social entre as diversas camadas econômicas da sociedade. O direito da propriedade continuou sendo protegido, mais com uma importante modificação: deve estar em conformidade com o interesse social ou coletivo. Com relação às minas, as quedas d’águas e as demais riquezas do subsolo, todas elas foram consideradas propriedades distintas da propriedade do solo. Para a exploração destas áreas, dependem de autorização federal, ainda que existentes em áreas de propriedade privada.

Um dos grandes avanços da Constituição de 1934 foi o estabelecimento do usucapião *pro labore* ou constitucional, como salienta Rocha³⁴

A Constituição de 1934, ao influxo das novas ideias surgidas no começo do século, realçando o valor do trabalho e imprimindo especial proteção ao mesmo, estabeleceu em seu artigo 125 a figura do usucapião *pro labore* ou especial, também chamado de usucapião constitucional, em termos de que todo o brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, viesse a ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra de até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

A Constituição de 1937 foi outorgada pelo golpe militar que aconteceu no mesmo ano e deu início ao chamado Estado Novo. Getúlio Vargas, com pretexto de defender o país das mãos dos comunistas, o que também fez com que o mesmo recebesse apoio do exercito e da população, se mantém no poder através do golpe, que significou também um enfraquecimento do judiciário e do poder legislativo. Não apresentou avanços

³³ROCHA, OLAVO AYCKER DE LIMA. A Desapropriação de Direito Agrário. Ed. Atlas. São Paulo. 1992.

Pag.32

³⁴ *Ibidem*. P.34

consideráveis nas questões agrárias do país, sendo mantida a mesma ideia central da Constituição de 1934.

A promulgação da Constituição de 1946 representou a retomada da garantia de liberdades expressas na Constituição de 1934 que haviam sido suprimidas com o Estado Novo, que teve seu fim em 1945. No que se refere à propriedade, o instituto continuou tendo sua garantia assegurada, mas, no parágrafo 16, foi colocado no texto constitucional a possibilidade de desapropriação em caso de interesse social, por necessidade ou utilidade pública³⁵, mediante o pagamento de indenizações em dinheiro. O Decreto-Lei nº 3365 de 1941 já autorizava a desapropriação por

Olavo Acyr de Lima Rocha nos mostra que a Constituição de 1946 foi a primeira a falar da função social da propriedade³⁶

A Constituição, no artigo 147, lança dispositivo de grande alcance, segundo o qual o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. E ainda, que a lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade a todos.

Manteve ainda o instituto do usucapião *pro labore*, mencionado nas Constituições de 1934 e 1937, só que em vez dos 10 hectares previstos nas anteriores, passou a considerar áreas não superiores a 25 hectares para a aquisição do direito de propriedade sobre o imóvel rural.

Em 10 de novembro de 1964, já sob o Regime Militar iniciado naquele ano, sob o presidente João Goulart, foi criada a Emenda Constitucional de n.º 10/64 que atribuiu competência à União para legislar sobre Direito Agrário. Instituiu também competência à União de decretar impostos sobre a propriedade rural. A EC 10/64 tratou também de disciplinar o procedimento de desapropriação por interesse social.

³⁵ Importante ressaltar que o Decreto-Lei nº 3365 de 1941 já autorizava a desapropriação por utilidade ou necessidade pública.

³⁶ *Ibidem*. P.36

Em 30 de novembro de 1964, foi criada a Lei 4.504, a Lei Agrária Brasileira: O Estatuto da Terra. O surgimento desta lei é muito relacionado à pressão popular realizada ao governo de João Goulart e ao Regime Militar, principalmente feito pelos movimentos das chamadas Ligas Camponesas³⁷, pela busca por implantação de políticas de redistribuição fundiária por parte do governo. O Estatuto da Terra não tinha como objetivo principal a redistribuição de terras, ainda que parecesse. Seu principal objetivo era a modernização do latifúndio e proteção da propriedade rural. Transparecia a ideia de que o Estatuto da Terra viria para a realização de uma democratização no acesso à terra. O fato era que o Estatuto da Terra possibilitava essa interpretação. Entretanto a Lei n.º 4.504 tinha como principal objetivo a modernização do campo e financiamento dos setores agrícolas dominantes, os grande latifundiários.

A modernização do campo tem a ver com a utilização de agrotóxicos, mecanização dos instrumentos agrícolas, concessão de créditos públicos, dentre outros. Essa modernização também não estava disponível a todos os produtores. Aqueles que não estão dispostos a aderirem ao “pacote” imposto também não receberam incentivos do governo em suas terras, para o desenvolvimento de sua cultura agrícola e ampliação de sua produção.

Em 1967, foi outorgada uma nova Constituição para o Brasil. A Constituição de 1967. Ela surgiu para legitimar e institucionalizar o regime militar do Golpe de 1964. Não inovou em quase nada sobre as questões agrárias no país, principalmente por causa do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/1964. A Constituição de 1967 retirou de seu texto o instituto do usucapião *pro labore*. Apesar da retirada, o instituto não deixou de existir pelo fato de que a Lei n.º 4.504/1964 continuava regulando o usucapião constitucional em seus artigos.

³⁷ Marcia Motta e Carlos Leandro da Silva, no texto Ligas Camponesas: história de uma luta (des)conhecida falam dos movimentos das Ligas Camponesas e sua influência nas questões agrárias no país. As ligas Camponesas surgiram em meados dos anos 40, com forte influência e incentivo do PCB (Partido Comunista Brasileiro). Nos anos 50 começou-se a explodir vários movimentos sociais que questionavam a questão agrária do país e reivindicavam a distribuição de terra. Esses movimentos começavam a ser identificados a partir das disputas ocorridas no Engenho da Galileia, município de Vitória de Santo Antão, Estado de Pernambuco. As Ligas Camponesas tiveram como seus principais articuladores José dos Prazeres (um dos líderes políticos do PCB na época) e o advogado Francisco Julião de Paula. Este último fazia parte de um grupo de políticos que procuravam dar respaldo legal aos movimentos camponeses.

Em 1969, a Emenda Constitucional n.º 1 estabeleceu, de forma inovadora, que ³⁸

a lei disporia sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residentes no País, assim como por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

Após o fim da Ditadura Militar, novos debates sobre a reforma agrária do Brasil recolocavam a questão sobre a importância dessa temática para o novo governo que, numa perspectiva histórica, sempre enfrentou obstáculos para a realização da política de distribuição de terra.

4.2 O QUE ESTÁ POR TRÁS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o fim da ditadura em 1985, o primeiro Presidente civil a assumir o governo do Brasil foi José Sarney, que ia ser vice-presidente de Tancredo Neves, mas devido ao falecimento deste, depois da posse do próprio Sarney, teve o cargo efetivado. A eleição, que aconteceu em 1985, foi indireta, tendo sido o novo presidente escolhido pelo Congresso daquela época.

Em 1986, foi eleito um novo Congresso Nacional, composto por 559 deputados (as) e senadores (as) que também formaram a Assembleia Constituinte. Esta Assembleia tinha como objetivo a criação de uma nova Constituição, cuja finalidade era se adequar à nova forma de Governo.

No período de construção da nova Constituição do Brasil, diversos movimentos sociais ligados principalmente a centrais sindicais e militantes de movimentos sem-terra realizaram uma série de mobilizações com o intuito de influenciar no processo de criação

³⁸ROCHA, OLAVO AYCER DE LIMA. A desapropriação de direito Agrário. Ed. Atlas. São Paulo. 1992, p. 37.

da nova Carta Magna brasileira. Os movimentos giravam em torno de variadas reivindicações, como a reforma agrária, salário mínimo real, ensino público de qualidade e gratuito em todos os níveis da educação, a liberdade de imprensa, eleições diretas para Presidente, e aconteciam em diversos locais do país.

Entre 29 de janeiro e 4 de fevereiro de 1987, diversos movimentos sindicais e sociais se juntaram para unir forças em prol da defesa dos interesses dos grupos e da população brasileira. Na sede do Sindicato dos Professores do Distrito Federal, reuniram-se diversas representações de movimentos, que se encontraram para o planejamento de manifestações em frente ao Congresso Nacional. Algumas estratégias foram adotadas como, por exemplo, o rodízio entre os sindicatos para o envio de representantes no Congresso para pressionarem os parlamentares³⁹. Em 1 de fevereiro de 1987, em Brasília, cerca de cinquenta mil manifestantes foram às ruas da capital para apresentar suas reivindicações.

A importância dos movimentos não ficou somente limitada ao campo das manifestações. Brandão chama a atenção para as várias reuniões que aconteceram entre os movimentos e os constituintes, numa tentativa de que as aspirações dos movimentos e de toda a população influenciassem na criação da nova Constituição Federal.⁴⁰

As reuniões entre as organizações sociais e os constituintes eram um importante complemento a estas demonstrações de força e comprometimento dos ativistas. Ao longo da Assembleia Nacional Constituinte, 35 reuniões (14% do total) receberam publicidade na imprensa e nos relatos dos ativistas. Estima-se que a quantidade de reuniões dos movimentos tenha sido ainda maior, mas estas reuniões tornadas públicas foram, em sua grande maioria, reuniões importantes com parlamentares que desempenhavam papéis centrais no processo Constituinte – como, por exemplo, o presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, o relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, os líderes dos partidos, etc. Estas reuniões são um importante indicador do grau de interação entre os movimentos e os constituintes, que acabaram legitimando alguns (poucos) movimentos não só como interlocutores, mas como sujeitos políticos aptos a negociar matérias a serem votadas pelos constituintes.

Percebe-se, portanto, que os movimentos também se preocupavam em dialogar com os(as) deputados(as) e senadores(as) que ficaram com a incumbência de criar a

³⁹ BRANDÃO, Lucas Coelho . Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular. 2011, São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo

⁴⁰ *Ibidem.*, p.85.

Constituição Brasileira. Os debates aconteceram com o intuito de levar aos parlamentares as aspirações dos movimentos e também os anseios da população do país.

Na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária, o que se viu foi uma série de debates girando em torno principalmente da desapropriação ou não das propriedades produtivas a partir de um determinado limite territorial que se iria estabelecer.

Pelo quadro que o país passava, pelo êxodo rural causado também pela instabilidade da economia do Brasil, sentida principalmente no campo, onde muitos pequenos proprietários rurais deixaram suas terras ou muitos largaram seus empregos no campo, as pessoas começaram a e se aventuraram nas cidades, causando um superpovoamento em muitas delas, onde, na maioria das vezes não conseguiam emprego para o sustento de suas famílias. A reforma agrária já não era mais combatida por sua oposição ao longo desse período. O que estava em jogo naquele momento eram os limites que ela deveria acontecer e quais as propriedades que deveriam atingir.

Nessa subcomissão, participaram delas alguns constituintes que eram grandes produtores rurais e pecuaristas do país, dentre eles nomes como Derzi Saldanha, Virgílio Galassi, José Egreja, José Mendonça, Fausto Fernandes, Roberto Cardoso Alves. Num debate longo, participaram entidades como a Associação Brasileira da Reforma Agrária, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, INCRA, o Ministro da Reforma Agrária, Confederação Nacional da Agricultura, a Sociedade Rural Brasileira, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, cada setor da sociedade interessado no assunto tinha um representante envolvido nas discussões.

A bancada ruralista se preocupava na manutenção de suas propriedades, ainda que não fossem consideradas totalmente produtivas e sendo maiores que os limites territoriais previstos nos debates. Como o discurso sempre foi “a favor” da reforma agrária, eles não eram contrários explicitamente, mas colocavam sempre alguns obstáculos para o prosseguimento do debate em torno do assunto. Afirmavam que só era viável uma política agrária, de redimensionalização da estrutura agrária do país, com efetiva política agrícola por parte do governo, sem a qual era considerado como condição essencial para

prosseguimento de qualquer legislação reformista que tivesse o intuito de mudar o cenário fundiário.

A política agrícola foi usada como argumento contrário à implementação da Reforma Agrária, em vez de ser utilizado para se aprimorar uma política agrícola que beneficiaria grande parte da população brasileira, atingindo, de diferentes formas, a agricultura e pecuária camponesa e a agropecuária monoexportadora dentro de suas especificidades. Como possivelmente não se conseguiria desenvolver uma política agrícola eficiente para os possíveis novos proprietários, seria mais prudente as terras ficarem nas mãos daqueles que estão acostumados a produzir, do que distribuir a terra àqueles que não têm experiência e que não terão possibilidade nenhuma de produzir o que o país precisa.

A discussão da reforma sempre ficou ligada à produtividade que as terras teriam após os assentamentos. Nunca se discutiu o fato de que as desapropriações tinham, antes mesmo da produtividade, um papel fundamental aos seus beneficiários: desenvolvimento familiar, sustento, dignidade. Como esperar produção, para o mercado externo, daqueles (as) que estão preocupados (as) primeiramente em viver e suprir suas necessidades mais básicas?

Muitos constituintes, como o deputado José Mendonça, da ala dos agropecuaristas, lançavam como ideia a desapropriação das terras públicas em detrimento da desapropriação da terra de particulares.⁴¹ Uma forma deixar de lado a função social da terra que lhe é inerente, sem alterar a propriedade daqueles que são detentores de terra e que não lhes dão a destinação legal prevista no ordenamento.

Empresas como a EMBRAPA e a EMBRATER se posicionaram a favor da necessidade do aumento de incentivo do governo através de políticas agrícolas que ajudassem na comercialização dos bens produzidos pelos grandes agricultores.

A ABRA, o INCRA, o Ministério da Agricultura e a CONTAG eram a favor de processo mais radical de democratização da terra, que, dentre as propostas levantadas por esses grupos, as que merecem mais destaques são a limitação em módulos rurais da

⁴¹ Aqui o deputado José Mendonça mostra total desconhecimento dos objetivos e do que seria a Reforma Agrária. Segundo análise do próprio Estatuto da Terra, reforma agrária é a promoção de uma melhor distribuição de terras, de forma a diminuir os grandes latifúndios improdutivos e aumentar a produtividade das terras. Ainda que o art. 188 da CF mencione que as terras públicas e devolutas devam ser compatibilizadas com a política nacional agrícola e o plano nacional de reforma agrária se percebe que a reforma agrária deve ser feita nas terras particulares, segundo compreensão do conceito do instituto na lei especial.

propriedade rural, criação de orçamento específico para o desenvolvimento da política agrária, dentre outros.

Ao fim das discussões na Subcomissão da Reforma Agrária, foram apresentados 24 artigos para que fossem incluídos na Constituição Federal. Quando foram lançados à Comissão de Ordem Econômica, onde a ala conservadora estava em maior quantidade em relação à ala progressista, foram aproveitados apenas dois artigos. Foi utilizado um substitutivo do constituinte Arnaldo Rosa Prata, que fez com que o anteprojeto elaborado pela Subcomissão da Reforma Agrária fosse totalmente prejudicado⁴².

A reação conservadora foi enorme, obrigando ao presidente aceitar um substitutivo apresentado por Arnaldo Rosa Prata, da ala conservadora do PMDB, com as seguintes colocações: substituição do termo obrigação por função social; sem área mínima para a propriedade; permitindo a desapropriação somente em propriedade improdutiva; pagamento em dinheiro das benfeitorias realizadas no imóvel; plena defesa do desapropriado no processo. Foram acatados pelo relator a substituição por função social da propriedade, utilizada atualmente, e a indenização em dinheiro das benfeitorias.

Após a sua inserção à apreciação da Comissão de Ordem Econômica, o anteprojeto totalmente prejudicado foi levado à Comissão de Sistematização. Lá sofreu uma série de discussões, no qual se percebia uma maior força da ala progressista, se comparada à Comissão de Ordem Econômica. Percebendo a perda de espaço, a articulação conservadora conseguiu a mudança do regimento interno das votações e fez com que tanto o anteprojeto quanto os substitutivos apresentados fossem recusados. Um novo projeto foi aprovado que conciliava os interesses da ala progressista e da ala conservadora. No fim, uma emenda que impossibilitava a desapropriação das terras produtivas foi aprovada, de acordo com os interesses dos grandes ruralistas constituintes.

⁴² GUTMAN; MONTEIRO; TANCREDO; CALDERON: Análise do cumprimento da Função Social da Propriedade para fins de Reforma Agrária. Departamento de Direito-PUC- Rio de Janeiro.

5. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS POSSÍVEIS LEITURAS

O direito, num plano abstrato, representa uma vontade constituída de alguém ou grupo que domina, e que se faz legítima pelo fato de que os outros indivíduos a aceitem e a considerem como justo.

Para isso “soar” natural, o direito tem sido utilizado como um instrumento de pacificação social que se utiliza do adjetivo “social” para enaltecer uma⁴³

valoração retórica dos institutos adjetivados, sem preocupação com o sentido concreto da sociedade a que o “social” se refere. O objetivo de sua utilização, em qualquer das acepções encontradas na Constituição é sempre ideológico.

As Constituições modernas trazem muitos elementos ou institutos de forma retórica, numa perspectiva ideológica, para servir de resposta a possíveis movimentos sociais que criticam as estruturas sociais. Servem de agente “neutralizador” para as inquietações sociais a partir do momento que os variados setores da sociedade passam a acreditar que a normatização de determinados valores, por si só, já representa uma indicação de que o Estado se empenha para a resolução dos objetivos que se propôs a alcançar, dando uma aparência de Constituição “socialmente engajada”.

Em um de seus discursos na subcomissão da Reforma Agrária, o Atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, como um dos representantes da Associação Brasileira de Reforma Agrária, tratou do Estatuto da Terra, em resposta à pergunta do Constituinte Allysson Paulinelli em umas das discussões mas Subcomissão de Reforma Agrária, sobre o papel ambíguo da lei, o que podemos usar como exemplo para mostrar como as leis são construídas e sua forma de atuação⁴⁴.

Quanto ao fato do Estatuto da Terra ser uma lei anti-reforma, eu diria também a V. Ex^a que, em parte, efetivamente, o Estatuto da Terra aí está posto para inviabilizar a reforma agrária. Mas é uma lei que adota a chamada tática de

⁴³ MELO, Tarsis de. **Direito e Ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões, Dobra Popular. 2013, p.122-123.

⁴⁴ Disponível em : <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/>

ambiguidade, vale dizer que há dispositivos, a rigor, incoerentes entre si, mas que num governo disposto a promover uma efetiva transformação no campo social, esse estatuto poderá ser usado para avançar, como também já foi usado, evidentemente, para estancar o processo de Reforma Agrária.

Ainda que incluídos somente de forma retórica, os elementos simbólicos registrados no direito como instrumento de pacificação de conflitos sociais para a manutenção do *status quo* podem ser utilizados como ferramentas para a mudança da realidade. O texto constitucional intencionalmente dá margens para concretização de melhorias sociais, ainda que a vontade do Estado e dos setores economicamente superiores seja a de manutenção das desigualdades e dos mecanismos de exploração social. Se não fosse assim ficaria muito difícil à manutenção da estrutura capitalista no mundo moderno.

Entender o papel do direito na sociedade atual é fundamental para a mudança de atitude. Essa perspectiva tem a ver com formas de encarar o papel do direito na sociedade: o direito tem de ser visto a partir da sociedade, e não a sociedade tem que ser analisada a partir do que o direito diz que é ou o que deve ser.

Como a função social da terra traz consigo uma carga de “social”, o alcance da produtividade da terra deve ser considerado por todos como um benefício, ainda que na prática muitos não percebam e nem usufruam. Por mais que o nosso ordenamento imponha a função socioambiental à propriedade, o instituto da desapropriação muitas vezes é esquecido em prol de interesses individuais.

Numa perspectiva histórica, a teoria função social da propriedade tem seu surgimento vinculado a Leon Duguit, através de seu livro *Las Transformaciones Generales Del Derecho Privado desde el Código de Napoleón*, em que o autor considera que o direito a propriedade não é absoluto. Aliás, a sociedade não possui direitos absolutos. Todo o indivíduo tem um papel a cumprir na sociedade, e isso também perpassa para o ramo do direito. O direito deve ser exercido de forma a cumprir um papel social. Ele se opunha na “à perspectiva de direitos individuais definitivos e absolutos, tal como imortalizado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789”⁴⁵.

⁴⁵ História do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Gustavo Silveira Siqueira, Antonio Carlos Wolkmer, Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2015

Para Duguit, o Estado deve preservar a propriedade privada quando esta estiver em consonância com o cumprimento de sua missão que lhe é intrínseca. Quando não atende a função social, o Estado deve valer de instrumentos que obriguem o uso adequado da propriedade. A propriedade é mais considerada pela sua função exercida do que por representar um direito.

A teoria da função social da propriedade teve muita influencia na história das Constituições Brasileiras, aparecendo, portanto, a partir da Constituição de 1934, quando condiciona o direito à propriedade, que deve estar em conformidade com o interesse social ou coletivo.

Na atual Constituição, a função social da propriedade e seus elementos são descritos no artigo 186, já citado nesse trabalho. O dispositivo define 4 condições necessárias para que a propriedade rural seja considerada cumpridora da função social, portanto, “insuscetível” de desapropriação.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.⁴⁶

No artigo anterior ao dispositivo que conceitua a função socioambiental da propriedade da terra, se encontra um paradigma que determina o ponto diferencial das leituras feitas sobre o objeto central do nosso trabalho: o que vem a ser e como deve ser tratada a propriedade produtiva⁴⁷ e qual a consequência dessas interpretações possíveis nas questões agrárias no país⁴⁸?

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁴⁷MARÉS, Carlos Frederico: A Função Social da Terra. 1ª Ed. Editora: Sergio Antonio Fabris Editor 2003. Porto Alegre

⁴⁸BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: [...] II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Segundo Francisco Filho, a inserção do referido dispositivo teve um papel crucial por significar, ainda hoje, um importante obstáculo para a concretização da reforma agrária⁴⁹.

A inserção de tal artigo representou uma grande vitória aos grupos que não desejam a realização de uma reforma agrária, mesmo que limitada, no Brasil. Diante deste dispositivo, argumentam que basta a propriedade ser declarada produtiva, mesmo que não esteja produzindo, para o imóvel não ser suscetível de desapropriação. Assim, cabe ao intérprete dizer que o cumprimento da função social e o uso racional.

Após fazermos as análises das jurisprudências obtidas e dos(as) autores(as) que estudam o objeto do nosso trabalho, percebemos a presença de quatro possíveis leituras sobre a função socioambiental da propriedade rural na Constituição Federal de 1988: 1) a que considera impossível a desapropriação da propriedade produtiva (concepção estritamente individualista); 2) a que considera que a propriedade produtiva merece tratamento especial; 3) a que considera a produtividade como um 5º elemento dos atributos inerentes à propriedade rural; e 4) a que considera como produtiva a terra que atende sua função social.

As duas primeiras teorias, na prática, representam formas de encarar a função socioambiental da terra sob o mesmo objetivo: a manutenção da concentração fundiária brasileira e a inafastabilidade de procedimentos que tenham como objetivo a democratização do acesso à terra no país. Privilegiam a propriedade privada em detrimento do coletivo e, no caso em questão, em detrimento da função social que lhe é inerente e constitucionalmente reconhecido no artigo 186 e seus incisos.

⁴⁹FILHO, Francisco Cláudio Oliveira Silva: A Reforma Agrária na Constituição Federal de 1988 e o desenvolvimento econômico do Brasil: Efetividades e Limites. (2008) CEARÁ

As duas últimas, apesar de apresentarem pequenas diferenças formais, tentam tratar a propriedade rural a partir de sua função que lhe é inerente, numa perspectiva real de mudança no panorama de concentração de terra no país e garantir seu atendimento às diretrizes estabelecidas pela Constituição, respeitando, assim, à função socioambiental que a propriedade rural tem em sua essência.

5.1 AS LEITURA PRODUTIVISTAS DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

A primeira leitura sobre a função socioambiental da propriedade rural a ser discutida de viés estritamente liberal, é a concepção individualista (ou estritamente individualista) da propriedade rural. Essa concepção de função social foi a mais encontrada nas jurisprudências analisadas e tem grande aceitação também pelos autores (as) jurídicos(as). Ela é influenciada pela ciência jurídica atual, calcada em “padrões liberais de individualismo e competitividade”⁵⁰.

A leitura estritamente produtiva reporta a exclusão de quaisquer processos desapropriatórios das propriedades rurais que atendam às “exigências” dos índices de GUT e GEE, determinados pela Lei Federal n.º 8.628/1993, ainda que a mesma propriedade esteja em dissonância com as disposições do art. 186. É uma leitura que se baseia única e exclusivamente na literalidade do art. 185, II, da Constituição, que menciona sobre a impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, aplicado sem nenhuma relação com os princípios constitucionais que o influenciam e que estão positivados na Carta Magna.

A partir da análise dos julgados, percebemos a grande incidência dessa perspectiva como fator decisivo utilizado nas jurisprudências dos tribunais brasileiros. Ao todo, foram selecionados 31 julgados dos diferentes tribunais e, em 20 deles, a fundamentação principal foi a de que as propriedades produtivas que atendem aos índices de GEE e GUT são insuscetíveis de desapropriação.

⁵⁰ MELO, Tarsis de . **Direito e Ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões, Dobra Popular, 2013, p.33.

A partir das análises, vimos julgados que não consideraram o não preenchimento dos requisitos da função social previstos na Constituição em determinadas propriedades e que foram mantidas em prol da produtividade que alcançaram.

No Agravo de Instrumento n.º 76333-08.2012.4.01-GO, o juiz federal relator Hilton Queiroz não considera o inciso III do artigo 186, que trata das leis trabalhistas e o inciso IV, que fala do bem estar tanto dos proprietários e dos trabalhadores rurais⁵¹.

Embora a questão da exploração, que favoreça o bem-estar dos trabalhadores, esteja prevista, no inciso IV do art. 186 da Constituição, como um dos requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, o inciso II do art. 185 é claro ao indicar a propriedade produtiva como insuscetível da desapropriação sanção.

Em outros casos, como na AC n.º 32579 SP 0032579-49.1999.4.03.6100, acórdão proferido pelo TRF3, ainda que houvesse o reconhecimento que a propriedade rural não atendeu aos critérios previstos no artigo 186 e seus incisos, o fator fundamental que serviu para encerrar a continuação de processos desapropriatórios foi o alcance aos índices de GUT e GEE previstos pela Lei Federal n.º 8.629/1993.

No AC/Reexame Necessário n.º 2007.50.05.000495-7, transcrito no tópico dos julgados do Tribunal Federal da 2ª Região, o Desembargador Federal Guilherme Couto de Matos justifica seu voto discorrendo sobre o tratamento especial que deve ser dado às propriedades produtivas. É um representante da segunda leitura identificada nas jurisprudências, e a que denominamos como a leitura preferencialmente produtiva, e que está compreendida dentro do gênero da leitura produtiva da função socioambiental da propriedade rural. Aqui, o jurista deve analisar o caso concreto e fazer um juízo de valor da propriedade em questão. Toda propriedade produtiva (produtividade aqui ainda ligada aos índices de GEE e GUT) deve receber tratamento especial nas análises jurisprudenciais e nos processos administrativos que avaliarão a suscetibilidade da ocorrência ou não da desapropriação do imóvel. Deixa ao critério do julgador se utilizar de quaisquer

⁵¹**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO.** AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0076333-08.2012.4.01.0000/GO (d) Processo Orig.: 0032919-67.2011.4.01.3500

instrumentos de convencimento para embasar suas decisões, dando uma preferência, certa inclinação, a manter àquelas propriedades que atingiram o nível de produtividade requerido nas mãos de seus proprietários.

Essa falta de critério, ou melhor, esse critério “abstrato” do juízo de valor baseado nas convicções individuais do jurista acerca de sua análise sobre a função socioambiental da propriedade causa uma possível “incerteza” sobre as possíveis sentenças. Até que ponto o nível de produtividade deve prevalecer em detrimento das outras sujeições? Na prática essa posição, na grande maioria das vezes, vem mantendo a preservação das propriedades que estejam infringindo os outros critérios considerados da função socioambiental da propriedade.

Os incisos do art. 186, numa ponderação de interesses, estão sendo desconsiderados quando se analisa o caso concreto e percebe-se que a propriedade é produtiva (produtividade aqui considerada quando se alcança os índices de GUT e GEE previstos). Ainda que haja espaço para o livre convencimento do juiz, o que se percebe na leitura preferencialmente produtiva é a mesma linha de raciocínio da leitura estritamente produtiva, apenas possui um discurso mais brando, não tanto incisivo.

5.2. AS LEITURAS SOCIAIS DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

As leituras sociais da função social da propriedade representam a minoria das jurisprudências analisadas, ou melhor, quase a exceção: foi localizada apenas uma jurisprudência que não foi baseada no alcance dos índices de produtividade previstos.

A primeira concepção a ser analisada foi a que considera para o preenchimento da função socioambiental da propriedade rural o preenchimento de cinco requisitos. O AC n.º 36570 SP 94.03.036570-6, cuja ementa já foi citada, considera, na teoria, a produtividade da terra como um dos atributos da função socioambiental da terra, e não como uma característica especial que garante imunidade a propriedade de ser submetida a processos desapropriatórios. A consideração da terra como produtiva seria um “quinto elemento” da

função socioambiental da propriedade, juntando-se aos outros quatro incisos previstos no art. 186 da Constituição Federal. Apesar da explanação, no caso em questão, o Tribunal considerou que a propriedade não infringiu a qualquer um dos critérios socioambientais considerados. Fato que gerou o não provimento à apelação do Ministério Público que tinha como objetivo desapropriar o imóvel do proprietário.

A última leitura social da função socioambiental da propriedade não foi encontrada em nenhuma jurisprudência. Seu modo peculiar de analisar o instituto da desapropriação e a função inerente da propriedade faz com que a leitura seja menos aceita na jurisprudência brasileira. Um de seus defensores é o jurista Carlos Frederico Marés. Para o autor, independente das armadilhas do texto Constitucional, é possível utilizarmos das leituras sociais, com o intuito de mudança, e isso acontece com os instrumentos legais desapropriatórios e com a função socioambiental da terra⁵².

A Constituição autoriza claramente esta interpretação quando no parágrafo único do artigo 185 dispõe: “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social”. Quer dizer, propriedade produtiva é aquela que além de cumprir os requisitos da função social: aproveitamento racional, preservação do meio ambiente, obediência às obrigações trabalhistas e uma exploração que favoreça o bem estar de todos os envolvidos, alcança níveis de produtividade exemplar. Quando a Constituição estabelece que a lei haverá de garantir tratamento especial a esta propriedade, está falando em prêmio, em incentivo, não em punição. Nesse sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva a certeza de que é protegida pela Constituição a propriedade que faz a terra cumprir sua função social, porque a ocupação que não cumpre, por mais rentável que seja, incorre em ilegalidade.

Marés também considera importante o alcance dos níveis de produtividade. Mas o mesmo relata que existem dois tipos de propriedade insuscetíveis de desapropriação: as que atendem aos critérios da função social e as que, além de atender os critérios da função social, são rentáveis, produtivas.

⁵² MARÉS, Carlos Frederico. A Função Social da Terra. 1ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 121-122.

A diferença da leitura de Carlos Marés para a outra interpretação social da propriedade rural é que a abordada anteriormente considera a produtividade como fator que impõe possíveis processos desapropriatórios quando não atingidos, assim como os incisos do artigo 186/CF. Nesta última interpretação, a produtividade não é considerada por si só como um elemento que enseje a desapropriação da propriedade. O fato de a propriedade ser considerada como produtiva faz com que ela receba alguns possíveis benefícios diferenciados pela condição alcançada em relação às outras. O que enseja a desapropriação é a não atenção aos critérios estabelecidos pela função socioambiental da propriedade.

5.3. LEITURAS LEGALISTAS DE DISPOSITIVOS PROCESSUAIS EM DETRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Neste tópico, trataremos das decisões que não utilizaram quaisquer leituras acerca da função social da terra por não ter nem entrado no mérito desta discussão nos processos estudados. Ao todo, foram 7 decisões que tiveram fundamento em questões processuais não atendidas durante o processo desapropriatório.

Nessas decisões, os juízes se utilizaram de algumas questões processuais para a extinção do processo, causando, na grande dos casos, a manutenção das propriedades que não atendem sua função socioambiental que lhes são inerentes nas mãos de seus proprietários originários.

Um dos dispositivos utilizados com frequência foi § 2º do art. 2º da Lei Federal n.º 8.629/1993, que trata⁵³

§ 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.

⁵³BRASIL, LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993

O Mandado de Segurança n.º 23.211-8/2000 teve por objetivo a extinção de decreto presidencial que destinava a propriedade para fins de reforma agrária por falta de comunicação da vistoria aos proprietários. Só que nesse caso o mandado foi indeferido por não ficar comprovada a falta da comunicação aos proprietários do aviso da vistoria que iria aferir a produtividade do imóvel.

Este dispositivo também foi encontrado no julgamento do Mandato de Segurança n.º 23.825, julgado pelo STF, contra decreto desapropriatório expedido pelo Presidente da República que pretendia desapropriar suposta propriedade que não atendesse à função socioambiental que lhe é inerente. O processo desapropriatório foi encerrado por falta de comunicação ao proprietário da vistoria de aferição dos índices de produtividade da propriedade rural.

Um dos dispositivos usados pela jurisprudência para a extinção dos processos foi o § 6º do art. 2º da Lei Federal n.º 8.629/1993, que impede a desapropriação da terra que sofreu alguma ocupação motivada por conflito de reforma agrária num espaço de tempo de dois anos, a contar a data de saída do movimento reivindicatório do espaço objeto do litígio. Este dispositivo, que foi utilizado em cinco julgados, sendo que em quatro delas a argumentação foi utilizada pelo Superior Tribunal Federal⁵⁴, que não adentrou em nenhum aspecto da função social ou aferição da produtividade do imóvel.

O dispositivo foi incluído na Lei 8.629/93 através da Medida Provisória 2183-56, de 2001, editada pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso em 24 de agosto de 2001. Nos anos anteriores a edição da MP, houve sempre uma ameaça do MST sobre uma possível invasão a sua fazenda Córrego da Ponte, em Buritis, MG, que possuía cerca de 1,3 mil hectares, com grande criação de gado de raça e uma vasta plantação de soja. Fato que iria acontecer em 2002, com a invasão de quase 500 famílias ligadas ao Movimento Sem Terra. Após negociações na época, e pressão da Polícia Federal e fuzileiros do Exército Brasileiro, os militantes do MST resolveram sair com a atenção a

⁵⁴ Importante notar que das Decisões do STF, quase todas foram decididas com base em irregularidades processuais vistas nos processos administrativos desapropriatórios e em todos os casos não houve a desapropriação do imóvel rural. A única que não foi decisão que não foi estabelecida por conta de qualquer irregularidade processual foi o Recurso Extraordinário n.º 787122 RS, que não desapropriou a fazenda em detrimento dos critérios da função social da propriedade. Foi utilizado o princípio da proporcionalidade neste caso, mesmo contra determinação constitucional. Nos outros casos não foi utilizada aplicação de princípio algum, mesmo quando comprovado infração aos critérios da função social da terra, prevalecendo a “importância” de todas as etapas e atenção a todos as “burocracias” previstas.

suas exigências: não haver qualquer procedimento judicial contra nenhum membro do grupo e uma reunião com o então Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jugmann. O líder do MST na época, Gilmar de Oliveira, reclamou da força utilizada pelo Presidente da República e explicou que a invasão à Fazenda Córrego da Ponte foi uma tentativa de discutir diretamente sobre reforma agrária com quem realmente tem poderes para decidir, em âmbito nacional, sobre reforma agrária.

Este dispositivo tem sido utilizado para o encerramento de processos desapropriatórios, contrariando uma perspectiva histórica em que o avanço das questões agrárias do país sempre seguiu adiante a partir das tensões populares em torno de grandes latifúndios improdutivos. Na prática, o dispositivo tem impedido a política de reforma agrária devido ao fato da ação do Estado, ao longo de sua história, nas ações de reforma agrária, ter um papel sempre reativo em face dos movimentos sociais. Nunca o Estado assumiu uma postura proativa numa busca por democratização do acesso a terra, só atuando quando se instala alguma movimentação em torno desses latifúndios.

As desapropriações são resultados, em sua grande maioria, de pressões populares, consideradas em sua individualidade nas propriedades ocupadas pelos movimentos que reivindicam a reforma agrária. A desapropriação não é fruto de uma ação proativa do Estado em fiscalizar as propriedades para aferir se as mesmas cumprem a função social e seus critérios previstos.

5.4 EXCEÇÕES À REGRA

Em dois julgados não se consegue identificar leituras positivas ou sociais da produtividade, e nem foi decidido com base em questões de procedimento administrativo: as duas jurisprudências do TRF 4, a Apelação Cível de nº 13992 PR 2008.70.00.013992-1 e a AC de nº 8959 RS 2005.71.00.008959-1.

Na AC nº 8959 RS 2005.71.00.008959-1, o Tribunal utilizou do fator climático para modificar a sentença do primeiro grau que mantinha o processo expropriatório. A fundamentação não apresenta nenhum embasamento constitucional ou infraconstitucional.

Na AC nº 13992 PR 2008.70.00.013992-1, não houve desapropriação. Mesmo que a propriedade não atingiu os índices de GUT e GEE, por ser proprietário novo, não houve a desapropriação.

Em ambos, não houve desapropriação dos imóveis.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As jurisprudências dos Tribunais Superiores que tratam da função social da propriedade, a partir da Constituição de 1988, têm deixado a desejar no que se refere à democratização do acesso à terra. Pela perspectiva criada após a sua promulgação, pensou-se a lei maior, por si só, iria desconstruir o panorama nacional de alta concentração de terra.

Fato que ficou comprovado com a análise feita durante o trabalho: em trinta e uma jurisprudências, apenas 4 desapropriações.

No decorrer do trabalho, discorremos como se iniciou a alta concentração de terra no Brasil, desde a colonização, com a implantação do sistema de sesmarias, passando pela independência do país, até os dias atuais, mostrando também como vem se construindo esse cenário de disputa pelo acesso à terra no Brasil no plano jurídico.

Mostramos que a Constituição de 1988 possibilita interpretações que impedem uma efetiva Reforma Agrária no Brasil. Ela, em seu artigo 185, II, preserva a propriedade produtiva da desapropriação. Esse dispositivo vem sendo utilizado para manutenção de propriedades que não atendam à função social da propriedade, conceituada no artigo 186 da mesma norma.

Analisamos diversas jurisprudências dos Tribunais Superiores e dos Tribunais Regionais Federais e vimos que dos 31 julgados encolhidos, apenas 4 imóveis que estavam sob apreciação foram desapropriados, representando assim 12,9% do universo coletado e analisado. Muitos imóveis que destruíam o meio ambiente, que desrespeitavam as leis trabalhistas, inclusive com denúncias de escravidão contemporânea, foram mantidos em razão dos níveis de produtividade que o imóvel tinha ainda que não atendessem todos os atributos da função social previstos no artigo 186 da CF 1988. Com base nisso, percebemos que 64,5% (num total de 20) dos julgados analisados, o principal argumento levado em consideração foi a questão da impossibilidade da desapropriação da propriedade produtiva. Em três julgados em que ocorreu a desapropriação, esse argumento também foi levado em consideração, pelo fato das propriedades atingirem os índices de GUT e GEE, mas nenhum outro aspecto, nesse caso, foi analisado.

Também em dois julgados, os magistrados se utilizaram de juízos de valor, pesando, no caso concreto, o que deve prevalecer entre a função social da terra ou a produtividade atingida. Em todos esses casos em que aconteceu esse exercício de valoração, não houve desapropriação do imóvel, como ocorreu na Apelação Cível/Reexame Necessário n.º 2007.50.05.000495-7. Sempre prevaleceram, como podemos observar, a importância de se atingir os níveis de produtividade exigidos.

Apenas uma das jurisprudências considerou a função social da propriedade tão relevante quanto o alcance da produtividade da propriedade: foi a Apelação Cível 36570 SP 94.03.036570-36570 SP 94.03.036570-6 do TRF3. Isso mostra uma mudança de perspectiva, pelo menos na argumentação porque, ao final, o Tribunal entendeu que não foi verificada qualquer desatenção aos atributos da função social da propriedade e nem aos índices de produtividade.

Para piorar a situação, em sete decisões analisadas, percebemos que questões procedimentais foram utilizadas para a não desapropriação de imóveis que não atendem nem a função social e nem a produtividade que se requer. Propriedades que não atendiam aos critérios estabelecidos no art. 186/CF, como no caso do Mandado de Segurança n.º 23.825, impetrado por José Antônio Brandão e seu cônjuge, que por não ter tido comunicação da vistoria, tiveram deferimento e o processo expropriatório foi suspenso.

Ainda que o panorama pareça complicado de reverter, apontamos que as leis, apesar de serem propositadamente ambíguas, podem servir para dar margens a outras interpretações possíveis e que melhor atendam aos anseios das pessoas. É assim que funcionam as legislações, que se utilizam de conceitos sociais quando se quer amenizar problemas sociais latentes na sociedade, como é o caso da reforma agrária e da alta concentração de terra. O problema é quando se pensa que a normatização por si só gera concretudes. Isso diminui as pressões populares por mudanças concretas.

Apesar de não se ter encontrado qualquer leitura parecida nos julgados, levantamos as ideias de Carlos Marés, em seu livro *A Função Social da Terra*, que nos aponta para outra leitura possível da interpretação constitucional. Para o autor, é importante que a propriedade tenha altos índices de produtividade, e que receba benefícios por causa disso. Mas o autor garante que de nada é válido se os atributos da função socioambiental da propriedade forem infringidos. Devemos analisar a produtividade da propriedade quando

estiver claro o cumprimento aos requisitos da função social. Não se deve preservar a propriedade nas mãos daqueles que, por exemplo, degradam o meio ambiente. A produtividade a qual presenciamos nas decisões é um presente a quem é produz riquezas a qualquer custo. O que Marés propõe é a consideração da produtividade como um prêmio àqueles proprietários que já atendem à função socioambiental em suas propriedades rurais. Aí sim poderemos falar em privilégios, em bonificações. Para o autor, produtiva é a propriedade que cumpre a função social.

Os movimentos sociais devem continuar lutando pelo acesso à terra mesmo quando nosso Estado, através de suas atuações, pareça querer manter a estrutura agrária intacta.

Entender como se dá o processo de formação das leis e sua interferência na realidade é de fundamental importância para a quebra de paradigmas. A luta pelo acesso à terra deve ser renovada e a obtenção de novas leituras sempre será importante para a consecução dos sonhos das pessoas em ter uma vida mais digna. Só assim ultrapassaremos os limites que as leis e a sociedade nos impõem e atingiremos nossos objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEMO, Pedro. Metodologia Científica em Ciências Sociais. 3. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1995.

GEUBBA, Leilane Serratine. Método Empírico Indutivo: de Bacon aos trabalhos científicos em Direito. Revista do Instituto do Direito brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. 2012-nº10. Lisboa-Portugal.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário Brasileiro. 12ª ed. Atlas. São Paulo. 2015.

LIMA, Ruy Cirne. Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas. 5 ed. Editora UFG- Goiânia.

SILVA, Lígia Silva. Terras Devolutas e Latifúndio: Efeitos da Lei de 1850. 2 Ed. Campinas, SP. Editora da UNICAMP, 2008.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. A Desapropriação de Direito Agrário. Ed. Atlas. São Paulo. 1992

BRANDÃO, Lucas Coelho. Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular. 2011. São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo

GUTMAN; MONTEIRO; TANCREDO; CALDERON: Análise do cumprimento da Função Social da Propriedade para fins de Reforma Agrária. Completar a referência. Departamento de Direito-PUC- Rio de Janeiro.

MELO, Tarsis de. Direito e Ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural. 2. ed. São Paulo: Outras Expressões, Dobra Popular. 2013

História do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Gustavo Silveira Siqueira, Antonio Carlos Wolkmer, Zélia Luiza Pierdoná
– Florianópolis: CONPEDI, 2015

MARÉS, Carlos Frederico: A Função Social da Terra. 1ª Ed. Editora: Sergio Antonio Fabris
Editor 2003. Porto Alegre

FILHO, Francisco Cláudio Oliveira Silva: A Reforma Agrária na Constituição Federal de
1988 e o desenvolvimento econômico do Brasil: Efetividades e Limites. (2008) CEARÁ