



PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

**ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA FUNÇÃO
SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA
E O CASO DO ASSENTAMENTO RURAL ROSELI NUNES**

por

JULIANA CAREPA MONTEIRO

ORIENTADORA: VIRGINIA TOTTI

2016.2

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE

JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

**ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS
DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA
FINS DE REFORMA AGRÁRIA E O CASO DO
ASSENTAMENTO RURAL ROSELI NUNES**

por

JULIANA CAREPA MONTEIRO

Monografia apresentada ao
Departamento de Direito da
Pontifícia Universidade
Católica do Rio de Janeiro
(PUC-Rio) para a obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Virgínia Totti

2016.2

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, meu especial agradecimento a professora Mariana Trotta, minha primeira orientadora sobre a temática da Reforma Agrária em 2013/2014 no PIBIC, uma grande professora, humana e extremamente dedicada à causa.

Agradeço também a minha orientadora Virgínia Totti, por ter me acolhido nesses últimos meses, pela paciência e ensinamentos, cuja participação foi fundamental para a elaboração do trabalho.

A minha mãe que me proporcionou estudar em uma excelente universidade e sempre me apoiou de forma incondicional em todas as minhas escolhas na vida, me ensinando o respeito ao próximo e a necessidade de se construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Ao meu pai, por ouvir todas minhas angústias, por ser meu modelo de inspiração de vida e por sempre ter me ensinado a necessidade de uma formação humana, agradeço, ainda, por ter sido meu pilar de sustentação em toda minha vida acadêmica, pois sem seu amparo a caminhada seria muito mais árdua.

Aos assentados do Assentamento Roseli Nunes que me receberam em outubro de 2013 e me proporcionaram mais que uma pesquisa participante, mas me brindaram com aulas de experiência de luta pela distribuição de terra.

Às minhas queridas amigas, Clara, Talita, Thaise, Georgia, Thaís e Julia e aos meus amigos Mário e Vinícius que sempre me apoiaram durante toda a vida acadêmica, pessoas queridas e fundamentais para minha chegada até aqui.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu companheiro, Lenine, que esteve ao meu lado nos melhores e piores momentos, incansável

apoiador as minhas escolhas de vida, sempre me incentivando e renovando minhas esperanças, tanto para conclusão desse trabalho, como em todas minhas caminhadas.

RESUMO

A questão agrária é problema antigo ocasionado pela má distribuição de terras, gerando inúmeros conflitos agrários. Muitos debates sobre a temática da reforma agrária vêm ocorrendo no Brasil desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. Participaram dessa discussão diversos atores (progressistas e conservadores). Houve dificuldades para a aprovação de um texto mais favorável à reforma agrária, mas apesar das divergências foi aprovado o texto que subordinava a propriedade privada ao cumprimento da sua função social, que dispunha de quatro requisitos previstos no art. 186 CRFB. Porém, existe uma divergência doutrinária sobre o cumprimento simultâneo dos requisitos da função social. Portanto, a pesquisa analisa as disputas de interpretação quanto a simultaneidade dos requisitos da função social, bem como a previsão legal de atualização dos parâmetros dos índices de produtividade (GUT, GEE), requisito da função social priorizado na desapropriação de terra. Além disso, o trabalho estuda as legislações infraconstitucionais que preveem o procedimento de desapropriação. Por fim, foi estudado um caso concreto, a formação do Assentamento Rural Roseli Nunes, localizado no Município de Pirai/RJ, cuja ocupação teve início em 2006. O objetivo da análise do caso foi entender como a desapropriação por descumprimento da função social foi aplicada, aprofundando o estudo do caso em relação a simultaneidade dos requisitos da função social da propriedade, por meio do processo judicial de desapropriação.

Palavras-chave: Reforma Agrária; função social da propriedade; requisitos da função social; Assentamento Rural Roseli Nunes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO 1: REFORMA AGRÁRIA NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988	
1.1 Processo constituinte de 1987-1988 e a reforma agrária	11
CAPÍTULO 2: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DISPUTAS DE INTERPRETAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	
2.1 A Constituição de 1988 e a Função Social da Propriedade	23
2.2 Os requisitos da função social da propriedade	25
2.2.1 O requisito utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente	25
2.2.2 O requisito observância das disposições que regulam as relações de trabalho	27
2.2.3 O requisito exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores	29
2.2.4 O requisito produtividade (aproveitamento racional e adequado)	30
2.3 A simultaneidade dos requisitos da função social da propriedade.....	33
CAPÍTULO 3: DESAPROPRIAÇÃO DE TERRA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA E AS LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS	
3.1. O marco legal sobre desapropriação de terra: Estatuto da Terra- Lei nº 4.504/64.....	39
3.2 Lei da Reforma Agrária- Lei nº 8.629/93	43
3.2.1 A Alteração da Lei de Reforma Agrária pela Medida Provisória 2.183-56/2001.....	46

3.2.2 A Regulamentação da Lei de Reforma Agrária quanto Índices de Produtividade Agrária – GUT e GEE.....	48
3.2.2.1 O Cálculo dos índices (GUT e GEE) do Requisito Produtividade (aproveitamento racional e adequado)	48
3.2.2.2 A Determinação Legal dos Ajustes Periódicos dos Índices dos Níveis da Produtividade Agrária – GUT e GEE.....	51
3.2.2.3 A Defasagem dos Índices da Produtividade.....	55
3.3 Lei Complementar Nº 76/93	57
3.4 O procedimento de desapropriação de terra para fins de reforma agrária.....	60
3.4.1 Conceito de imóvel rural e a definição de pequena, média e grande Propriedade	64
CAPÍTULO 4: ANÁLISE DE CASO EMBLEMÁTICO: FORMAÇÃO DO ASSENTAMENTO ROSELI NUNES	
4.1 A história do Assentamento Rural Roseli Nunes	67
4.2 O processo de desapropriação da Fazenda Cesbra para formação do Assentamento Roseli Nunes.....	69
4.2.1 A análise do laudo agroeconômico de fiscalização da Fazenda Cesbra.....	72
4.2.2 Análise do laudo de vistoria e avaliação do imóvel.....	74
4.3 A prioridade do requisito produtividade na desapropriação da Fazenda Cesbra.....	76
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	81

LISTA DE ABREVIACÕES E SÍMBOLOS

ANC - Assembleia Nacional Constituinte

CNBB- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

CONTAG - Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura

CNRA Campanha Nacional de Reforma Agrária

MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário

MIRAD -Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento

SNCR- Sistema Nacional de Cadastro Rural

MST - Movimento Trabalhadores Sem Terra

PT- Partido dos Trabalhadores

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

STJ- Superior Tribunal de Justiça

STF- Supremo Tribunal Federal

UDR- União Democrática Ruralista

INTRODUÇÃO

O Brasil tem uma problemática que perdura há séculos – a má distribuição de terra.

Desse modo, com intuito de obter uma solução, a reforma agrária foi um dos temas mais debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Na Assembleia Constituinte, os ruralistas dificultaram a elaboração de um texto constitucional mais favorável à reforma agrária, porém, ainda assim, muitos ganhos foram conquistados com a promulgação da Constituição Federal, tendo em vista que foi estabelecido que, em caso de descumprimento da função social da propriedade, há possibilidade de desapropriação de terras para fins de reforma agrária: a desapropriação por interesse social.

A desapropriação para fins de reforma agrária está prevista na Constituição Brasileira de 1988 (art.184 e art.186)¹, bem como no art. 9º da Lei nº 8.629/93 (Lei de Reforma Agrária²).

¹ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

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.

² Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

Ressalta-se, ainda, que para seja cumprida a função social da propriedade, devem ser obedecidos quatro requisitos, quais sejam, o aproveitamento racional adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, bem como observância das disposições que regulam as relações de trabalho e uma exploração que favorece proprietário e trabalhador.

O não cumprimento simultâneo desses requisitos deve ocasionar a desapropriação sanção.

Ocorre que o requisito da produtividade (baseado nos graus de utilização e eficiência de exploração de terra) é priorizado em detrimento dos demais. Isso porque, com a aprovação do art.185, inciso II³, que veda desapropriação de terras produtivas, surgiu uma contradição na doutrina sobre a não necessidade da simultaneidade dos requisitos, o que implica em um grande impacto para a política de reforma agrária.

Diante dessa divergência, a presente pesquisa, inicialmente, irá analisar a reforma agrária e a função social da propriedade no processo constituinte, em sequência, será analisada a reforma agrária e função social da propriedade no já aprovado texto Constitucional e na legislação infraconstitucional. Além disso, pretende-se aprofundar o estudo nos requisitos da função social da propriedade e na disputa de interpretação quanto a sua simultaneidade. Ao final, parte-se para a análise da aplicação do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade em um caso concreto, processo de desapropriação para formação do Assentamento Roseli Nunes.

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

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

³ **Art. 185.** São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

II - a propriedade produtiva.

A metodologia a ser utilizada consistirá na revisão de bibliografia da doutrina sobre o instituto jurídico da reforma agrária, análise da legislação e análise processual do caso emblemático (formação do Assentamento Roseli Nunes Piraí-RJ), bem como de dados coletados em pesquisa participante realizada em outubro de 2013 no Assentamento Rural Roseli Nunes. A referida pesquisa ocorreu em Projeto de Extensão Universitária da PUC-RIO, os pesquisadores passaram três dias entrevistando e compartilhando o modo de vida e produção dos assentados.

Por fim, destaca-se, ainda, que o presente texto visa continuar a pesquisa apresentada no artigo científico elaborado pela autora, Análise do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade para fins de reforma agrária, apresentado em Seminário de Iniciação Científica no ano de 2014 na PUC Rio.

CAPÍTULO 1: REFORMA AGRÁRIA NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

Este capítulo analisa o debate ocorrido na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 sobre reforma agrária e as implicações geradas sobre função social da propriedade e a simultaneidade de seus requisitos.

1.1 Processo Constituinte de 1987-1988 e a Reforma Agrária

O processo constituinte no âmbito da reforma agrária foi palco de muitos debates na Assembleia Nacional Constituinte.

Segundo Carlos Marés⁴, quando a Constituição foi escrita, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não seja aplicado em favor da reforma agrária.

Na Assembleia Nacional Constituinte diversas entidades tiveram papéis centrais no debate do tema, são elas: a MIRAD (Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento), o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a União Democrática Ruralista (UDR), CONTAG (Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura), CNRA (Campanha Nacional de Reforma Agrária)⁵.

⁴ MARÉS, Carlos Frederico. A Função Social Terra. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003,p.118. APUD. SANTOS, Gilda Diniz dos (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011P.25

⁵ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro p. 66-70

A Assembleia Nacional Constituinte, por sua vez, era formada por progressistas, porém, era majoritariamente conservadora⁶. Portanto, a composição da Assembleia Nacional Constituinte se mostra favorável aos interesses dos proprietários rurais⁷.

Os dispositivos relativos a reforma agrária foram elaborados pelas subcomissões⁸ de Política Agrícola e Fundiária de Reforma Agrária, que posteriormente serão encaminhados a comissão de ordem econômica⁹ e, por fim, para comissão de sistematização.

Tal sistemática foi tida como uma vitória dos parlamentares tidos como progressistas, que pretendiam ampliar o rol de direitos e garantias aos cidadãos e dar status constitucional às normas de intervenção no domínio econômico, pois ela permite a elaboração de um texto fruto de 24 subcomissões especializadas que elaborariam um anteprojeto para cada tema.

Vale aqui ressaltar que cada subcomissão temática era obrigada a dedicar um número mínimo de sessões para a oitiva de entidades e

⁶Os Partidos de esquerda, cujas bancadas eram minoritárias na Assembleia Nacional Constituinte experimentaram intensa prática de atuação como bloco parlamentar, sendo eles: Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido dos Trabalhadores (PT). Em coalizão com algumas lideranças do PMDB na Assembleia Nacional Constituinte, os Partidos de esquerda formaram o bloco que se autodeterminou de “progressistas” que contrapunham o bloco “conservador”, majoritário, composto pelo Partido Democrático Social (PDS), Partido Frente Liberal (PFL), Partido Liberal (PL), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Trabalhista Brasileiro e pela fração conservadora do PMDB- bloco este cujos integrantes majoritariamente se reuniram, a partir de novembro de 1987, sob a autodeterminação “Centrão”. (PILATTI, Adriano. (2008), A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.P.9/10

⁷ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro p. 66-70

⁸ A Assembleia Constituinte é formada por diversas comissões e de acordo com o seu regimento interno, o texto final da Constituição vai ser alcançado por meio do trabalho de 24 subcomissões temáticas, 8 comissões temáticas e a de sistematização, cujo projeto dever ser votado pelo plenário constituinte em dois turnos. (PILATTI, Adriano. (2008), A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris)

⁹ PILATTI, Adriano. Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte. 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. APUD.Quintans, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. p. 65-66.

representantes da sociedade civil e, além disso, seria obrigada a permitir a apresentação de emendas populares que fossem subscritas por, no mínimo, 30 mil eleitores e três entidades¹⁰.

A União Democrática Ruralista (conservadora), em seus documentos e pronunciamentos, manteve a sua postura de associar a ideia de reforma agrária à defesa da propriedade produtiva e da livre iniciativa¹¹.

A proposta da Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais, por sua vez, apresentou alguns pontos, tais como: a criação do Fundo Nacional de Reforma Agrária, a desapropriação cujo pagamento se daria em títulos da dívida agrária, a adoção do instituto da perda sumária das terras para fins de reforma agrária nos casos em que a legislação definir, propôs ainda que houvesse uma definição de uma área máxima dos imóveis rurais e, por fim, propôs a obrigação de cumprimento da função social da propriedade a ser alcançada mediante a observação dos requisitos previstos no Estatuto da Terra¹², que passariam a ter caráter constitucional¹³.

A proposta da Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) era semelhante à da CONTAG e previa a subordinação do direito de propriedade a uma obrigação social, definida a partir do cumprimento simultâneo dos requisitos fixados, a perda sumária de grandes imóveis não explorados, a desapropriação, com indenização em títulos da dívida pública, dos imóveis

¹⁰ QUINTANS, Op. Cit. 2011. p. 65/66.

¹¹ CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 55.

¹² Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam

(Estatuto da Terra)

¹³ CUNHA FILHO; TAVARES.. Op. Cit. p.56.

que não cumprissem a sua obrigação social, a imissão imediata da União na posse do imóvel declarado de interesse social para fins de desapropriação e, finalmente, o estabelecimento de limite máximo para a propriedade rural privada¹⁴.

O Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) também apresentou sugestões. A proposta apresentada era muito similar a da CNRA, ressaltando apenas que não previa a exclusão sumária dos imóveis inexplorados. Além disso, inseriu outras sugestões como a da limitação do valor da indenização àquele declarado para fins tributários e a vedação ao despejo de trabalhadores rurais em áreas declaradas como de interesse social para fins de reforma agrária¹⁵.

Ademais, ressalta-se que a liderança do PMDB pautava a sua atuação por um projeto de Constituição elaborado por José Afonso da Silva que, na questão da reforma agrária, previa: a exigência do cumprimento da função social do imóvel rural a partir do cumprimento simultâneo dos quatro requisitos fixados¹⁶, o pagamento da indenização da terra nua em títulos e das benfeitorias em dinheiro, sem mencionar o caráter prévio ou justo desta, a possibilidade da União requerer ao juiz a imissão na posse do imóvel e o registro de domínio imediatamente após a declaração de interesse social, sendo que, em caso de silêncio do judiciário no prazo de 10 dias, isto se daria

¹⁴ V. Pillati, 1988, op.cit.,pg 140 apud CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 56.

¹⁵ Ministério da Reforma e do desenvolvimento Agrário-MIRAD. Política Agrária e Reforma Agrária na Perspectiva da Nova Constituição, 1987, pag.17 apud FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.p.56

¹⁶ o cumprimento da obrigação social pelo imóvel eram: 1) aproveitamento racional adequado; 2) conservação dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; 3) observação das normas que regulam as relações de trabalho 4) exploração que favoreça bem estar trabalhadores e proprietários.

automaticamente e a limitação da discussão em juízo ao valor e à forma de pagamento da indenização¹⁷.

Neste ponto, já se percebe que existiam várias sugestões, sendo o debate central o da necessidade de observar a função social da propriedade e simultaneidade dos requisitos da referida função.

Isso posto, destaca-se, ainda, que fora apresentado um anteprojeto do relator da subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária, Oswaldo Lima, que previa, em síntese, que a propriedade fosse subordinada a sua obrigação social, cumprindo simultaneamente os requisitos da função social da propriedade, a possibilidade de desapropriação dos imóveis que não cumprissem a obrigação social a partir do pagamento de títulos da dívida agrária e benfeitorias indenizáveis, e, por fim, a imissão de posse da União deveria ocorrer pela via judicial, devendo ser discutido apenas nessa via o valor da indenização a ser paga¹⁸.

O referido anteprojeto foi alvo de muitas críticas¹⁹, em especial da UDR, sendo as críticas quanto a subordinação do direito de propriedade ao cumprimento da função social de propriedade e imissão da União na posse do imóvel de forma imediata. Diante disso, foi apresentado um substitutivo dos conservadores ao anteprojeto.

¹⁷ V. Projeto de Constituição de liderança do PMDB. Arts. 227-232, 1987. apud CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 57.

¹⁸ CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p.57.

¹⁹ A reação das entidades representativas dos proprietários ao anteprojeto do relator foi negativa, sendo as críticas mais duras originadas da UDR. Os pontos mais criticados eram: a subordinação do direito a propriedade a uma obrigação social, o estabelecimento do limite máximo para propriedade rural e a imissão imediata na posse do imóvel. (FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p.58

O substitutivo foi apresentado pelo Deputado Rosa Prata²⁰, constituinte ligado ao setor patronal da agricultura, que propunha que a garantia do direito de propriedade do imóvel rural, o dever de cumprimento da função social, mas não dispunha expressamente sobre a necessidade de cumprimento simultâneo dos quatro requisitos da função social da propriedade.

Além disso, propunham a eliminação da área máxima para a propriedade privada e determinava que a desapropriação para fins de reforma agrária só poderia ter por objeto a propriedade improdutiva, indenização em títulos para as terras nuas e em dinheiro para as benfeitorias e determinava que seria garantido ao desapropriado a plena defesa em prazos compatíveis com a urgência da medida, mas não mencionava a imissão imediata na posse.

O substitutivo foi votado, sendo aprovado dois artigos que foram encaminhados à Comissão de Ordem Econômica, os mesmos garantiam o direito de propriedade, determinavam o dever de cumprimento da função social sem expressar a exigência da simultaneidade dos requisitos e previam a criação na Justiça Federal de varas especializadas (Vara Agrárias) para dirimir conflitos agrários em regiões de tensão social²¹.

Portanto, percebe-se que o cerne da discussão começava a centralizar na necessidade ou não do cumprimento simultâneo dos requisitos da função

²⁰“O Substitutivo de Rosa Prata possuía conteúdo semelhante ao que seria aprovado ao final da ANC, com algumas diferenças fundamentais como a desapropriação apenas de propriedades improdutivas (como defendia a UDR) e não daquelas que descumprissem a função social (art.2º); a não previsão da simultaneidade dos critérios de produtividade, trabalhistas, ambiental e social para o atendimento da função social (art.1º) e a previsão de justa indenização prévia para desapropriação (art.2º). Neste anteprojeto, constava ainda que “A Justiça Federal criará Varas Especiais para resolver conflitos fundiários nas regiões de tensão social.” (SILVA, José Gomes da. Buraco Negro. A Reforma Agrária na constituinte. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1989 apud. Quintans, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro p.72

²¹ SILVA, 1989, Op.Cit.,pág.86 apud CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p.61.

social da propriedade para fins de desapropriação de terra para reforma agrária.

Na comissão de Ordem Econômica, o relator Severo Gomes elaborou anteprojeto no qual o capítulo relativo à reforma agrária, em linhas gerais, repetia o anteprojeto de Oswaldo Lima Filho, relator da Subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária²².

Ocorre que, antes de votar este anteprojeto, foi necessário fazer reparos para tentar conciliar com a proposta conservadora apresentada.

Desse modo, a proposta em votação adotou o conceito de função social e requisitos fixados no projeto Rosa Prata, conservador, mas exigindo a presença simultânea dos quatro requisitos da função social²³, o que não previa o seu projeto.

Além disso, no projeto que foi à votação previa a indenização da terra nua em títulos e das benfeitorias em dinheiro, sem a fixação de qualquer teto às indenizações, a garantia a imissão automática na posse e, no caso de decisão de mérito desfavorável ao governo, a indenização seria paga totalmente em dinheiro e, por fim, suprimiu a previsão de área máxima dos imóveis rurais.

O texto que veio a ser aprovado, após uma tumultuada sessão, foi a repetição do substitutivo Rosa Prata acrescido de três novidades, quais sejam- considerava como um dos requisitos de cumprimento da função social o imóvel estar sendo racionalmente aproveitado ou “estar em curso de ser”; previa expressamente a exigência de procedimento administrativo e judicial a ser regulado por lei ordinária; determinava a realização de uma vistoria

²² PILATTI, Adriano. Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte. 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.p.150

²³ 1) aproveitamento racional adequado; 2) conservação dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; 3) observação das normas que regulam as relações de trabalho 4) exploração que favoreça bem-estar trabalhadores e proprietários

prévia no processo judicial onde seriam definidos o cabimento da ação de desapropriação e arbitrado o valor a ser depositado²⁴.

Encerrada a votação, na Comissão de Ordem Econômica, a UDR comemorou o texto aprovado.

Posteriormente, na comissão de sistematização, o relator, Bernardo Cabral, apresentou a primeira versão de seu projeto, “Cabral 1”, que por ter sido uma mera compatibilização dos diferentes projetos das comissões temáticas, não apresentou qualquer modificação relativa à reforma agrária.

Todavia, em seguida, foi divulgado outro projeto em substituição ao primeiro, “Cabral 2”, que quanto à reforma agrária, modificou o texto aprovado na Comissão da Ordem Econômica e adotou uma proposta conciliatória baseada no texto derrotado naquela Comissão²⁵.

O referido projeto apresentava como pontos principais quanto à reforma agrária: o condicionamento do direito de propriedade ao cumprimento da função social, cujos requisitos seriam definidos em lei; a desapropriação do imóvel que não cumprisse a função social redundaria em indenização em títulos para a terra nua e em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias, o projeto não menciona o caráter prévio e justo da indenização, deixando à lei ordinária a definição dos parâmetros orientadores da fixação da indenização; tornava insuscetíveis de desapropriação somente os pequenos e médios imóveis rurais, excluindo da imunidade a “propriedade produtiva”; criava processo administrativo prévio para a desapropriação, consubstanciado em vistoria no imóvel; uma vez ajuizada a ação de desapropriação, o juiz deveria deferir de plano a imissão de posse e, caso não

²⁴ V. Anteprojeto aprovado pela comissão de ordem econômica, junho 1987 apud FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p.62/63

²⁵ PILATTI, Adriano. Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte. 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p.168

o fizesse em até 90 dias, a imissão realizar-se-ia automaticamente; caso a sentença reconhecesse que o imóvel cumpria a sua função social, o preço seria pago totalmente em dinheiro, sem reverter a imissão²⁶.

O projeto foi para a votação no plenário da Comissão de Sistematização e os pontos que ensejaram maiores divergências foram os relativos à exigência de cumprimento simultâneo da função social e à imissão automática na posse.

A votação do artigo que tratava da função social foi favorável aos progressistas. Foi aprovada emenda que vinculava o direito de propriedade ao cumprimento da função social, mas, ao contrário da redação do projeto, acrescentou a exigência simultânea dos quatro requisitos para o cumprimento da função social²⁷.

Na questão da imissão automática da posse, existiram muitas polêmicas²⁸, porém, o texto aprovado dispôs que o rito sumário do processo judicial seria regulamentado por lei complementar, dessa forma não garantiu a imissão automática do Incra na posse do imóvel.

²⁶ PILATTI, Adriano. Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte. 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.168/169

²⁷ FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.p.65

²⁸ A polêmica girou em torno do conceito da função social e da imissão automática (em até 90 dias) da União na posse do imóvel desapropriado. Tanto a UDR como a Contag assistiram à votação pelo plenário da comissão, das galerias do Congresso, mas dialogando com os constituintes aliados. A votação final garantiu avanços e, ao mesmo tempo, retrocessos à reforma agrária, pois estabeleceu no texto a função social da propriedade nos quatro critérios já presentes no Estatuto da Terra de 1964 (produtivista, ambiental, trabalhista e social). Esta aprovação indignou os setores do patronato agrícola e a UDR e deixou insatisfeitos os constituintes conservadores, causando novas articulações para as votações seguintes da ANC.

Por outro lado, o texto aprovado dispôs que rito sumário do processo judicial de desapropriação seria regulamentado por lei complementar. Dessa forma não garantiu a imissão automática do Incra na posse do imóvel. Quintans, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro p. 85.

Com a aprovação do texto final da Comissão de Sistematização, a UDR se sentiu traída²⁹, tendo em vista que foi condicionada a função social ao cumprimento de quatro requisitos simultâneos, não garantia que a indenização fosse justa e prévia, não impedia a desapropriação da propriedade produtiva e postergava a definição quanto à imissão de posse.

Após, iniciou-se a votação em plenário, o “centrão” apresentou substitutivo, relativo ao capítulo da reforma agrária que obteve a preferência automática e apresentava como propostas: garantia do direito de propriedade e condicionamento apenas do seu uso ao cumprimento da função social, cujos requisitos eram idênticos aos previstos pelo texto aprovado na Comissão de Sistematização; indenização prévia, justa, em títulos da dívida agrária para a terra nua e em dinheiro para as benfeitorias; desapropriação judicial com procedimento de contraditório especial e rito sumário a ser regulado em lei; processo administrativo prévio fundamentado em vistoria do imóvel rural no qual seria garantida a presença do proprietário; impedia a desapropriação das propriedades produtivas; impedia a desapropriação da parcela produtiva de qualquer imóvel rural, podendo, se o proprietário desejasse, a desapropriação ficar limitada a setenta e cinco por cento da área total; vedava a desapropriação dos pequenos e médios imóveis rurais³⁰.

O referido substitutivo não foi aprovado 248 votos a favor, 242 contrários e 37 abstenções. Como não reuniu os 280 votos necessários para aprovação, a mesma proposta foi colocada em votação no dia seguinte, cujo resultado foi: 237 a favor, 225 contra e 37 abstenções³¹ e, como mandava o

²⁹ Derrotada em suas propostas, a UDR protestou "Fomos traídos e esfaqueados pelas costas" PILATTI, Adriano. *Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte*. 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p.172

³⁰ V. Projeto de Constituição (A): emendas oferecidas em plenário, Volume II, emendas n 2P00942-2 a 2P02045-8, janeiro de 1988 apud CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). *A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária*. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 68.

³¹ CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). *A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária*. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 69

regimento interno³², o texto da sistematização foi colocado em votação, não sendo aprovado também – 127 a favor, 365 contra e 27 abstenções³³ – e levando o capítulo da reforma agrária ao “buraco negro”³⁴.

O texto da reforma no “buraco negro”, foi apresentado pelo relator Bernardo Cabral, que tentava conciliar forças favoráveis e contrárias a reforma agrária, proposta que previa o cumprimento simultâneo dos requisitos da função social e determinava ser insuscetíveis de desapropriação a propriedade produtiva e a pequena e média propriedade.

Sendo assim, os constituintes conservadores adotaram a estratégia de não apresentarem substitutivos, preferindo concentrarem os seus esforços sobre o parágrafo único do artigo 219³⁵, o qual previa essa impossibilidade de desapropriar terra produtiva.

Nesse mesmo sentido, ao final deste longo e conflituoso processo estava definido o marco constitucional regulador das desapropriações para

³² Em 3 de dezembro, aprovada a resolução n 3 que alterava o regimento interno da ANC e permitia a apresentação de novas emendas, inclusive, substitutivos globais que, reunindo 280 assinaturas, seriam apreciados preferencialmente ao texto aprovado pela comissão de sistematização. Uma vez colocado em votação, o substitutivo deveria alcançar 280 votos para ser aprovado e, caso os 280 votos não fossem alcançados, o substitutivo seria colocado em votação 24h depois e, caso não fosse novamente aprovado, seria apreciado o texto aprovado pela comissão de sistematização. Ao final, caso o texto de sistematização não alcançasse também os 280 votos, surgiria aquilo que foi designado como buraco negro, a ser preenchido por nova proposta do relator CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 67-68

³³ PILATTI, Adriano. Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte. 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p.196

³⁴ O centrão conseguiu adesão dos constituintes de partidos de pequena expressão política na ANC, que não tiveram suas emendas votadas na comissão de sistematização e também estavam descontentes com o texto aprovado. Esta articulação, após idas e vindas no plenário, possibilitou a alteração do regimento interno, para estabelecer que as emendas e projetos da comissão de sistematização que tivessem mais de 280 assinaturas (e não votos) teriam preferência de votação, podendo alterar partes do texto (desde incisos a capítulos e títulos inteiros). No caso de não ser acolhida essa emenda, seriam outros 280 votos para aprovação do texto final da comissão de sistematização, sob pena do texto não fazer parte da nova constituição. Esta possibilidade ficou conhecida popularmente como “Buraco Negro” (PILATTI, 2008 e SILVA, 1989) APUD Quintans, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. p. 86.

³⁵ Art. 219. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social, cuja inobservância permitirá a sua desapropriação nos termos do artigo 218

fins de reforma agrária, considerado uma vitória aos proprietários rurais, pois apesar de prever a simultaneidade dos requisitos para a desapropriação sancionada no atual art. 186³⁶ da CRFB, foi aprovado um outro artigo, atual art. 185³⁷ da CRFB, que impede a desapropriação de terra produtiva.

Portanto, pode-se afirmar que o projeto aprovado gerou um final vitorioso aos conservadores.

³⁶ 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.

³⁷ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

(...)

II - a propriedade produtiva.

CAPÍTULO 2: A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DISPUTAS DE INTERPRETAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PARA DESAPRIÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Neste capítulo será analisada a função social da propriedade no texto constitucional e seus requisitos para desapropriação de terra para fins de reforma agrária. Além disso, será abordada a disputa de interpretação da constituição em relação a simultaneidade dos referidos requisitos.

2.1 A Constituição de 1988 e a função social da propriedade

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi palco de uma série de debates e disputas de interesses praticamente inconciliáveis no que tange à reforma agrária, como acima demonstrado e, apesar de não ter sido aprovado o melhor texto em prol da reforma, avanços foram conquistados ao estabelecer a necessidade de se proteger a propriedade privada desde que respeitada a sua função social.

Dessa forma, é possível dizer que a Assembleia Nacional Constituinte ao aprovar um artigo que imunizou a desapropriação de terras produtivas (um dos requisitos da função social) permitiu discussões acirradas sobre interpretação da simultaneidade dos requisitos da função social da propriedade para desapropriação de terra, que serão tratadas neste capítulo.

Destaca-se, ainda, que concomitantemente à consagração da propriedade como um direito individual, a Constituição de 1988 também a condicionou ao bem comum e ao interesse coletivo. Esse foi o primeiro texto constitucional a prever o cumprimento da função social da propriedade dentre

os direitos fundamentais, nas constituições anteriores esse direito estava apenas previsto no capítulo sobre a ordem econômica³⁸.

A atual Constituição Brasileira consagrou a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade no capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), e não foi apenas no rol dos princípios da ordem econômica, mas também entre o rol dos direitos e das garantias fundamentais (art.170, III³⁹; art. 5º, inciso XXIII CRFB).

Além disso, o direito de propriedade não pode ser entendido como absoluto ou natural, mas sim um direito que deve respeitar a sociedade, por meio da função social e seus requisitos: exploração racional da propriedade privada, com respeito ao meio ambiente, as leis trabalhistas, assim como deve alcançar um bem-estar entre os indivíduos diretamente e indiretamente envolvidos com a propriedade.

Ainda nesse sentido, vale destacar que, de acordo com o texto constitucional, o art.1228 do Código Civil⁴⁰ prevê que o proprietário pode usar, gozar e fruir de sua propriedade, no entanto que o direito a propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, admitindo a possibilidade de desapropriação por interesse social. Portanto, não é possível a desapropriação para àqueles que descumpram a função social.

³⁸ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. p. 96.

³⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

III - função social da propriedade

⁴⁰ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A função social na Constituição coloca a propriedade por uma visão não mais individualista, que vai além da contraposição público e privado.

2.2 Os requisitos da função social da propriedade

A Constituição de 1988 aborda o cumprimento da função social do imóvel rural no Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), especialmente no artigo 186⁴¹. No referido artigo estão presentes os quatro requisitos a serem observados, simultaneamente⁴², pela propriedade rural, são eles: 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.

2.2.1 O requisito utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente

O art. 186, II da CRFB prevê como um dos requisitos da função social da propriedade a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e

⁴¹ praticamente uma cópia do artigo 2º do Estatuto da Terra e o artigo 9º da Lei nº 8.629/93. art. 2 É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

- c) assegura a conservação dos recursos naturais;

- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (Estatuto da Terra)

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

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Lei nº 8.629/93

⁴² A simultaneidade dos requisitos é um tema extremamente controverso na doutrina e jurisprudência, tendo em vista a inclusão do art. 185 CRFB, o qual imobiliza a possibilidade de desapropriação de terras produtivas, como já dito no capítulo anterior.

preservação do meio ambiente, justamente, por não ser possível conceber o exercício da atividade agrária sem sua relação com o meio ambiente.

Sendo assim, nada mais lógico como ser um pressuposto ou uma “subfunção” da função social da propriedade, a manutenção da qualidade dos recursos ambientais.

Isso porque não se pensa em longevidade da terra e da humanidade sem a preservação ambiental.

Na Lei de Reforma Agrária este requisito ou “subfunção” está prevista no art. 9º, inciso II, sendo previsto duas questões, a primeira é a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a segunda a preservação do meio ambiente.

Quanto a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, resta clara uma preocupação do legislador aqui com o próprio aproveitamento racional da terra, ou seja, manter o potencial produtivo da propriedade, sem uma exploração irracional dos recursos disponíveis, que se tenha como objetivo apenas o lucro imediato. A segunda questão prevista no art. 9º, II (preservação do meio ambiente) preocupa-se com a manutenção de todo o meio ambiente equilibrado, não apenas para garantir a qualidade de vida do proprietário, mas também de toda sua vizinhança.

Isso porque a dimensão ambiental (meio ambiente sustentável) ficou ratificada na Constituição como direito fundamental, conforme previsto no art. 225 CRFB⁴³.

Todavia, apesar do avanço da legislação agroambiental, em especial na repressão a desrespeitos ambientais específicos na proteção florestal, a qual foi posta pela garantia da reserva legal em toda propriedade rural e

⁴³Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

proteção permanente de áreas imprescindíveis ao equilíbrio ambiental dos biomas (APPs), com previsão no Código Florestal (Lei 12.651/2015), a proteção ao meio ambiente ainda precisa avançar. Afinal, a proteção ambiental é direito fundamental e por isso tem um aspecto absoluto na garantia da dignidade humana desta e das próximas gerações, e deve, portanto, pertencer entre um dos requisitos da função social da propriedade.

2.2.2 O requisito observância das disposições que regulam as relações de trabalho

A Lei de Reforma Agrária (art.9º §4º⁴⁴) prevê como requisito ou “subfunção” da função social da propriedade o cumprimento da legislação trabalhista (leis trabalhistas e contratos coletivos de trabalho). Tal previsão tem uma ligação direta com os arts. 4º e 7º da CRFB⁴⁵.

No caso específico das propriedades rurais foi previsto, ainda, a necessidade de observância do cumprimento às disposições de contratos que disciplinam os arrendamentos e parceria rurais, já que muitos trabalhadores

⁴⁴ Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

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

⁴⁵ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

- I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
- (...)

rurais trabalham na terra sem um vínculo trabalhista com o proprietário, mas com base nesses contratos agrários.

Além do acima exposto, a grande preocupação com a questão trabalhista no âmbito rural é relacionada ao trabalho escravo ou condições análogas à escravidão.

Diante de uma infeliz realidade presente em todas as regiões do País, foi proposta a PEC 438/2001, que visava modificar o art. 243 da Constituição, inserindo neste a previsão de confisco de terras nas quais se verifica exploração de trabalho escravo⁴⁶.

A referida PEC foi aprovada em 2014 (Emenda Constitucional nº 81, de 2014), após ser palco de muito debate no Congresso Nacional, que não facilitava a sua aprovação, afinal a bancada ruralista tinha e ainda tem muita força.

Cabe aqui destacar que, antes mesmo de finalmente ter sido aprovada a PEC em 2014, segundo João Paulo de Faria Santos, uma parte da doutrina já defendia a interpretação do art. 243 da CRFB de forma extensiva, devendo expropriar sem indenização, sumariamente, as propriedades que mantivessem trabalho escravo⁴⁷.

Nesse sentido, essa doutrina moderna afirma, ainda, que o sistema que permitiria a expropriação após a PEC, é o mesmo que já permitia a

⁴⁶ Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou **a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

⁴⁷ SANTOS, João Paulo de Faria. Reforma agrária e preço justo: a Indenização na desapropriação agrária sancionatória. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed.2009. p.70/71.

expropriação no caso de expropriação aos casos de crime que envolvam a propriedade, analisando a constituição à luz da interpretação sistemática.

A aprovação da PEC foi um grande avanço ao combate à escravidão, não apenas pelo forte instrumento de repressão que pode criar, mas também pelo seu simbolismo, pois revigora a importância da função social da propriedade, já prevista na Constituição.

2.2.3 O requisito exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores

A “subfunção” ou requisito do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores é conceituada na Lei de Reforma Agrária (art. 9º, IV) como a exploração que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observando desde as normas de segurança do trabalho à conflitos e tensões sociais do imóvel.

O requisito bem-estar social tem uma relação direta com o respeito às leis trabalhistas, todavia não busca apenas o bem estar dos que labutam na terra, mas também dos trabalhadores em geral⁴⁸.

O requisito “bem-estar” busca, na verdade, a harmonia entre trabalhadores e proprietários, o que reflete no desenvolvimento da sociedade e não apenas aos envolvidos.

A desapropriação de terra para fins de reforma agrária, baseada nessa “subfunção”, não é tão comum como as desapropriações baseadas, exclusivamente, na improdutividade da terra.

⁴⁸ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011.p. 111.

A título de exemplo, a função do bem-estar foi utilizada para desapropriação pelo Incra, no caso “Fazenda Nova Alegria”, imóvel situado no município de Felisburgo/MG, no qual cinco trabalhadores foram assassinados por jagunços que estariam a mando do proprietário rural⁴⁹.

A propriedade rural, por sua vez, era produtiva, tendo em vista que alcançava os índices satisfatórios de GUT e GEE, porém foi considerada passível de desapropriação, em função do descumprimento da legislação ambiental (degradação de áreas de preservação permanente) e descumprimento do requisito bem-estar, tendo em vista a morte dos cinco trabalhadores a mando do proprietário⁵⁰.

A referida desapropriação apresenta um marco da desapropriação por descumprimento da função social, a qual ainda é extremamente atrelada apenas à questão produtivista.

2.2.4 O requisito produtividade (proveitamento racional e adequado)

O aproveitamento racional e adequado do imóvel rural é um dos requisitos ou das “subfunções” da função social da propriedade.

A Constituição Federal no seu art. 186, I⁵¹, assim como a Lei de Reforma Agrária (Lei 8.629/93) não utilizam mais a expressão “níveis satisfatórios de produtividade” que foi utilizada no Estatuto da Terra (art. 2º§1º⁵²).

⁴⁹ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. P.35/36

⁵⁰ SANTOS., Op. Cit. p.111.

⁵¹ 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;

⁵² Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que

Na Lei de Reforma Agrária (art. 9º §1º⁵³), optou-se por utilizar um termo mais técnico referente ao requisito “aproveitamento racional e adequado”, identificando a produtividade de um imóvel sendo aquela que atinge racionalmente o grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência na exploração (GEE), segundo os índices fixados pelo órgão federal competente (art. 6º da Lei de Reforma Agrária⁵⁴).

Além do cumprimento dos índices acima⁵⁵, para que se tenha um aproveitamento (produtividade), a exploração da terra tem que observar também a racionalidade, seja da questão ambiental, trabalhista e social.

Portanto, vê-se aqui que o requisito produtividade está diretamente relacionado com os demais elementos que compõem a função social da

regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

⁵³ Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

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

⁵⁴ art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

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

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

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

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

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

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

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

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

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

⁵⁵ Para mais informações sobre o cálculo do GUT e GEE, ver tópico 3.2.2.1

propriedade, tendo em vista ser impossível entender a produtividade racional nos casos em que a exploração econômica seja alcançada mediante a degradação ambiental ou exercício de trabalho escravo.

Sendo assim, conforme os Procuradores do Incra⁵⁶ no livro “Lei nº 8.629/93 comentada por Procuradores Federais”, é possível inferir que o conceito de produtividade contém parcelas dos conceitos de função ambiental, trabalhista e bem-estar⁵⁷.

Diante disso, deve-se entender que o elemento da racionalidade trazido no texto constitucional veio qualificar a produtividade e, portanto, não pode ser analisada de forma isolada.

Dito isso, é essencial que se tenha em mente que, apesar de ter divergência doutrinária, a racionalidade como correlata à produtividade vai repercutir diretamente na interpretação que se deve atribuir ao termo propriedade produtiva, prevista dentre as hipóteses de imunidade de desapropriação (art. 185, II CRFB⁵⁸).

A violação de leis ambientais, trabalhistas e o bem-estar dos proprietários e trabalhadores não podem qualificar um imóvel produtivo, e, muito menos, ter imunidade na sua desapropriação.

Desta feita, o termo “aproveitamento racional e adequado” trazido na legislação é justamente para que não se interprete a produtividade isolada da racionalidade ambiental e trabalhista, portanto não tem propriedade produtiva sem os demais elementos.

⁵⁶ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p.106/101.

⁵⁷ SANTOS, et al. (2011). Op Citp.106/101.

⁵⁸ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
II - a propriedade produtiva.

2.3 A simultaneidade dos requisitos da função social da propriedade

Os requisitos para a desapropriação feita por interesse social estão previstos nos artigos 184 e 186 da CRFB, assim como no artigo 9 ° da Lei nº 8.629/93.

A Lei de Reforma Agrária (Lei nº 8629/93) prevê que a análise dos requisitos da função social da propriedade devem ser averiguados simultaneamente.

Porém, a Constituição preservou a propriedade produtiva e a pequena e média, nos casos em que os proprietários não possuíssem outro imóvel, impossibilitando a desapropriação desses imóveis (art. 185 CRFB).

Nesse sentido, o Incra, por muito tempo, infelizmente, priorizou verificar o requisito da produtividade em detrimento dos demais, ou seja, não entendia os requisitos da desapropriação de terra como simultâneos⁵⁹.

Dessa forma, somente os Graus de Utilização da Terra (GUT) e os Graus de Eficiência da Exploração (GEE) eram considerados. A análise de forma simultânea, com os demais requisitos da função social não era realizada. O referido fato demonstrava um caráter produtivista da Autarquia.

Todavia, o Incra vem mudando seu posicionamento quanto a simultaneidades dos requisitos. Tal mudança se deu após a edição de um parecer em conjunto do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CPNALNP, CGAPJP/CJ nº 011/2004). O parecer indica que a propriedade pode ser desapropriada caso descumpra algum dos requisitos da função social, mesmo que seja produtiva.

A simultaneidade dos requisitos de desapropriação é um tema divergente na doutrina e no Judiciário e gera uma contradição. A referida

⁵⁹ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 25.

contradição está na impossibilidade de desapropriação de terras que não cumpram os requisitos da função social (ambiental, trabalhista e bem estar entre trabalhadores e proprietários), porém cumpram o requisito da produtividade.

Isso ocorre, pois os artigos 184 e 186 da Constituição estabelecem a possibilidade de desapropriação de terras que não cumpram, simultaneamente, a função social⁶⁰. Porém, o art. 185, II da CRFB⁶¹ veda a desapropriação de terras produtivas.

A doutrina e diverge quanto a simultaneidade dos requisitos da Função Social. Para José Afonso da Silva:

A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva, para que seja tido como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação aos seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender sua função social. Apesar disso, a constituição estabeleceu que a lei garantirá tratamento Especial a propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. De certo modo isto está previsto em relação a qualquer propriedade rural, pois é isso mesmo que significa a cláusula constante do art. 186, ao estatuir que a função social será cumprida pela observância simultânea dos requisitos enumerados, segundo critérios e graus de exigência em lei. **A proibição de desapropriação da propriedade produtiva para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária, é ao nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos, isso não seria científico.** [grifos nossos]⁶².

⁶⁰ De igual maneira preveem arts 2º e 9º da Lei 8.629/93

⁶¹ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

⁶² SILVA, José Afonso, Comentário Contextual à Constituição, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006. p.747 apud. MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta.(orientadora) Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária. Rio de Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p. 16

Os Procuradores do Incra⁶³ no livro “A Lei nº 8.629/93 comentada por Procuradores Federais” tem posicionamento contrário ao doutrinador.

Eles adotam a interpretação sistemática dos princípios de interpretação constitucional, como a unidade da Constituição (evitar contradição entre suas normas), da máxima efetividade das normas constitucionais (maior eficácia das normas constitucionais), do efeito integrador (priorizar o interesse social), da concordância prática (não se deve sacrificar um dispositivo isoladamente, mas combiná-los de forma a harmonizá-los) e da força normativa da Constituição (garantir a maior eficácia e aplicabilidade da norma constitucional).

Dessa forma, para os Procuradores Federais⁶⁴ deve-se analisar, simultaneamente, os requisitos da função social da propriedade e não apenas um requisito em detrimento dos demais, pois a Constituição não pode ser interpretada por artigos isolados e sim por uma análise sistemática de todos os seus dispositivos.

Diante disso, o artigo 185 CRFB, não pode ser analisado isoladamente, pois, se feita a interpretação dessa forma, seria contrário a todo o capítulo da Constituição referente à reforma agrária, já que os artigos 184 e 186 preveem a necessidade da análise simultânea dos requisitos da função social.

Portanto, considerando a interpretação sistemática, a propriedade produtiva apenas está imune de desapropriação, se também cumprir a legislação trabalhista, ambiental e o bem-estar dos trabalhadores e proprietários.

⁶³ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p 32/33.

⁶⁴ SANTOS, Gilda Diniz dos. et al. Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p.31/36.

Nesse mesmo sentido, interpretação sistemática, está o parecer elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário⁶⁵. Destaca-se, ainda, que no referido parecer, as imunidades previstas no artigo 185, II da CRFB não se estendem aos imóveis rurais que descumprirem os demais requisitos.

A doutrina de Eros Grau está em consonância com o supracitado parecer e em discordância com a doutrina de José Afonso da Silva, como se verifica do trecho abaixo:

Por isso, devendo a Constituição ser interpretada no seu todo -“ não se interpreta a constituição em tiras” - ,efetivamente diremos que, ainda que inexistente, no bojo da constituição de 1988, o texto veiculado pelo seu art. 186, ainda assim (i) o cumprimento da função social da propriedade rural suporia utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, bem assim a observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho; e (ii) a contratação de trabalhadores com afronta ao entendimento jurisprudencial cristalizado no enunciado do TST e a prática de queimadas e desmatamentos sem a devida autorização do Instituto Brasileiro do Meio ambiente Recursos Naturais Renováveis caracterizam o não cumprimento da função social da propriedade rural.⁶⁶

Diante disso, é possível entender que a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, visa proteger a propriedade produtiva que cumpre sua função social, tendo em vista que a propriedade que não a cumpre não é produtiva em termos humanos e naturais. A doutrina de Carlos Marés, para quem “ao submeter a função social à produtividade, esta interpretação desconsidera toda doutrina e a evolução da

⁶⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cf. PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. Colenatanea de legislação e jurisprudência agraria correlata. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2007 p. 43 apud SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 31.

⁶⁶ GRAU, Eros Roberto. Questão Agrária e a Justiça. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2003. p.195/202 apud SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p.33.

teoria da função social e reduz o art. 186 da Constituição a uma retórica cínica⁶⁷”, confirma tal entendimento:

[...] a Constituição deixa entrevisto no parágrafo único do art. 185: “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”. Parece claro este dispositivo: a propriedade produtiva terá tratamento especial porque cumpre a função social, não porque produz lucro. Focalizemos mais de perto a questão da rentabilidade e da produtividade. A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade, quer dizer, a rentabilidade de um ano, o lucro do ano, pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento. É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade como conceito constitucional queira dizer o lucro individual e imediato. Ao contrário, produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que protegida pela Constituição é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais.[...].⁶⁸

Diante disso, é possível dizer que tanto a doutrina de Eros Grau, Carlos Marés, quanto o entendimento dos Procuradores do Incra e do parecer do Ministério do Desenvolvimento Agrário defendem uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, rejeitando a interpretação isolada, em retalhos, de um dispositivo da Constituição (art. 185, II).

⁶⁷ MARÉS, Carlos Frederico. A função Social da terra. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003, pp. 120-121 apud SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p.33

⁶⁸ Curso de Direito Constitucional Positivo. SP, RT, 6ª edição p.48 Citado por Pinto Júnior, Joaquim Modesto, Farias, Valdez Adriani. Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista.- Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005 apud MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta.(orientadora) Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária. Rio de Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p. 16

O supracitado posicionamento é adotado pelo presente estudo, pois ao priorizar um dos requisitos da função social da propriedade, no caso a produtividade, seria negar os demais artigos do ordenamento jurídico brasileiro (arts. 5º XXIII, 184, 186 da CRFB e arts. 2º e 9º da Lei nº 8.629/93).

Em outras palavras, não fazer uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico relativo ao tema é ser conivente com o descumprimento da legislação trabalhista, ambiental e ir contra o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais, adotando uma lógica simplesmente produtivista e retrocedendo ao entendimento do direito de propriedade como absoluto, pois permitiria que a função social da propriedade fosse descumprida e não se poderia exercer plenamente a desapropriação sanção⁶⁹.

Por fim, isto causaria um retrocesso à uma análise da propriedade como direito absoluto e inviolável, o que consiste numa grave perda para o instituto da reforma agrária.

⁶⁹ MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta.(orientadora) Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária. Rio de Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 17.

CAPÍTULO 3: DESAPROPRIAÇÃO DE TERRA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA E AS LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS

A reforma agrária, como já dito nos capítulos anteriores, foi um dos temas mais debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, porém muitos ganhos foram alcançados ao estabelecer a necessidade do cumprimento da função social da propriedade.

Ocorre que as dificuldades continuaram, já que as Leis (Lei complementar nº 76/1993 e Lei nº 8.629/1993) que regulamentam o capítulo III, Título VII da CRFB, foram promulgadas cinco anos após a Constituição e geraram a quase inexistência de desapropriação de terras com base no fundamento do descumprimento da função social neste lapso temporal.

Diante disso, nesse tópico será feita a análise das legislações infraconstitucionais que regulamentam a desapropriação de terra para fins de reforma Agrária: Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) Lei nº 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária) e Lei Complementar nº 76/93 (prevê o procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária).

3.1. O marco legal sobre desapropriação de terra: Estatuto da Terra- Lei nº 4.504/64

O Estatuto da Terra foi uma das primeiras normas que tratou da reforma agrária, sendo inclusive conhecido por alguns como Código Agrário Brasileiro⁷⁰.

A Lei, em seu art. 1º, § 1º definiu reforma agrária como o “conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra, mediante

⁷⁰VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao Direito a Reforma Agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.- São Paulo: Ed. De Direito, 1998 p. 271.

modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de Justiça Social e ao aumento de produtividade”.

O artigo 2º do estatuto assegura a todos o direito à propriedade rural, desde que condicionada ao cumprimento da função social, ou seja, favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; manter níveis satisfatórios de produtividade; assegurar a conservação dos recursos naturais e observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Prevê, ainda, que ficam isentos de desapropriação os imóveis rurais que, em cada zona, não excederem de três vezes o módulo de propriedade rural⁷¹, os imóveis que satisfizerem os requisitos pertinentes à empresa rural (enunciados no artigo 4º, inciso VI⁷²), os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, estejam situados fora da área prioritária de reforma agrária (aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) ou em execução projetos que em prazo determinado, os elevem aquela categoria.

Na mesma linha dos art. 1º e art. 2º do Estatuto, o seu art. 16 traz o objetivo da reforma agrária, qual seja: estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

⁷¹ Imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração.

⁷² Art. 4 (...)

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

Como se vê, o objetivo aqui é criar uma política de distribuição mais justa e equânime de terras, possibilitando que se excluam os latifúndios e minifúndios⁷³, tendo em vista um exceder a dimensão do módulo rural e o outro ter extensão inferior a um módulo rural.

Sendo assim, se faz necessário entender o conceito de latifúndio e minifúndio trazidos no estatuto.

O latifúndio pode ser classificado por não exploração e por extensão. O primeiro, não exploração, é o que excede à dimensão do módulo rural (imóvel rural com extensão mínima onde uma família possa garantir sua subsistência e seu progresso social, com vida digna, variando por cada região do país) e se mantém sem utilidade econômica, social e física, apenas com fins especulativos e o segundo, extensão, o que excede à 600 módulos rurais, não importando se cumpre sua função social.

O minifúndio, por sua vez, é a propriedade cuja extensão seja inferior ao módulo rural. A lógica aqui para determinar um minifúndio é inversa do latifúndio, pois se a dimensão do minifúndio é inferior ao módulo rural, ou seja, não se permite a subsistência e o progresso social do trabalhador, logo sua manutenção não seria interessante para sociedade como um todo, devendo ser extinta e agregada com outras propriedades pequenas ou mesmo maiores, desde que distribuídas de modo racional e adequado.

Portanto, vê-se que a tentativa do legislador foi, justamente, pensar em uma distribuição de terras de modo racional e adequado.

Ocorre que na prática existem muitos latifúndios que não priorizam o modo racional de aproveitamento da terra e não cumprem sua função social, sendo então necessária a desapropriação de terra para fins de reforma agrária.

⁷³ VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao Direito a Reforma Agrária: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Ed. De Direito, 1998. p.25.

No Título II, o estatuto vai tratar justamente sobre a desapropriação para reforma agrária, o que vai ser posteriormente regulado por legislação específica (Lei de Reforma Agrária e Lei Complementar 76/93), mas os princípios lá presentes ainda são usados.

Desse modo, cabe destacar que o estatuto previu no, seu art. 18, que a desapropriação para fins de reforma agrária **tem por fim condicionar o uso da terra à sua função social**, promover a justa e adequada distribuição da propriedade, obrigar à exploração racional da terra, permitir a recuperação social econômica de regiões; estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; incrementar a eletrificação e industrialização no meio rural e possibilitar a criação de áreas de proteção à biodiversidade.

Não cumprido os requisitos acima, o proprietário pode ser desapropriado, conforme previsão constitucional, podendo optar pela desapropriação total do seu imóvel, quando apenas uma parte de sua propriedade for objeto de desapropriação e a utilização remanescente ficar prejudicada pela perda da área desapropriada (art. 19 do Estatuto da Terra).

Destaca-se, ainda, que o proprietário desapropriado será indenizado em títulos da dívida agrária, conforme prevê o art. 184 da CRFB, levando em conta o valor declarado do imóvel para efeito do Imposto Territorial Rural, o valor constante do cadastro acrescido das benfeitorias com a correção monetária, porventura cabível, apurada na forma da legislação específica, e o valor venal do mesmo.

Após a imissão de posse, fica assegurado ao expropriado o levantamento de oitenta por cento da quantia depositada para obtenção da medida possessória (art. 19, §2º Estatuto da Terra).

Além disso, de acordo com o estatuto, as terras desapropriadas devem ser distribuídas, preferencialmente, sob a forma de propriedade familiar, admitindo ainda a possibilidade de distribuição para agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio de sua família; para a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, por associações de agricultores organizadas sob regime cooperativo; para fins de realização, a cargo do poder público, de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técnica e de organização de colônias-escolas; para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados ou dos Municípios (art. 20 Estatuto da Terra).

Portanto, claro que o estatuto condiciona o direito de propriedade à utilização da terra que respeite, **de forma simultânea**, a exploração racional e adequada, o respeito ao meio ambiente e ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores, oferecendo ao proprietário expropriado justa indenização.

Sendo assim, percebe-se que desde a primeira norma a tratar de desapropriação para fins de reforma agrária, a simultaneidade já estava presente.

3.2 Lei da Reforma Agrária- Lei nº 8.629/93

A Lei nº 8.629 de 1993 dispõe sobre regulamentação dos artigos da Constituição (art. 184 e seguintes), relativos à reforma agrária.

A referida lei foi um importante marco para o avanço da política de reforma agrária. Ocorre que a lei só foi elaborada quase 5 anos após a constituição de 1988 e quando foi elaborada ainda não havia Lei Complementar (prevista pelo artigo 184, parágrafo 3º da Constituição), responsável pela regulamentação do rito judicial das desapropriações.

Desta forma, durante esse lapso temporal de 5 anos, nenhum imóvel foi desapropriado. A falta de desapropriação foi corroborada pelo STF, que entendia pela impossibilidade da tramitação de ações de desapropriação para fins de reforma agrária. No mandado de segurança 21.348, os Ministros do STF se manifestaram pela impossibilidade de desapropriação de propriedade improdutiva devido a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais⁷⁴.

A Lei de Reforma Agrária, segundo Marcelo Dias Varella, foi considerado para grande parte da doutrina como retrógrada, de qualidade inferior ao próprio Estatuto da Terra, pois alguns indicaram a dificuldade de seu texto, pelo fato de ter protegido as médias propriedades rurais ou ainda por não permitir que as pessoas que já tenham sido beneficiadas por projetos de reforma agrária recebam outros lotes.⁷⁵

A lei também trouxe os requisitos para desapropriação de terra para fins de reforma agrária, considerando que o proprietário rural deve cumprir a função social da propriedade.

Desse modo, é necessário que se tenha o uso racional e adequado da terra, cumprindo os requisitos para torná-la produtiva, que se respeite a vocação natural do imóvel (proteção do meio ambiente com manutenção de suas características próprias do meio natural), observância as leis trabalhistas e uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (art. 9º da Lei de Reforma Agrária).

No caso de desapropriação para fins de reforma agrária, a lei estipula, ainda, em consonância com a Constituição Federal, que o proprietário deverá ser indenizado de forma prévia e em títulos da dívida agrária, com cláusulas

⁷⁴ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.p.102.

⁷⁵ VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao direito a reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.- São Paulo, Ed. De Direito, 1998. p. 279/280.

assecuratórias de preservação de seu valor real, resgatáveis a partir do segundo ano de imissão na posse da propriedade.

Após desapropriada a terra, a lei fixa uma sequência preferencial de distribuição de terras. Além disso, as famílias beneficiadas pela terra ficam obrigadas a cultivar a terra e não transferi-la por 10 anos.

A lei traz, ainda, uma série de critérios específicos para determinar o grau de eficiência e grau de utilização de terra, visando traçar com clareza o que seria uma terra improdutiva.

Além disso, a lei estipula também as hipóteses de impossibilidade de desapropriação de terra (art.7 da Lei), assim como estipula a impossibilidade de concessão de benefícios da reforma agrária a quem já tenha sido beneficiado anteriormente pelo programa de reforma agrária, o que teria como função de evitar o êxodo rural e a participação de especuladores de terras no programa.

No entanto, uma parte da doutrina critica essa proibição em caso de pessoas anteriormente beneficiadas tenham sido prejudicadas por caso fortuito ou força maior, como enchentes por exemplo, e então não poderiam mais ser beneficiadas⁷⁶.

De modo geral, embora certamente existam algumas falhas, considera-se que a lei representa um avanço legislativo ao instituir no direito positivo conceitos detalhados que só se encontrava em sede doutrinária.

⁷⁶ VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao direito a reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.- São Paulo, Ed. De Direito, 1998. p. 284/285.

3.2.1 A alteração da Lei de Reforma Agrária pela Medida Provisória 2.183-56/2001

No ano 2000, o então Presidente, Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória 2.027, posteriormente reeditada com o número 2.183-56 em 2001.

A referida Medida Provisória alterou a Lei de Reforma agrária, dificultando a dinâmica organizacional da forma de luta dos Movimentos de Trabalhadores Sem Terra.

Isso porque, os novos dispositivos ao serem introduzidos impediram a realização de desapropriação por dois anos de imóvel que tenha sido objeto de “esbulho possessório” ou invasão motivada por conflito agrário de caráter coletivo (art.2º, §6º da Lei de Reforma Agrária).

Além disso, foi introduzido um dispositivo que impediu a destinação de verbas públicas a entidades e movimentos que concorressem para tais atividades.

Ocorre que essas novas previsões legais geraram um grande debate nos tribunais, em especial no que tange ao percentual do imóvel invadido, em julgados do STF, já foi destacado que se considerada ínfima⁷⁷ a “invasão” não seria impeditivo para realização de desapropriação de terra (MS 23.054/DJ 04-05 de 2001), outras decisões do STF entenderam que o tamanho da “invasão” não importa, sendo representativa de qualquer forma e não passível para desapropriação (MS 24.764, DJ de 06.10.2005)⁷⁸.

⁷⁷ A invasão de menos de 1% do imóvel (20 hectares de um total de 2.420 hectares) não justifica, no caso, seu estado de improdutividade do imóvel” (MS 23.054, STF, Rel. Min Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15.06.2000, DJ 04.05.2001; MS 23.857, Rel. Min Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 23.04, DJ 13.06.2003).

⁷⁸ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.p.105.

Outros julgados, por sua vez, já até questionaram constitucionalidade da medida provisória (MS 24.133, DJ de 20-08-2003), porém, por outro lado o STJ editou a súmula nº 354, entendendo que a invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária.

Dessa forma, fica evidente que a interpretação do judiciário após a edição da medida provisória é um campo de muita disputa e gera, ainda, uma grande confusão no conceito de esbulho, pois em vários julgados colocam a ocupação (direito legítimo de resistência) como sinônimo de esbulho (retirada forçada do bem de forma violenta e clandestina), o que vem dificultar mais a utilização das ocupações de terra como mobilização política das organizações de trabalhadores rurais para luta dessa terra.

A medida provisória editada nada mais fez do que mudar a dinâmica de luta de terra dos movimentos e organizações de trabalhadores, pois a partir da referida medida, muitas organizações de trabalhadores passaram a ocupar propriedades vizinhas daquelas que queriam ser desapropriadas, ou até mesmo as beiras de estradas próximas daquelas propriedades que queriam que fossem desapropriadas, tentando evitar a incidência da lei.

Dito isso, destaca-se que no caso da reforma agrária, os direitos estabelecidos em lei ainda representaram limites ao direito de propriedade, ao estabelecer que toda a propriedade para ser assegurada deve atender uma função social. No entanto, este dispositivo, assim como os demais estão sujeitos a disputa de interpretação.

Em decisões do STF, como as citadas acima, destaca-se que um dos grandes debates de interpretação dos direitos estabelecidos no texto constitucional e na Lei de Reforma Agrária ocorreu após a aprovação da Medida Provisória 2.183-56 de 2001.

Sendo assim, a medida provisória propiciou que os tribunais ao tratarem do tema reforma agrária virassem uma verdadeira arena de disputas

políticas e jurídicas, tanto entre os atores sociais, por meio dos seus advogados, quanto pela a própria jurisprudência do STF.

3.2.2 A regulamentação da Lei de Reforma Agrária quanto aos índices de produtividade agrária – GUT e GEE

Como tratado no capítulo 2, há uma divergência quanto ao cumprimento simultâneo dos requisitos da função social da propriedade, sendo priorizado o requisito produtividade.

Dessa forma, tendo em vista que a Lei de Reforma Agrária determinou a base legal para o cálculo dos índices de produtividade, GUT e GEE (art. 6º), bem como estabeleceu a atualização periódica dos referidos índices (art.11), há a necessidade de aprofundar os estudos nessa previsão legal, bem como na análise da atualização desses índices, o que será feito nos tópicos abaixo.

3.2.2.1 O cálculo dos índices (GUT e GEE) do requisito produtividade (aproveitamento acional e adequado)

O grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência na exploração (GEE), segundo os índices fixados pelo Órgão Federal competente são os índices que baseiam a produtividade de uma propriedade (art.6 da Lei).

O GUT deve ser igual ou superior a 80% (art. 6º §1º da Lei de Reforma Agrária⁷⁹), devendo ser calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel (área útil).

⁷⁹ Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

A área efetivamente utilizada considera-se as superfícies cultivadas para produção animal, vegetal e florestal, bem como, as áreas submetidas a projetos técnicos igualmente especificados em normativos.

A área efetivamente utilizada está prevista no art. 6º, § 3º, I, II, III, IV, V⁸⁰ da Lei de Reforma Agrária. Sendo importante que se faça alguns esclarecimentos do que seriam a exploração dos produtos agrícolas para área utilizada, o primeiro previsto no (art. 6º, § 3º, I) são os produtos vegetais que podem ser caracterizados como aqueles que pertencem ao reino vegetal, caracterizados por fisionomia fotossintetizante.

O segundo são as áreas de pastagem nativas e plantadas que são aquelas com vegetação própria para alimentar o rebanho, de forma permanente ou temporárias.

Nesse ponto, vale ressaltar que a produção extraída da área de pastagem utilizada pelo efetivo pecuário, será desconsiderada em relação à produção total, para efeito de cálculo de GEE, se for proveniente de utilização de áreas ambientalmente protegidas.

Quanto as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal (art. 6º, § 3º, III), considera-se aquelas que são utilizadas para extração de produto

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

⁸⁰Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

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

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

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

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

vegetal ou florestal, mediante operação de retirada, de separação física de organismos em relação a outros que os formou ou os introduziu.

No que se refere ao inciso IV do § 3º do art. 6º, são consideradas áreas utilizadas as florestas nativas que são formações vegetais primárias, resultando de um ecossistema florestal até então não influenciado pela ação humana, quando exploradas nas condições legais determinadas por órgão competente são áreas utilizadas. Em outras palavras, será considerada efetivamente utilizada a área coberta com floresta nativa, desde que explorada em conformidade com as condições estabelecidas no Plano Nacional de Manejo Florestal sustentado de uso múltiplo devidamente aprovado pelo órgão federal competente, ou por outros órgãos afins que estejam credenciados⁸¹.

Quanto as áreas sob processos técnicos de formação, recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante documentação e anotação de responsabilidade técnica (art. 6º §3, V), serão valorados, segundo métodos e procedimentos especializados.

O detalhamento que consta a especificação dos produtos agrários, com intuito de auxiliar nas conclusões técnicas sobre as áreas consideradas efetivamente utilizadas para fins do §3 do art. 6 da Lei de Reforma Agrária, constam nas tabelas anexas dos normativos internos do INCRA e a especificação necessária consta no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela norma de execução nº 52/2006; da Instrução Normativa nº 11/2003 e da Norma de Execução/DT nº95/2010.

Além da área utilizada, se tem a área útil, a qual deve ser calculada excluindo as áreas não aproveitáveis, como por exemplo, as ocupadas com

⁸¹ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 98.

construções e instalações, as comprovadamente inservíveis para exploração agrícola, florestal, pecuária ou extrativa vegetal; aquelas sob efetiva exploração mineral e as protegidas por legislação ambiental.

A área útil é considerada como a diferença entre a área total do imóvel rural subtraído sua área não utilizável.

Sendo assim, o GUT é calculado da seguinte forma: Área efetivamente utilizada dividido pela área útil e depois multiplicado por 100 para obter a porcentagem.

O grau de eficiência, por sua vez, GEE, deve ser igual ou superior à 100% e obtido de acordo com a atividade exercida na terra, sendo: para os produtos vegetais divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo Incra, variáveis para cada microrregião. Para exploração pecuária, divide-se o número total de unidade animais, do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo Incra e soma-se aos resultados anteriores dividido pela área efetivamente utilizada e multiplicado por cem.

Por fim, como se pode observar, a legislação é muito complexa, pois envolve diversos fatores e índices, abrangendo aspectos realmente importantes para a consideração de propriedade produtiva.

3.2.2.2 A determinação legal dos ajustes periódicos dos índices dos níveis da produtividade agrária – GUT e GEE

A Lei da Reforma Agrária, Lei nº 8.629/93, prevê que os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade devem ser ajustados periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de

Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola (art.11 da Lei⁸²).

Isso porque, reconhece que tais índices que informam o conceito de produtividade de um imóvel são variáveis no tempo, especialmente, em razão dos esperados avanços tecnológicos, portanto, previu então a possibilidade de reajuste.

Dessa forma, a Lei de Reforma Agrária determinou que deve ser adotada a revisão, de forma periódica pelo poder público, dos parâmetros e índices sobre o qual se calculam os graus de utilização de terra (GUT) e graus de eficiência na exploração (GEE) (art. 6§§ 1º e 2º da Lei).

O art. 11 prevê que a revisão dos índices deve ser feita por um conjunto de pastas ministeriais, sendo estes inicialmente fixados pelo Incra⁸³, porém para o momento posterior, como já dito, depende da vontade dos ministérios correlatos à matéria: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Entretanto, ressalta-se que a competência atribuída na lei, já foi, anteriormente, do Ministério da Reforma Agrária e foi posteriormente cindida entre MDA e MAPA (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento), devendo, ainda, ter a oitiva do Conselho Nacional de Política Agrícola, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura.

Além da previsão da Lei, é importante lembrar que no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) de novembro de 2003, foi estabelecido como meta a atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de reforma

⁸² Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

⁸³ STF: MS 23.523/SC DJ 14-02-2003

agrária, a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola que compreende o ajuste dos índices de rendimento das lavouras e da lotação pecuária, conforme o previsto no art. 11.

Ocorre que, apesar da determinação de atualização periódica dos índices de produtividade e das metas do PNRA, os índices em vigor foram definidos há praticamente 36 anos, por meio do Decreto nº 84.685/80 e Instrução Especial INCRA nº 19, de maio de 1980 que visava estabelecer normas, critérios e tabelas para cálculo do imposto sobre a propriedade territorial rural.

Dessa forma, resta evidente a defasagem histórica dos índices que não acompanharam o avanço científico e tecnológico.

Destaca-se, ainda, que a exigência da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, como um critério para o desempenho da função social da propriedade existe desde a edição do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/60).

Além disso, o ajustamento previsto na lei dos índices que informam produtividade das propriedades não impõe qualquer vinculatividade e nem faculta a discricionariedade ao ato de ajuste dos índices, de modo que deve ser comprovado o progresso científico e tecnológico ou do desenvolvimento regional para atualização.

Ocorre que, não há dúvidas do avanço tecnológico científico, e mais, a própria inclusão do desenvolvimento regional como condicionante do ajuste dos índices é pertinente e atual, uma vez que, tanto o Estatuto da Terra quanto o II PNRA vinculam explicitamente o objetivo da reforma agrária à promoção do desenvolvimento com justiça social⁸⁴.

⁸⁴ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 126.

A Constituição, em seus arts. 43, 174 e 218, prevê a articulação entre o desenvolvimento regional e o desenvolvimento nacional por meio da compatibilização dos respectivos planos, inclusive, no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Dessa forma, como defendido pelos Procuradores do Incra⁸⁵ a delimitação das áreas geográficas para a execução da política agrária é objeto de diversas normas legais, inclusive, no que diz respeito à aferição dos índices de produtividade.

Sendo assim, é preciso ajustar os limites desses territórios para permitir uma adequada utilização na formulação de políticas, compatibilizando os territórios oficiais existentes, especialmente, os definidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), vinculados ao Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão.

Nesse contexto, é possível afirmar que existe uma reivindicação sócio-jurídica que pleiteia a revisão desses índices, bem como é inegável o desenvolvimento das técnicas de agropecuária, porém não há a periodicidade para a revisão prevista na lei.

E, apesar do clamor pela revisão prevista legalmente, há, sem dúvidas, uma grande dificuldade no procedimento de revisão, já que é necessário a concordância de mais de uma pasta ministerial, não podendo a revisão ser feita de forma espontânea pelo Incra, nem pelo judiciário.

Diante disso, a revisão fica à mercê uma vontade administrativa complexa, tendo em vista que o art.11 da Lei estabeleceu em linhas gerais, apenas, a competência e limites dessa revisão.

Portanto, para que se implemente essa revisão legal vai demandar de uma vontade administrativa e também de uma pressão social e política.

⁸⁵ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. Op. Cit.p. 127.

3.2.2.3 A defasagem dos índices da produtividade

Os parâmetros dos índices do requisito produtividade da função social da propriedade estão defasados. Isso porque, os referidos índices (GUT e GEE), como dito acima, datam da década de oitenta e desde então nunca foram atualizadas⁸⁶.

Destaca-se que os avanços tecnológicos no setor agrário no Brasil já foram muitos, o que deixa uma defasagem que interfere nos graus de eficiência da exploração e utilização da terra, pois os parâmetros que estes são baseados já estão anacrônicos.

A Constituição Federal, por sua vez, art. 153, § 4º⁸⁷, prevê uma política de tributação de imóvel rural que é benéfica para a reforma agrária, tendo em vista a previsão da progressão do imposto territorial rural (ITR) em relação ao tamanho da terra e produtividade do imóvel, e regressão do imposto em razão da utilização da terra.

Todavia, a referida política de tributária não é capaz de beneficiar a reforma agrária, já que os índices de produtividade não são atualizados desde a década de oitenta.

⁸⁶ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 28.

⁸⁷ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*

- I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;
- II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;
- III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal

A Lei de Reforma Agrária, como dito em tópico anterior, prevê que estes índices devem ser periodicamente atualizados, levando em consideração o progresso científico e tecnológico da agricultura e desenvolvimento regional, no entanto tal previsão não fora até então cumprida (art.11).

A não atualização desses índices implica em impossibilitar a desapropriação de terras que, provavelmente, são improdutivas, se for considerado os avanços tecnológicos e científicos na atualidade.

Destaca-se, nesse sentido, segundo dados do IBGE⁸⁸, no Brasil, no último Censo Agropecuário (2006), existe no Brasil um efetivo pecuário baixíssimo, de 188 milhões de unidades animais equivalentes em 160 milhões de hectares de pastagens naturais e plantadas. Deste total, 44 milhões de hectares de pastagens, com efetivo pecuário de 35 milhões de cabeças equivalentes são utilizadas em estabelecimentos com área total acima de 2.500 hectares (0,3% do total de estabelecimentos).

Ainda segundo o Censo, 40,3% do efetivo pecuário brasileiro, em termos de unidades animais equivalentes são cerca de 71.001.766 unidades animais equivalentes entre bovinos, bubalinos, equinos, asininos, muares e ¼ de caprinos e ovinos. As áreas de pastagens naturais, plantadas degradadas ou em boas condições somam 59.035.897 de hectares. Assim, a lotação animal média por hectare observada é de 1,29 cabeças equivalentes por hectare de pastagem, ou seja, uma lotação de animal ínfima por hectare.

Portando, fica evidenciado pelos dados do Censo Agropecuário, a necessidade de revisão e atualização dos parâmetros adotados.

Dessa forma, a não aplicação do cumprimento simultâneo dos requisitos da função social da propriedade, além de não valorizar uma

⁸⁸ Censo agropecuário 2006. Biblioteca do IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagrario/2006 Acesso em 30/05/2016.

interpretação sistemática da constituição é extremamente prejudicial a política de reforma agrária, tendo em vista que a referida política se vê refém de uma análise de produção da terra com parâmetros defasados.

3.3 Lei Complementar Nº 76/93

A Lei Complementar 76/93 foi essencial para implantação da política de reforma agrária, tendo em vista que a Lei de Reforma Agrária não tinha como produzir efeitos sem a legislação complementar prevista na Constituição⁸⁹.

Os procedimentos e as regras da fase judicial de desapropriação de terra previstos na Constituição de 1988 foram estabelecidos pela Lei Complementar 76/93.

O processo de elaboração da Lei Complementar não foi tão conturbado quanto o Capítulo de Reforma Agrária na Assembleia Nacional Constituinte, mas teve uma disputa legislativa acirrada, tendo o projeto de lei vários substitutivos até sua aprovação final.

O projeto foi aprovado no plenário da Câmara em 30/06/1992 e remetido ao Senado Federal em 03/07/1992. Apesar de ter tramitação muito semelhante ao projeto de Lei da Reforma Agrária, além de possuir o mesmo relator, a tramitação do projeto de Lei Complementar não teve tramitação tão rápida quanto a do primeiro, ficando paralisada até a aprovação e sanção da Lei nº 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária)⁹⁰.

⁸⁹ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

⁹⁰ MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta.(orientadora) Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária. Rio de

A Lei Complementar foi encaminhada à sanção presidencial e sancionada sem vetos pelo Presidente da República em julho de 1993, permitindo então a possibilidade de aplicação do procedimento judicial de desapropriação do imóvel rural.

O procedimento judicial obedecerá ao rito sumário. Tal rito consiste em seu caráter preferencial e prejudicial em relação às outras ações, ou seja, qualquer ação que tenha por objeto o bem desapropriado será distribuída por dependência à vara federal que tiver o curso de ação de desapropriação (art. 18, § 1º da Lei Complementar⁹¹).

Além disso, a lei também determina que o Ministério Público Federal deve intervir após a manifestação das partes antes de cada decisão manifestada no processo (art.18, §2º da Lei Complementar 76/93⁹²).

A ação de desapropriação deverá ser proposta no prazo de até dois anos, contados da publicação do decreto presidencial declaratório que determina a desapropriação (artigo 3º da Lei Complementar⁹³).

A Lei complementar determina, ainda, uma série de documentos necessários para propositura da ação e devem constar na petição inicial. Os referidos documentos estão elencados no art. 5 da lei⁹⁴.

Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p.7

⁹¹ Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

⁹² Art. 18. (...)

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

⁹³ Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

⁹⁴ I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III - documento cadastral do imóvel; IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa; V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; VI -comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

Importante ressaltar também, que o Juiz , ao despachar a petição inicial, pode mandar emitir o autor na posse do imóvel, de plano, ou até o prazo de quarenta e oito horas como o previsto no artigo 6º da Lei⁹⁵, podendo exigir o comprovante do lançamento dos títulos da dívida agrária e o depósito judicial do dinheiro relativo às benfeitorias do imóvel.

Quanto a imissão na posse, apesar da previsão legal ser de no máximo 48h, demora em média 78,5 dias para a decisão da imissão provisória do Incra⁹⁶.

Outra questão muito importante está na contestação do processo judicial de desapropriação, pois segundo o art. 9º da Lei Complementar⁹⁷, na peça de defesa é possível questionar qualquer matéria de interesse da defesa. Sendo assim, todo o processo administrativo, ou seja, os laudos do Incra⁹⁸, o valor da indenização, a produtividade do imóvel podem ser, completamente, rediscutidas pelo Juiz.

Dessa forma, percebe-se a importância do papel do Poder Judiciário no procedimento de desapropriação e, como consequência, na política de

⁹⁵ Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

⁹⁶ [...]as constatações feitas por Cunha Filho (2007) a partir dos dados obtidos sobre os julgamentos das ações de desapropriações no estado do Rio de Janeiro. O autor verificou que os juízes têm demorado em média 78,5 dias para a decisão da imissão provisória do Incra na posse, o que vem causando morosidade e paralisando a execução dos assentamentos rurais, sinalizando como mais um dos obstáculos a realização das metas da reforma agrária propostas pelo governo federal. (Quintans, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro p. 104).

⁹⁷ Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

§ 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente:

I - designará o perito do juízo;

II - formulará os quesitos que julgar necessários;

III - intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias;

IV - intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias.

⁹⁸ A inicial do Incra deve ser acompanhada dos laudos agroecônômico do que declara o imóvel improdutivo e, portanto, passível de desapropriação para fins de reforma agrária, bem como o laudo de vistoria e avaliação, que em síntese, avalia o valor da propriedade e o que deve ser indenizado ao proprietário.

reforma agrária, pois sabendo do caráter subjetivo das decisões judiciais baseadas em uma influência ideológica, segundo Mariana Trotta, é possível observar um “olhar proprietário”⁹⁹ dos magistrados, já que diversas vezes se colocam no lugar do proprietário desapropriado e não conhecem a realidade do Movimento Sem Terra, o que vem a dificultar o avanço da reforma agrária e favorecer os grandes proprietários rurais.

3.4 O procedimento de desapropriação de terra para fins de reforma agrária

O procedimento de desapropriação de terras para fins de reforma agrária é previsto nas legislações infraconstitucionais (Lei de Reforma Agrária e Lei Complementar 79/93) e na Constituição Federal de 1988, no artigo 184 e seguintes.

O procedimento de desapropriação é realizado em algumas fases (administrativa e judicial).

No primeiro momento, há o processo administrativo realizado pelo Incra, que no estrito cumprimento do seu dever legal, deverá fiscalizar a propriedade.

A Autarquia, antes de fazer a vistoria no imóvel, deverá notificar o proprietário do terreno com três dias úteis do recebimento da notificação à fiscalização (art. 5º, § 3º da NE nº 95/10). A referida notificação pode ser feita ao proprietário ou preposto, podendo, ainda, ser feita por edital e publicada em jornal de grande circulação por três vezes. Importante destacar também que esta comunicação deve ser escrita.

⁹⁹ Sobre o caráter político das decisões judiciais e a compreensão dos magistrados como sujeitos sociais ver em: QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e em QUINTANS, Mariana. A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) - Puc-Rio p.126.

Destaca-se, ainda, que a ausência de notificação prévia do proprietário (artigo 2º da lei nº 8.629/93), ocasiona vício que não pode ser superado e que que se mantem até o fim do procedimento de desapropriação¹⁰⁰.

A referida notificação permite que o proprietário acompanhe os procedimentos de levantamento de dados feitos pelo Incra no imóvel, em atendimento aos princípios do devido processo legal e contraditório.

A desnecessidade de prévia notificação do proprietário vai ocorrer nos casos de fiscalização decorrente do poder de polícia. Isso porque, se o proprietário for previamente notificado, perderia a função da fiscalização. Dessa forma, a fiscalização da função ambiental, trabalhista e do bem-estar dos trabalhadores e proprietários, dispensa aviso prévio.

Após a realização das vistorias, caso o Incra constate que a terra não cumpre sua função social, deve ser declarado nos seus laudos a indicação da desapropriação da propriedade.

Nesse ponto, é importante destacar que existem propriedades que não são passíveis de desapropriação, são elas: os imóveis que foram objeto de esbulho possessório ou invasão¹⁰¹ motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, que sequer serão vistoriados ou desapropriados nos dois anos seguintes à sua desocupação e, em caso de reincidência, após quatro anos (art. 2º, § 6º da Lei nº 8.626/93); imóveis com participantes diretos ou indiretos em conflito fundiário que se caracterize por invasão¹⁰² ou esbulho

¹⁰⁰ MS 24547/DF - STF

¹⁰¹ Há uma diferença entre ocupação e invasão ou esbulho, a primeira seria um direito legítimo de resistência e a segunda na definição de Maria Helena Diniz “É o ato pelo qual o possuidor se vê despojado da posse injustamente, por violência, por clandestinidade e por precariedade” (Diniz, Maria Helena. Código civil anotado. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.1210. apud MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta. (orientadora) Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária. Rio de Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p. 8.

¹⁰² O STJ consolidou o entendimento sobre a diferença entre ocupação e invasão ” Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da constituição da

de imóvel rural em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária (art. 2º, §7º da Lei 8.629/93); a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra propriedade (art. 4º da Lei de Reforma Agrária e o art. 185, I da CRFB) e o imóvel que esteja sendo utilizado para implantação de projeto técnico científico (art. 7º da Lei 8.629/93).

Os imóveis passíveis de desapropriação, por sua vez, quando constatados o descumprimento da função social, pelo Incra, deverão ser desapropriados e a desapropriação irá implicar na prévia e justa indenização do proprietário em títulos da dívida agrária, as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas em dinheiro apenas e os títulos da dívida agrária serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua imissão (art. 5º da Lei de Reforma Agrária).

Em relação à indenização, com a Constituição de 1988, passou a ser exigido que esta fosse prévia e justa (não mais apenas justa). Esta exigência de prévia indenização, além de permitir a incidência de juros compensatórios sobre os valores pagos nas desapropriações, dificulta a transferência imediata e a imissão do Poder Público na posse. Importante ressaltar também que atualmente o valor máximo da indenização é o valor de mercado do imóvel rural em sua totalidade (incluindo as terras e acessões naturais, matas, florestas e as benfeitorias indenizáveis)¹⁰³.

Com a constatação que a propriedade não cumpre sua função social, após a conclusão do processo administrativo de vistoria, o Presidente da República, no exercício de competência constitucional, deverá declarar o

República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático” (HC 5574/SP, DJ de 18/8/1997, Rel. Min Luiz Vicente Cernicchiaro)

¹⁰³ MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta.(orientadora) Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária. Rio de Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro p. 10.

interesse social na área correspondente ao imóvel, encerrando a via administrativa para dar início a via judicial do processo de desapropriação.

Ao terminar a via administrativa, a União, por meio da Autarquia Federal responsável, Incra, fica responsável em propor a ação judicial de desapropriação (art.184 CRFB, arts. 2º e 5º §2º da Lei nº8.629/93).

A supracitada ação deve ser ajuizada na Justiça Federal, pelo Incra. A petição inicial da ação de desapropriação deve conter o laudo de vistoria e avaliação do imóvel rural e o valor da indenização e todos os documentos previstos no art. 5º da Lei Complementar 76/93.

A contestação do proprietário tem o prazo de 15 dias (art. 9º Lei Complementar 76/93). Lembrando que, o proprietário pode fazer a defesa no âmbito administrativo e judicial.

Além disso, quanto ao Processo Judicial, a legislação agrária previu que o Juiz deveria conceder a imissão provisória da União na posse da propriedade em desapropriação imediatamente (Lei complementar 76/93). Posteriormente, pela Lei Complementar 88/96, foi estabelecido o prazo máximo de imissão na posse de quarenta e oito horas, ou seja, logo no início da ação de desapropriação. Este dispositivo busca possibilitar ao Incra iniciar a criação dos projetos de assentamento antes do final da ação de desapropriação, que normalmente demora, pois os desapropriados questionam o valor a ser pago pela indenização das benfeitorias e o prazo para resgate dos títulos da dívida pública. Cabe Lembra-se que a imissão foi uma das bandeiras da CONTAG e CNRA, mas não foi aprovada na constituinte¹⁰⁴.

¹⁰⁴ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro p. 103/104

A necessidade de tal provimento é evitar a demora do julgamento das causas agrárias, que por envolverem, geralmente, o conflito coletivo pela terra necessitam de intervenção do poder público na política agrária.

3.4.1 Conceito de imóvel rural e a definição de pequena, média e grande propriedade

Inicialmente, destaque-se que, como abordado nos capítulos anteriores, foi imunizada a desapropriação de pequena e média propriedade (Art. 185, I CRFB). Dessa forma, é essencial entender a definição da pequena, média e grande propriedade.

A Lei de Reforma Agrária (Lei nº 8.629/93) conceituou o imóvel rural como qualquer prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial (art. 4º da Lei nº 8.629/93). Lembrando, ainda, que para o direito agrário, um imóvel é considerado rural de acordo com a sua destinação e não sua localização, assim como de acordo com a sua continuidade, a qual não é necessariamente física, mas sim econômica¹⁰⁵.

A questão da área contínua é importante na definição de imóvel rural, único, passível, portanto, de vistoria e desapropriação para fins de reforma agrária, quando identificada “área contínua” que, embora composta de diversas matrículas imobiliárias e considerada a exploração econômica contínua, representa um só imóvel rural. O imóvel rural composto de diferentes matrículas pode ser classificado como “pequena, média ou grande propriedade rural”. Sendo o entendimento do Incra pela preponderância do

¹⁰⁵ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 28.

elemento exploração econômica como continuidade, como se vê no parecer da Procuradoria do Incra (SR/03/J/Nº13/95).

Dessa forma, é importante entender que o conceito de pequena, média e grande propriedade rural se dá pela continuidade de uma propriedade, não necessariamente física, mas também econômica, como acima dito. A continuidade da utilidade da área no direito agrário coloca a propriedade rural como aquela que fora delimitada e registrada no Registro Geral de Imóveis (RGI). Isso porque, o cadastro do Incra não é de propriedades rurais registradas no RGI¹⁰⁶, mas em áreas que eventualmente podem ser unificadas, se existir continuidade das mesmas, destacando que a definição agrarista do imóvel tem sido recepcionada pelo STF¹⁰⁷.

Além disso, o dimensionamento da propriedade é medido por meio dos módulos fiscais¹⁰⁸, dados pelo Incra por Município, sendo de um a quatro módulos fiscais é considerado uma pequena propriedade; de quatro a quinze, propriedade média e acima de quinze, grande propriedade.

Salienta-se que a múltipla propriedade, ou seja, as pequenas ou médias propriedades de uma mesma pessoa, ainda que em condomínio com terceiros, podem ser passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, nas frações ideais do condomínio desta mesma pessoa.

¹⁰⁶ SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011. p. 30.

¹⁰⁷ MS 24.488- STF; MS 24.503 - STF

¹⁰⁸ Unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município; Renda obtida com a exploração predominante; Outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; Conceito de propriedade familiar. O Módulo Fiscal procura refletir a área mediana dos Módulos Rurais dos imóveis rurais do município. Conforme as Instruções Especiais do Incra nº 20/80, nº 51/97 e nº 01/2001 é possível entender melhor a relação de módulos fiscais dos municípios brasileiros, por estado. Os módulos fiscais da tabela estão medidos em hectare. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/content/perguntas-frequentes>. Acesso: 12/07/2016.

Portanto, não é passível de desapropriação de terra para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade nos moldes do que prevê o art. 4º da Lei de Reforma Agrária e o art. 185, I da CRFB.

CAPÍTULO 4: ANÁLISE DE CASO EMBLEMÁTICO: FORMAÇÃO DO ASSENTAMENTO ROSELI NUNES

4.1 A história do Assentamento Rural Roseli Nunes

Em 8 de março de 2006, 45 famílias entre militantes do MST e outros interessados na luta pela terra própria da região próxima a Pirai (Resende, Valença, Barra do Pirai, Volta Redonda) ocuparam a fazenda Cesbra. Nesse ponto, destaca-se que muitos desses trabalhadores eram das áreas periféricas da Baixada com histórico urbano¹⁰⁹.

Em maio de 2006, nem dois meses após o início da ocupação, a proprietária da Fazenda Cesbra, a canandense Brascan Natural Resources S.A, requereu o primeiro pedido de reintegração de posse, sendo o referido pedido deferido em favor da multinacional.

Ocorre que, apesar da decisão para reintegrar a posse já ter sido deferida, as famílias tentaram resistir, porém tiveram que desocupar a área e, por isso, como força de pressão, resolveram ficar à beira da estrada acampadas em frente ao imóvel na Rodovia Presidente Dutra.

Em 30 de novembro de 2006, a ação de desapropriação da “Fazenda CESBRA” foi proposta pelo Incra e as famílias permaneceram na estrada até a imissão na posse, cuja decisão foi proferida em dezembro 2006.

Destaca-se aqui que, apesar do prazo para imissão na posse, de acordo com a Lei Complementar nº 76/93 ser de dois dias do despacho da inicial, a imissão só veio a ocorrer em 18 de dezembro de 2006, decisão célere, se comparada à média nacional de 78,5 dias.

¹⁰⁹ Os dados históricos do assentamento foram coletados em entrevista com os assentados em outubro de 2013, por meio do projeto de Extensão Universitária promovido pela PUC-RIO no Assentamento Rural Roseli Nunes. MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta.(orientadora) Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária. Rio de Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Em 5 de janeiro de 2007, os trabalhadores reocuparam a fazenda, porém de forma definitiva. Todavia, o proprietário estava se recusando a sair do imóvel, bem como estava orquestrando a retirada do eucalipto que plantava no imóvel (para vendê-lo e não perder o investimento – ocorre que o imóvel já tinha sido desapropriado), levando os ocupantes a ocuparem a sede como forma de pressão, o que foi finalmente resolvido com a impetração de um mandado de segurança¹¹⁰.

Dessa forma, a última ação foi exitosa e logo em seguida o proprietário saiu do imóvel.

Nesse momento, tem início o desenvolvimento do assentamento rural pelo Incra que hoje conta com em média 39 famílias e a divisão de terras foi feita por meio de Contratos de Concessão de Uso celebrados junto ao Incra (artigo 18, Lei 8.629/93).

Além disso, o modelo adotado no assentamento é o modelo tecnológico agrícola com referência na produção agroecológica, com o emprego de práticas conservacionistas e tradicionais aliado ao uso de fitoterapias.

Destaca-se, porém, que a obtenção da posse não lhes garantiu um desenvolvimento integral, tendo em vista que ainda é necessário a distribuição de todos os créditos habitacionais e de incentivo à produção, assim como melhorias à infraestrutura básica (energia elétrica, estrada). Tais políticas de desenvolvimento ainda não foram completamente concretizadas, mesmo decorridos muitos anos da imissão da posse. A demora da referida infraestrutura implicou em impedir uma qualidade de vida para os assentados.

¹¹⁰ Dados coletados em entrevista aos assentados em outubro de 2013, por meio do Projeto de Extensão Universitária promovido pela PUC-RIO no Assentamento Rural Roseli Nunes.

Por fim, vale informar que o nome do assentamento é em homenagem à Roseli Nunes¹¹¹, referência à uma das mártires do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que foi brutalmente assassinada à beira da estrada, por um caminhão que foi jogado contra uma marcha de agricultores em homenagem a luta do dia internacional das mulheres. Enfatize-se, que 8 março de 2006, Dia Internacional das Mulheres, marca o dia que tal ocupação foi iniciada.

4.2 O Processo de desapropriação da Fazenda Cesbra para formação do Assentamento Roseli Nunes.

O Incra no seu estrito dever legal de fiscalização do fiel cumprimento à função social da propriedade, instaurou processo administrativo de vistoria do imóvel localizado no município de Piraí-RJ, conhecido como Fazenda Cesbra, cadastrado no sistema nacional de cadastro rural (SNCR) e, cujo tamanho de área registrada, segundo o laudo de avaliação e vistoria do imóvel, é de 968 hectares¹¹².

A vistoria, conforme prevê a Lei de Reforma Agrária, cientificou previamente os proprietários. A realização da vistoria do imóvel ocorreu em 2004. Resultando da coleta dos dados, foi constatado que o referido imóvel não cumpria a função social, por não ter alcançado, simultaneamente, os índices legais que o classificariam como propriedade produtiva¹¹³.

O resultado da vistoria identificou, ainda, que a área do imóvel, corresponde a 64,64 módulos fiscais, recebendo classificação legal de grande propriedade (acima de 15 módulos), apresentava Grau de Utilização de terra

¹¹¹ A história de Roseli Nunes está documentada em um documentário “Terra para Rose”, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tbP6Ffo-sMM>, Acesso: 30/08/2016.

¹¹² Conforme laudo de avaliação e vistoria do imóvel há divergência da área registrada do imóvel (968 ha) e a área medida (1034,32 há) fl.110 processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

¹¹³ fl. 20 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro

- GUT em 88,30 % e Grau de Eficiência na Exploração- GEE em 91,50%, o que implica dizer que a parte expropriada imprime exploração considerada por lei ineficiente em tal área, conforme art. 6º da Lei de Reforma Agrária, merecendo a classificação de propriedade improdutiva, suscetível de desapropriação¹¹⁴.

Após a conclusão do processo administrativo de vistoria, o Presidente da República, no exercício de competência constitucional, declarou o interesse social na área correspondente ao imóvel, por meio de um Decreto Presidencial de dezembro de 2005¹¹⁵.

Sendo assim, após a edição do ato declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, o Incra promoveu avaliação do imóvel, analisando a qualidade do solo, procedeu ao levantamento das benfeitorias nele existentes e obteve informações sobre o preço do hectare da terra nua e das benfeitorias, conforme prevê o art. 12 da Lei nº 8.629/93.

Dessa forma, tendo em vista a necessidade de ser efetuada a justa indenização, após coletado os preços correspondentes à terra, o Incra elaborou planilhas de recomposição e custos obtendo os valores constantes do laudo que foi efetuado.

Além disso, considerando a previsão de imissão na posse do imóvel em até 48h, o Incra disponibilizou, inicialmente, como justa indenização mais de 2 milhões de reais¹¹⁶, englobando a indenização da terra nua, assim como as benfeitorias, sendo apenas não computados os semoventes e maquinários que foram retirados pelo expropriado¹¹⁷.

¹¹⁴ fl. 20 processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro

¹¹⁵ Em 1º de dezembro de 2005 foi editado o Decreto Presidencial declarando o imóvel para fins de reforma agrária nos termos do art. 18 letras "a" "b" "c" e "d" e art. 20, VI da lei 4.504 /64 e art. 2 da lei 8.629 de 93.

¹¹⁶ Com vistas a imissão na posse do imóvel, em 48h, o INCRA disponibiliza, como justa indenização, a importância de R\$ 2.199.952,03 (dois milhões, cento e noventa e nove mil, novecentos e cinquenta e dois reais e três centavos). fl.23 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

¹¹⁷ Ressalta-se que foram excluídos da avaliação os semoventes, as máquinas e os implementos agrícolas, bem como as benfeitorias pertencentes aos que irão se beneficiar com a destinação do

Outrossim, o Incra em novembro 2006, após a edição do decreto presidencial, ingressou com o processo judicial, requerendo a imissão da posse (art. 6 Lei complementar 76/93), respaldado com uma série de documentos (art. 5 da LC 76/93), além de cópias das comunicações prévias feitas aos proprietários, requerendo a imissão da posse em 48h.

Em 18 dezembro de 2006, quase um mês após o pedido de imissão na posse, foi proferida decisão¹¹⁸ determinando a imissão na posse do imóvel pelo Incra, sendo expedido o mandado de imissão da posse em janeiro de 2007.

Posteriormente, o debate do processo ficou centrado nos anos de resgate dos TDA's, tendo em vista que a expropriada sugeriu que fossem reduzidos os anos de resgate de 15 para 5 anos, o que fora aceito em conciliação pelo Incra, emitindo novos TDA's para resgate em 5 anos.

Por fim, em fevereiro de 2016 foi proferida sentença¹¹⁹, julgando procedente o pedido do Incra, para declarar a justa indenização do imóvel corresponde ao montante de R\$ 1.977.030,16 devendo o valor ser corrigido monetariamente desde maio de 2007 e, comprovado o pagamento do preço, deferiu a adjudicação do imóvel em favor do Incra, expropriante, servindo a sentença, ainda, para fins de transcrição no competente RGI.

Ademais, destaca-se que a sentença não é sujeita a reexame necessário, na medida que não se aplica o disposto no art. 13 §1º da Lei complementar 76/93.

imóvel ou que serão retiradas pelo expropriado. (fl.24 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro).

¹¹⁸ fl.236-238 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

¹¹⁹ fl.763-768 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

4.2.1 A análise do laudo agroeconômico de fiscalização da Fazenda Cesbra

O laudo agroeconômico¹²⁰ é um dos documentos juntados com a petição inicial do Incra no processo de desapropriação do imóvel¹²¹. O referido laudo tem o intuito de fazer o levantamento preliminar de dados e informações para verificação do cumprimento da função social da propriedade do imóvel, “Fazenda Cesbra”.

O laudo foi elaborado em cumprimento à ordem de serviço, INCRA/SR-07/RJ/Nº 21, de 31 de agosto de 2004, de acordo com o contido na Lei 8.629/93 e Estatuto da Terra e demais legislações pertinentes.

Inicialmente, o laudo avaliou a localização geográfica do imóvel, os aspectos físicos, aspectos bióticos, socioeconômicos, vegetação, recursos hídricos, solo, uso da terra, efetivo pecuário, conservação dos recursos naturais, relações de trabalho, e a análise da produtividade, o GUT e GEE.

Conforme se verifica do laudo, constata-se que a Fazenda Cesbra tem área registrada de 968,00 ha, porém foi constatado na vistoria 1.034,3176 ha. Sendo então, 64,64 módulos fiscais de área medida¹²².

Além disso, destaca-se que o imóvel é localizado em Pirai, integrante da Região Médio Paraíba. Na região é possível destacar que, dentre os aspectos socioeconômicos, a produção agrícola que, segundo os dados da pesquisa do IBGE demonstraram no ano de 2004, uma queda generalizada em termos de área plantada no município, tanto para lavouras permanentes quanto lavouras temporárias.

Ressaltando, ainda, que são poucos produtos originados em lavouras permanentes. E, corroborando os dados de baixa produtividade da região,

¹²⁰ fl.62/71 processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro

¹²¹ fl.64-71 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

¹²² fl.63 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro

encontra-se a Fazenda Cesbra, já que a sua principal atividade econômica era o plantio de eucalipto, cujo carvão alimentava os fornos da Mineradora Cesbra. Nesse ponto, relembra-se que houve uma queda na atividade da fazenda em 1996 e sendo reiniciada de forma gradativa em 2002.

Destaca-se, ainda, que parte da vegetação original do imóvel era mata atlântica que cedeu o lugar para o eucalipto para produção de lenha. Além disso, verificou-se que o efetivo pecuário era praticamente nulo e não foram identificadas outras atividades agrícola

Além das características da vegetação e das atividades agrícolas, o laudo constatou que a apuração dos índices de GUT E GEE, conforme preconiza a Lei 8.629/93, definem a classificação da produtividade do imóvel.

Os índices de GUT e GEE auferidos pelo laudo foram aquém do recomendado. Sendo assim, recomendou-se o uso da desapropriação.

O Grau de Utilização de Terra (GUT) encontrado no imóvel foi 88,30% e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE) foi 91,50% onde o mesmo teve sua classificação como grande propriedade improdutiva, conforme preconiza a Lei nº 8.629/93.

Dessa forma, concluindo o laudo que pela desapropriação de terra para fins de reforma agrária, tendo em vista os índices de GUT e GEE estarem aquém dos previstos na Lei de Reforma Agrária para propriedade produtiva. Ademais, o laudo considerou, ainda, que a capacidade do imóvel, de forma estimativa, é para 45 famílias, as quais receberiam lotes de 16,0 ha, conforme preconizado para região, já descontadas as áreas de reserva legal, preservação permanente e inaproveitáveis.

Além da análise da produtividade, o que foi priorizado e ensejou a desapropriação, o laudo verificou que, sobre os aspectos sociais, não existiam pessoas residentes no imóvel e apenas um trabalhador assalariado registrado,

o qual tinha a função de zelador, não havendo outros assalariados, ainda que irregulares ou empregados eventuais.

Diante das conclusões do laudo, foi recomendada a desapropriação apenas pelo aspecto da produtividade, insuficiência dos índices de GUT e GEE.

4.2.2 Análise do laudo de vistoria e avaliação do imóvel

Em 2006, após ter sido declarado que o imóvel “Fazenda Cesbra” como de interesse social para fins de reforma agrária, foi realizada uma vistoria no imóvel para verificar o preço de mercado do imóvel para ser indenizado o proprietário, nos moldes do art. 12 da Lei de Reforma Agrária¹²³.

O referido laudo¹²⁴ constatou que o valor total do imóvel corresponde à dois milhões, trezentos dezesseis mil, quatrocentos e setenta e três reais e sete centavos, R\$ 2.316.473,07, consideradas terra nua e benfeitorias.

No entanto, em atendimento, à recomendação do Tribunal de Contas da União¹²⁵, a estimativa de custos para recomposição de cobertura vegetal

¹²³ Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola

III - dimensão do imóvel;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações

¹²⁴ fl.94-112 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro

¹²⁵ Em atendimento a recomendação do Tribunal de contas da União cf. acórdão 1362/2004/plenário, a estimativa de custos para a recomposição da cobertura Vegetal das áreas de preservação

de áreas de preservação permanente da Fazenda Cesbra devem ser descontados do valor da indenização do imóvel.

Dessa forma, o valor total da estimativa de custos para recomposição da cobertura vegetal, no caso os custos para recomposição da mata ciliar (26,2298 ha) e os custos para o isolamento da área de reserva legal (193,60 ha) foram avaliados no importe de R\$ 116.521,04.

Assim, o valor total da indenização que deveria ser no valor de R\$ 2.316.473,07, será no importe de R\$ 2.199.952,03, tendo em vista o desconto dos custos de recomposição do passivo ambiental descrito acima (R\$ 116.521,04).¹²⁶

Além disso, foi encontrado o valor da terra nua, que é a diferença apurada entre o valor total do imóvel e o valor das benfeitorias, o que resultará no importe de R\$ 2.035.073,50¹²⁷.

Destaca-se também que o laudo constatou uma série de irregularidades nas áreas de preservação permanente e proteção destas áreas. De acordo com o documento, as APP's do imóvel somam, aproximadamente, 160 hectares. Entretanto, identifica-se que destes 160 hectares, 26,2 hectares estão sendo utilizados como pastagem (não cumprindo, portanto, a função ecológica objetivada) e 80 hectares utilizados para o cultivo de eucalipto para uso industrial, que também inviabiliza a função ecológica daqueles espaços.

Portanto, a Fazenda CESBRA encontrava-se em situação ambiental irregular, devido a não proteção devida de 106 hectares de APP. Dessa forma,

permanente da fazenda Cesbra foi calculada, devendo estes custos ser descontados do valor da indenização do imóvel (fl.112 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro).

¹²⁶ O valor total do imóvel, já descontado os custos de recomposição do passivo ambiental, será R\$: 2.316.473,07 – R\$ 116.521,04 = R\$ 2.199.952,03 (fl.112 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro).

¹²⁷ O valor da terra nua é o valor total do imóvel (R\$ 2.199.952,03) reduzido do valor das benfeitorias (R\$ 164.878,53), que será R\$ 2.199.952,03 - R\$ 164.878,53= R\$ 2.035.073,50 (fl.112 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro).

demonstra o laudo que a Fazenda Cesbra não cumpria de forma plena a o requisito da função social -proteção ambiental.

Por fim, concluiu o laudo que o uso do imóvel deve ser compatível com o bem-estar coletivo, apresentando condições para assentar 45 famílias, em lotes de 16 ha, que vem a ser o modulo rural do município de Piraí.

4.3 A prioridade do requisito produtividade na desapropriação da Fazenda Cesbra

A Fazenda Cesbra foi desapropriada para fins de reforma agrária, pois, ao ser instaurado o processo administrativo de vistoria do imóvel cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), foi constatado que o mesmo não cumpria sua função social.

A referida constatação foi obtida a partir do resultado da coleta dos dados obtidos por meio do laudo agroeconômico e do laudo de avaliação do imóvel. Assim, foi certificado que o referido imóvel não cumpria a função social, por não ter alcançado, simultaneamente, os índices legais que o classificariam como propriedade produtiva.

Como já informado, o Grau de Utilização de Terra, GUT, encontrado no imóvel foi 88,30% e o Grau de Eficiência de Exploração, GEE, que foi constatado no imóvel é de 91,50%, o que implica dizer que a parte expropriada imprime exploração ineficiente, nos termos da lei, merecendo a classificação de propriedade improdutiva, suscetível de desapropriação.

Dessa forma, ficou clara a decisão de desapropriação baseado apenas na análise produtivista do imóvel.

Isso porque, como se vê dos próprios laudos agroeconômicos e de avaliação e vistoria, foi constatado que tinha apenas um trabalhador com carteira assinada (zelador) e não havia outros assalariados ou empregados

eventuais no imóvel, o que não seria razoável para um local que funcionava plantio de eucalipto, cujo carvão alimentava os fornos da Mineradora Cesbra.

Sendo assim, é evidente o descumprimento do requisito da função social - observância das disposições que regulam as relações de trabalho.

Além disso, outro requisito da função social foi também descumprido, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, tendo em vista as irregularidades ambientais quanto a proteção devida de 106 hectares de APP constatadas no laudo de avaliação do imóvel (informado no tópico anterior).

Dessa forma, percebe-se que foi priorizado como argumento de desapropriação tanto para o Incra¹²⁸, quanto nas decisões judiciais¹²⁹, o descumprimento dos índices de produtividade, ou seja, foi priorizada a análise produtivista da desapropriação e não a análise simultânea de todos os requisitos da função social da propriedade.

Nesse mesmo sentido, destaca-se que o descumprimento da legislação ambiental refletiu apenas na redução da indenização do imóvel, mas não fora o argumento principal para sua desapropriação.

Corroborando, portanto, para a tese que existe análise estritamente produtivista da desapropriação de terra para fins de reforma agrária.

Sendo assim, como consta dos autos do processo de desapropriação, bem como dos laudos de vistoria do imóvel, foi priorizado o requisito produtividade em detrimento dos demais requisitos.

¹²⁸ “Como coleta de dados realizada, restou diagnosticado que o referido imóvel rural não cumpria sua função social, por não ter alcançado, simultaneamente, os índices legais que classificariam como propriedade produtiva” fl.20 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

¹²⁹ fl.236-237 e fl.763-767 do processo 002.229623820064025101 Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o capítulo sobre a reforma agrária, desde o debate do processo constituinte, destacando as diversas entidades que tiveram os papéis centrais para o debate do tema como MIRAD, INCRA, UDR, CNBB, UDR, CONTAG e outras, a aprovação do texto constitucional, assim como as leis infraconstitucionais que regulamentam o tema.

A Assembleia Nacional Constituinte foi palco de acalorados debates sobre o tema, porém, ainda assim, obteve uma série de avanços, pois subordinou o direito de propriedade à função social que está dentre os princípios da ordem econômica e dentre os direitos fundamentais (art. 5, XXII CRFB), entendendo a propriedade privada não mais como direito absoluto.

Tal conquista, porém, não foi plena, tendo em vista que no acirrado debate da Assembleia Constituinte, os ruralistas conseguiram embargar avanços.

Isso porque, foi introduzido no texto legal da Constituição o artigo 185, II, que proíbe a desapropriação de terra produtiva.

Contudo, por meio da presente pesquisa, percebe-se que esta proibição, de forma isolada, não é a melhor leitura a ser feita, uma vez que, por meio de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, constata-se que a produtividade é apenas um dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade e deve ser analisado, conjuntamente, com os outros três (a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, bem como observância das disposições que regulam as relações de trabalho e uma exploração que favorece proprietário e trabalhador).

Todavia, apesar das disputas de interpretação quanto a simultaneidade dos requisitos da função social e a melhor leitura ser a interpretação sistemática, ainda assim, parte da doutrina e o próprio Incra sempre priorizaram a análise da produtividade isoladamente

Dito isso, é possível afirmar que há efetivamente uma prioridade do requisito produtividade para a desapropriação sancionatória, não sendo observados os demais requisitos como causas de descumprimento da função social.

A referida constatação pode ser observada no caso emblemático que é objeto desta pesquisa (processo de desapropriação para formação do Assentamento Roseli Nunes), na qual os próprios laudos elaborados pela equipe técnica do Incra constataram um passivo ambiental decorrente da não conservação das áreas de preservação permanente em diversos pontos do imóvel, assim como a constatação de ter apenas um trabalhador com carteira assinada no imóvel, porém isso não foi colocado como motivo de não cumprimento da função social.

Todavia, isoladamente, os ineficientes índices de produtividade do imóvel- GUT e GEE foram colocados como causas de descumprimento da função social.

Além disso, pode ser constatado, ainda, que os índices que analisam a produtividade de terra estão completamente defasados, pois, apesar da legislação infraconstitucional, Lei de Reforma Agrária, ter previsto uma atualização periódica (art. 11 da Lei) desses índices por uma pasta ministerial (art. 6§§ 1º e 2º da Lei), não há atualização desde a década de 80.

Ressalta-se, ainda, que o ajuste previsto na Lei de Reforma Agrária existe desde o primeiro marco legal que tratou sobre reforma agrária, Estatuto da Terra, e há um clamor pela revisão, porém tal revisão é muito difícil de ser efetuada, pois precisa de uma vontade administrativa complexa, tendo em

vista que a Lei de Reforma Agrária estabeleceu em linhas gerais a competência da pasta ministerial para essa revisão.

Ademais, é evidente que os avanços tecnológicos no setor agrário no país já foram muitos, o que deixa, portanto, uma defasagem desses índices, graus de eficiência da exploração e utilização da terra, pois os parâmetros a que estes são baseados já estão anacrônicos. E, como consequência, agrava-se a possibilidade de ser feita uma política de reforma agrária eficiente, tendo em vista a prioridade da análise do requisito produtividade que ainda é embasado em parâmetros completamente desatualizados.

Por fim, o presente trabalho constatou também, por meio do caso emblemático que, a luta pela reforma agrária não termina no processo de desapropriação de terra, mas continua em todo o procedimento de assentamento das famílias, na concessão de créditos fundiários e na garantia de direitos básicos e fundamentais para que se alcance uma vida digna para os assentados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra (orientador). **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2007.

DIAS VARELLA, Marcelo. **Introdução ao Direito a Reforma Agrária: o direito face aos novos conflitos sociais**.- São Paulo: Ed. De Direito, 1998

GRAU, Eros Roberto. **Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16^o edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

MONTEIRO, Juliana Carepa et al. Mariana Trotta.(orientadora) **Análise do Cumprimento dos Requisitos da Função social da Propriedade para Fins de Reforma Agrária**. Rio de Janeiro, 2014. Artigo de Iniciação Científica - Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: www.puc-rio.br/pibic/ccs/DIR/-Julia%20%20Juliana%20Maria%20Isabel%20Marina%20.pdf

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, vol. IV**. 22^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PILATTI, Adriano. **Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 1988.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2008

PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto, Farias, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**.- Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005

QUINTANS, Mariana. **A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2005.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2011.

SANTOS, Gilda Diniz dos et al. (Org). **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo**. Brasília: INCRA, 2011.

SANTOS, João Paulo de Faria. **Reforma agrária e preço justo: a Indenização na desapropriação agrária sancionatória**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009.

SGARBI, Adrian. **Introdução à Teoria do Direito**. São Paulo: Pons, 2013.

SILVA, José Afonso, **Comentário Contextual à Constituição**, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35a. edição - São Paulo: Ed. Malheiros, 2011.

PROCESSOS

Justiça Federal Seção Judiciária do Rio de Janeiro
002.229623820064025101

Sítios eletrônicos:

<https://www.youtube.com/watch?v=tbP6Ffo-sMM>, acessado em 30/08/2016

www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agraopecuaria/censoagrario/2006 acessado em 30 maio de 2016

Entrevistas:

Assentados do assentamento Rural Roseli Nunes, entrevistados em outubro de 2013 em Piraí, Rio de Janeiro

