



IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público

EDB – Escola de Direito de Brasília

Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional

ELMÚCIO JACINTO MOREIRA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E OS CRITÉRIOS DE
DESAPROPRIAÇÃO: POR QUAIS CAMINHOS TEM PERCORRIDO A TUTELA
JURISDICIONAL?**

BRASILIA, DF

2019

ELMÚCIO JACINTO MOREIRA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E OS CRITÉRIOS DE
DESAPROPRIAÇÃO: POR QUAIS CAMINHOS TEM PERCORRIDO A TUTELA
JURISDICIONAL?**

Dissertação apresentada como requisito parcial ao
Programa de Mestrado Acadêmico em Direito
Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito
Público.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

BRASILIA, DF

2019

Jacinto Moreira, Elmúcio

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E OS CRITÉRIOS DE DESAPROPRIAÇÃO: POR QUAIS CAMINHOS TEM PERCORRIDO A TUTELA JURISDICIONAL? / Elmúcio Jacinto Moreira. – 2019.

75 p

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional)- Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito Público, 2019.

Orientação: prof. Dr Rafael Silveira e Silva

1. Função Social 2. Propriedade Rural 3. Desapropriação 4. Tutela Jurisdicional

ELMÚCIO JACINTO MOREIRA

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E OS CRITÉRIOS DE
DESAPROPRIAÇÃO: POR QUAIS CAMINHOS TEM PERCORRIDO A TUTELA
JURISDICIONAL?**

Dissertação apresentada como requisito parcial ao
Programa de Mestrado Acadêmico em Direito
Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito
Público.

Dissertação defendida em 12/12/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Orientador

Prof. Dra. Carolina Costa Ferreira

Prof. Dr Luis Henrique Paiva

BRASÍLIA-DF

2019

À minha amada esposa Mary, aos meus filhos Bruna, Matheus e Manuela e à minha mãe Maria. Toda dedicação, incentivo, gesto de amor e carinho, contribuíram para a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela vida. À toda minha família, pelo incentivo aos estudos nessa longa caminhada e, é claro, em especial, à minha amada esposa Mary, que segurou a onda cuidando da nossa pequena Manu para eu me dedicar aos estudos.

Ao meu querido filho Matheus. À minha filha Bruna, com suas pequeninas e lindas filhotas, Nanda e Lulu. Ao meu pai (*in memoriam*) e à minha mãe querida, iniciadores de tudo na minha vida. Às minhas irmãs e irmãos, sempre unidos pelo sangue e pelo amor.

Agradeço sobremaneira, ao professor Rafael Silveira e Silva, por toda atenção e orientações sempre pontuais, indispensáveis à condução e elaboração de toda a pesquisa realizada. Muito obrigado mestre!

Ao meu grande amigo Aníbal Resende, que foi o mentor e incentivador para eu me matricular neste curso de mestrado. A todos os demais professores, coordenadores e colaboradores do IDP. Aos meus colegas de trabalho que me dão suporte profissional e, finalmente, aos colegas de turma, sempre solidários durante essa especial jornada.

**“Creio no riso e nas lágrimas
como antídotos contra o ódio e
o terror.”**

Charles Chaplin.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E OS CRITÉRIOS DE DESAPROPRIAÇÃO: POR QUAIS CAMINHOS TEM PERCORRIDO A TUTELA JURISDICIONAL?

Mestrando: Elmúcio Jacinto Moreira¹

RESUMO:

O objetivo do presente trabalho é demonstrar como tem sido as decisões da Justiça Federal em relação aos processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, uma vez que a garantia ao direito de propriedade imóvel rural no Brasil passa pela análise de critérios de aferição do cumprimento da função sua social. Por conseguinte, responder em que medida os elementos e requisitos existentes na Constituição Federal e legislação esparsa são suficientes para que o Poder Público possa definir e aferir se uma propriedade imóvel esteja ou não cumprindo sua função social, de forma que, a partir dessa definição pelo Poder Público, o direito de propriedade estará ou não garantido conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Para se chegar ao resultado pretendido, por ser imprescindível à pesquisa, foi abordada a questão sobre o instituto da desapropriação como forma de intervenção no direito de propriedade, especialmente no que toca ao seu procedimento naquelas situações de descumprimento da função social, tendo sido analisados casos concretos de ações ordinárias perante a Justiça Federal, num ambiente em que esses critérios de aferição da função social são amplamente discutidos, oportunizando às partes envolvidas a ampla defesa e o contraditório, resguardando com isso, a garantia do devido processo legal na busca da tutela jurisdicional pretendida.

¹ É Registrador Público, titular do 1º Ofício de Registros de Imóveis, Títulos e Documentos da Comarca de Tapurah-MT, onde ocupa o cargo após aprovação em concurso público de provas e títulos para ingresso nos serviços notariais e registrais; Foi professor universitário na UEG- Universidade do Estado de Goiás, no campus de Luziânia-GO, lecionando a matéria de Gestão Imobiliária no ano de 2003. Doutorando pela Universidade do Museo Social da Argentina na disciplina Ciências Jurídicas e Sociales. Email: elmucio@hotmail.com

Palavras chaves: Princípio. Propriedade. Imóvel. Rural. Critérios. Aferição. Constituição. Função. Social. Garantia. Desapropriação. Jurisprudência. Segurança. Reforma. Agrária. Devido. Processo. Decisões. Justiça.

ABSTRACT:

The objective of this paper is to demonstrate how the Federal Court has been ruling in relation to the processes of expropriation for social interest for agrarian reform purposes, since the guarantee to the right of rural property in Brazil goes through the analysis of criteria of verification of the compliance with its social function. Therefore, answer to what extent the elements and requirements in the Federal Constitution and sparse legislation are sufficient for the Government to define and assess whether or not an immovable property is fulfilling its social function. that, based on this definition by the Government, the right to property will or will not be guaranteed as established by the Federal Constitution of 1988. To reach the intended result, being indispensable to the research, the question about the expropriation institute was approached as a way intervention in the right to property, especially as regards the its procedure in those situations of noncompliance with the social function, having been analyzed concrete cases of ordinary actions before the Federal Justice, in an environment in which these criteria of measurement of the social function are widely discussed, giving the parties involved the broad defense and the contradictory, thus safeguarding the due process of law in the pursuit of the intended judicial protection.

Keywords:

Principle. Property. Immobile. Rural. Criteria Measurement. Constitution. Function. Social. Warranty. Expropriation. Jurisprudence. Safety. Reform. Agrarian. Due. Process. Decisions. Justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 A PROPRIEDADE IMÓVEL RURAL NO BRASIL E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....	17
2 O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO NO DIREITO DE PROPRIEDADE.....	27
2.1 Conceito de Desapropriação.....	27
2.2 Espécies de Desapropriação.....	29
2.3 Desapropriação do Imóvel Rural para os fins de Reforma Agrária.....	32
3 DECISÕES JUDICIAIS E POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DOS REQUISITOS DE AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	42
3.1 Análise e estudo de casos concretos.....	42
3.1.1 Primeiro caso: Terceira Região da Justiça Federal- São Paulo.....	45
3.1.2 Segundo Caso: Quinta Região da Justiça Federal- Pernambuco.....	49
3.1.3 Terceiro Caso: Primeira Região da Justiça Federal- Pará.....	52
3.1.4 Quarto Caso: Segunda Região da Justiça Federal- Rio de Janeiro.....	56
3.1.5 Quinto Caso: Quarta Região da Justiça Federal- Paraná.....	60
3.2- Um comparativo entre os casos analisados.....	64
Quadro demonstrativo dos casos concretos analisados.....	64
CONCLUSÃO.....	71
Referências Bibliográficas.....	74

INTRODUÇÃO

Pensar no garantido direito de propriedade e sua função social, como expressamente constantes no texto da Constituição Federal, ali alojados no campo dos direitos e garantias fundamentais, nos conduz, em primeira leitura, a uma resposta de que o direito à propriedade, atendida sua função social, está entre os direitos inerentes à vida em sociedade.

Inobstante essa proteção recair sobre qualquer espécie de propriedade, seja móvel, imóvel ou mesmo imaterial, a presente pesquisa ficará delimitada tão somente à propriedade imóvel rural e sua função social, deixando para outros estudos as demais espécies de propriedades existentes.

O fato é que o homem resolveu atribuir à propriedade um direito próprio, divergindo daqueles que entendem ser a propriedade um direito natural, ou seja, inerente à própria existência do homem, para os quais não haveria qualquer necessidade de que fosse garantido qualquer direito sobre a propriedade imóvel, pois sua origem estaria na posse e, via de consequência, pelo seu trabalho em cima da propriedade imóvel.

Com a Carta Magna de 1988, o constituinte brasileiro introduziu definitivamente a garantia do direito à propriedade e, com isso, positivou aquilo que muitos a entendiam como um direito natural, posto ser que era garantido em função da exteriorização da posse e o exercício do seu trabalho sobre a propriedade.

Contudo, não se pode perder de vista que o constituinte de 1988, também esteve atento quanto ao uso satisfatório da propriedade para que esse direito fosse garantido. Com isso, vinculou essa garantia à maneira em que essa propriedade é utilizada pelo homem.

Por conseguinte, caso atenda a sua função social para a qual exista, esse direito é plenamente assegurado como inscrito na Carta Magna. Porém, ao contrário disso, uma má utilização, que não atenda a sua função social, como estabelecida no próprio Diploma Constitucional, estará sujeita às intervenções estatais que, por sua vez, servem de limitação de uso e até mesmo de perda total dessa propriedade imóvel e, em especial, para fins de reforma agrária, residindo aí o chamado interesse social.

Nesse mesmo contexto, foi necessário ainda, que o legislador apresentasse algumas definições do que realmente se entende por função social da propriedade, pena de disseminar a prática de injustiças. Claramente, teve essa definição, o intuito de coibir o Poder Público de utilizar-se de mecanismos com desvio de finalidade e, com isso, atentar contra os princípios constitucionais da administração pública, assegurando então, que interesses individuais não se sobreponham ao coletivo e nem o privado ao público.

Com isso, para que o direito de propriedade fosse realmente garantido – já que vinculado ao atendimento da sua função social- o constituinte originário o referenciou de forma expressa nos Direitos Fundamentais da Carta Magna, ensejando assim, uma melhor compreensão da abstração que pudesse ter o princípio ora tratado.

Sua preocupação com a função social da propriedade foi além dos direitos fundamentais previstos no art. 5º pois, tratou também do mesmo princípio no capítulo da Ordem Econômica e Financeira e, por fim, reforçou a mesma ideia no capítulo especial destinado à política urbana. Contudo, sempre observando a Constituição Federal, o tema sobre a função social da propriedade, tem assento na legislação infraconstitucional como por exemplo no Código Civil, Estatuto da Terra, Estatuto das Cidades e outros.

No entanto, é exatamente no campo da política agrícola, fundiária e da reforma agrária que o constituinte se preocupou em definir o que se almeja com o princípio da função social da propriedade, estabelecendo requisitos para a verificação do seu cumprimento efetivo.

Todavia, por constar essa referência à função social da propriedade em diversos dispositivos constitucionais e, em capítulos diferentes, há então a necessidade que sejam observados como um grande sistema interligado, de forma que sua interpretação deve ser feita de forma conjunta e de maneira complementares entre si, não dando a uns, maior importância que a outros.

Ao longo do caminho, vai-se entendendo a função social da propriedade, de forma a concebê-la como instituto absoluto e, dando à propriedade o significado em razão do seu próprio conteúdo, conduzindo o seu uso sempre com vistas a um fim social coletivo. Extrai-se daí a necessidade de o Poder Público possuir o completo domínio dos meios de controle e verificação daqueles imóveis que estejam ou não

cumprindo a sua verdadeira função social, na forma preconizada na Constituição Federal.

Partindo desses pressupostos teóricos, delimitamos o nosso problema de pesquisa no seguinte sentido: em que medida esses critérios de aferição e requisitos constantes na Constituição Federal e legislação esparsa são suficientes para que o Poder Público possa definir e aferir se uma propriedade imóvel esteja ou não cumprindo sua função social, de forma que, a partir dessa definição pelo Poder Público, o direito de propriedade estará ou não garantido?

A hipótese levantada é a de que, se esses critérios de aferição ficarem adstritos tão somente ao resultado aferido pelo poder expropriante, aumenta-se o risco da desapropriação se revelar de forma injusta e, por conseguinte, o direito de propriedade não estaria sendo garantido conforme dispõe a Constituição Federal, ainda quando a propriedade estivesse cumprindo sua função social. Surgiu então, a partir dessa hipótese, a necessidade de pesquisar por quais caminhos tem percorrido a tutela jurisdicional, especialmente analisando casos concretos perante a Justiça Federal.

Com base nessa inquietação, assentamos a necessidade de evidenciar a importância do estudo da garantia do direito de propriedade, sobretudo à luz da norma constitucional que o acolheu e o elevou à qualidade de direito fundamental, bem como dos diversos reflexos na forma de usar a propriedade em razão da sua função social sem, contudo, deixar de pesquisar a evolução histórica da propriedade imobiliária no Brasil.

No percurso metodológico aqui adotado, foram utilizados recursos como pesquisas bibliográficas e estudo de casos concretos ocorridos na Justiça Federal, notadamente em função de diretrizes e posicionamentos já adotados pela jurisprudência pátria, especialmente pelas decisões tomadas na Justiça de primeiro grau, nos Tribunais Regionais Federais e nos Tribunais Superiores.

Mais especificamente, foram estudados cinco casos concretos ocorridos na Justiça Federal, nos quais, o proprietário teve seu imóvel declarado como de interesse social para fins de reforma agrária pelo órgão federal com competência para tanto, provocando com isso, a irrisignação do expropriado e, por conseguinte, sua insurgência contra o Decreto Expropriatório, por não concordar com os critérios de

aferição que demonstraram o descumprimento da função social da sua propriedade rural.

Na análise dos referidos casos, foi utilizado o método exploratório, pois o que se busca com a análise é apresentar evidências suficientes dos casos concretos, à procura de um melhor entendimento sobre o posicionamento dos julgados, que são a última palavra para confirmar a perda ou a manutenção da propriedade ao seu proprietário. Sobre tais evidências, não poderia deixar de citar aqui os ensinamentos de Robert K. Yin:

Finalmente, a exposição de evidências adequadas deve vir acompanhada por alguma indicação de que o pesquisador esteve atento à validade das evidências- mantendo o seu encadeamento, por exemplo. Não significa que todos os estudos de caso precisam ser carregados com tratados metodológicos².

Após a pesquisa em busca de processos encontrados nesse sentido, com os dados dos julgados já colhidos e agrupados, foi feita uma análise sobre o enfrentamento de cada magistrado naquele processo (em todas as instâncias em que o processo esteve), traduzindo essa análise em qualitativa, haja vista que a fundamentação do juiz da causa é essencial para entender se os critérios de aferição do cumprimento da função social apurados pelo ente expropriante, ainda que por força de lei, não estariam acometidos de injustiça (já que ainda se encontravam em fase administrativa), até porque, é direito fundamental de qualquer cidadão ter apreciada pelo Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito.

No que toca ao referencial teórico sobre a propriedade em si e suas vertentes, não prescinde da verificação da sua origem, sistemas que a contemplam e a compatibilidade com as vigas da ordem jurídica pátria, exigindo pesquisa acurada no meio acadêmico, notadamente monografias, dissertações, teses, enfim, da literatura especializada acerca da função social da propriedade e os requisitos legais para verificação do seu controle e definição, inclusive com buscas e entendimentos a casos

² YIN, Robert. K. **Estudo de caso - planejamento e métodos**/ Robert K. Yin; Trad. Daniel Grassi- 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

concretos nas interpretações de juízes sobre os critérios de cumprimento da função social da propriedade rural, conforme já antes mencionado na metodologia.

A estrutura da dissertação foi organizada em três capítulos. No primeiro, intitulado de “A propriedade imóvel rural no Brasil e a função social”, foi tratada a importância do direito de propriedade e sua história desde séculos atrás. No caso brasileiro, foi traçado um histórico sobre a distribuição de terras aos primeiros ocupantes oriundos da era do seu descobrimento até os dias atuais. Também não foi deixado de lado a discussão entre o direito de propriedade e sua vinculação ao cumprimento de sua função social, passando de um direito natural e individual a um direito da coletividade.

No segundo capítulo, cujo título foi denominado de “Instituto da desapropriação como forma de intervenção no direito de propriedade” foi tratado um referencial teórico acerca do referido instituto, descrevendo as diversas espécies de desapropriação existentes no Brasil, dando destaque à desapropriação da propriedade por interesse social para fins de reforma agrária, por ser essa a espécie objeto desta pesquisa.

Foi ainda necessário, nesse capítulo, trazer o conceito de Reforma Agrária e suas implicações, posto tratar-se de outro instituto a ser trabalhado na presente pesquisa, revelado como o escopo a que se propõe a aferição do cumprimento ou não da função social da propriedade rural.

No terceiro capítulo, apresentamos o que se define como estudo de casos. Nesse ponto, foi feita uma análise de casos concretos de desapropriação em todas as 05 regiões da Justiça Federal no Brasil, escolhendo um caso de cada região, de forma a garantir um maior equacionamento nos dados coletados. Essa análise irá demonstrar o entendimento atual da justiça brasileira no enfrentamento da questão específica sobre os critérios de aferição desses requisitos, à luz da legislação ordinária em estrita consonância com os mandamentos constitucionais.

Por fim, precedente às conclusões, foi realizado um cruzamento comparativo entre as decisões das cinco regiões pesquisadas, com o intuito de descobrir a aproximação ou distanciamento entre as decisões, sempre tomando como referência o primeiro caso julgado, posto que nele, como ponto central da discussão está o

problema da improdutividade da terra, variável comum a todos os demais casos pesquisados.

1 A PROPRIEDADE IMÓVEL RURAL NO BRASIL E A SUA FUNÇÃO SOCIAL.

De maneira inquestionável que o primado da Constituição deve se sobressair em um Estado que se qualifica como Republicano e Democrático de Direito. A garantia do direito de propriedade, por constar inicialmente nos direitos fundamentais da Carta Magna de 1988, já os eleva à categoria daqueles em que sobre eles não haverá retrocesso e, nesse ponto, sobre a propriedade, não se exigirá outro resultado senão o cumprimento da sua função social em prol da coletividade, seja de forma direta ou indiretamente.

Nas palavras de Ferreira Filho³ “Os direitos fundamentais referentes à propriedade estão num plano intermediário entre os que concernem à liberdade e os que dizem respeito à segurança, já que ela ao mesmo tempo toca a uma e a outra”.

Na verdade a propriedade tem esses dois vieses pois, ao mesmo tempo que permite ao proprietário o uso e gozo da coisa com liberdade, ainda assim, traz-lhe segurança, não somente de aparência, mas de fato, pois o tranquiliza quanto às possíveis intempéries advindas das variações econômicas e sociais.

Nelson Nery⁴, sobre o direito de propriedade nos ensina " A CF 5º XXII, garantindo o direito de propriedade, celebra o *princípio do respeito à propriedade* que consiste em reconhecer a cada um o direito aos seus bens.”

É bem verdade que o direito à propriedade inserido na CF/88 não se limita aos bens imóveis, mas a toda coletividade de bens e, com base nisso, é que se revela como direito fundamental do homem, ainda que o Estado tenha que se valer de suas forças impositivas para assegurar esse direito.

Na proteção que se dá aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, infere-se que o legislador constituinte vislumbrou a possibilidade de tornar efetivos esses direitos, dispondo de normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais como sendo de aplicação imediata. É necessário então, que tais

³ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves- Curso de Direito Constitucional – 35. Ed.- São Paulo: Saraiva, 2009.

⁴ Nery Junior, Nelson. Código civil comentado / Nelson Nery Junior, Rosa Maria de Andrade Nery. - 9. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (pag 1114)

direitos não se tornem apenas letra fria da Carta Constitucional, pois há que pensar sobre eles numa máxima efetividade, ainda que esse pensamento não seja majoritário na doutrina, posto que nem toda norma constitucional é passível de aplicação imediata.

Discorrendo à procura de se compreender o que é propriedade, sob a ótica de ser um direito natural, equiparado à segurança, igualdade e liberdade, Proudhon fez duras críticas a quem assim a entendeu, negando-a totalmente como um direito natural que, segundo ele, só o fato da necessidade de ter que se provar a sua origem, já a distingue dos demais direitos naturais. Observamos suas palavras:

Mas a propriedade, segundo a sua razão etimológica e as definições da jurisprudência, é um direito fora da sociedade; é evidente que se os bens de cada um fossem bens sociais as condições seriam iguais para todos e seria contradição dizer: A propriedade é o direito que um homem possui ao dispor de uma propriedade social da maneira mais absoluta. Assim, se estamos associados para a liberdade, igualdade, igualdade, segurança, não o estamos em relação à propriedade; assim se a propriedade é um direito natural, esse direito natural não é social mas antissocial. Propriedade e sociedade são coisas que invencivelmente repugnam uma à outra; é tão impossível unir dois proprietários como juntar dois ímanes pelos polos semelhantes. É preciso que a sociedade pereça ou então que elimine a propriedade. Se a propriedade é um direito natural, absoluto, imprescritível e inalienável, porque se preocuparam tanto com sua origem em todas as épocas? Porque essa ainda é uma das marcas que a distinguem. A origem de um direito natural, bom Deus! E quem alguma vez se ocupou da origem dos direitos de liberdade ou igualdade? Existem porque existimos: nascem, vivem e morrem conosco.⁵

Porém, longe da definição em ser ou não um direito natural, mas certo de ser um direito fundamental e, afastando-a, porém, das demais espécies de propriedades (v.g. móveis, imaterial, autoral), a propriedade imóvel é tema de relevantes debates no mundo jurídico, em razão da sua característica patrimonial, de maneira que, tratá-la de forma individualizada revelará uma melhor compreensão sobre a aplicação dos métodos e instrumentos de verificação da correta utilização do solo, com a ideia de consolidar o seu uso de acordo com a função social prevista na Constituição Federal. Quando delimitamos essa garantia constitucional ao campo da

⁵ PROUDHON, Pierre Joseph- O que é a Propriedade. Editorial Estampa: Lisboa: 1971, pg.44.

propriedade imóvel, especificamente no caso do Brasil, sabemos que desde o seu descobrimento, portanto há mais de 500 anos atrás, o fator terra não é uma questão de consenso entre os seus habitantes. Ainda há, e sempre houve disputas por terras em todas as classes sociais, umas pela própria ganância para preservar sua dominação e outras pela simples tentativa de defesa de um direito que entendia como seu.

Com isso, é de suma importância uma breve narração sobre a distribuição das propriedades imobiliárias no Brasil durante períodos da sua história.

Nas palavras de Michelini,⁶ "No Brasil a História da propriedade imobiliária remonta ao período imediatamente posterior ao seu descobrimento pelos portugueses, em 1500. A partir do ano de 1534, a Coroa Portuguesa passou a dividir o território descoberto em Capitânicas Hereditárias, faixas lineares de terra que se estendiam da costa até a linha demarcada pelo Tratado de Tordesilhas".

É conhecido em nossa história que os donatários de tais capitânicas não faziam jus a toda a terra que lhes eram doadas, mas tão somente a 20% do total recebido, os outros 80% restantes deveriam doar a outros ocupantes através do regime de sesmaria. Por sua vez, os sesmeiros (novos ocupantes das terras) tinham a obrigação de ocupar, demarcar e cultivar essa terra e, se cumprissem esse encargo, geralmente estipulado com prazo de cinco a três anos, adquiriam definitivamente as terras que lhes foram doadas e poderiam, inclusive, aliená-las.

Porém, esse sistema de sesmarias, após muitas leis e regulamentos ineficazes, encerrou-se por volta de 1822 com a suspensão de novas concessões e, finalmente, com a Provisão 154 de 1823 que pôs fim de vez ao sistema vigente.

Nas palavras de Marcelo Sciorilli⁷, "as sesmarias acabaram por provocar no território brasileiro uma situação caótica, isto é, com faixas improdutivas, aumento da concentração de renda, da desigualdade social e atraso na agricultura."

⁶ MICHELINI, Carlos Roberto. Legitimidade da Propriedade Rural: A engenharia na legalização e legitimação da propriedade rural na garantia de investimentos rurais. e ed. Mato Grosso: KCM, 2012. Revisada e atualizada.

⁷ SCIORILLI, Marcelo. Direito de propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites / Marcelo Sciorilli, - São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

Após essa fase das sesmarias, entrou em uso o “sistema das posses”, pelo qual o país passou a sofrer um apossamento indiscriminado de terras, sem que qualquer autoridade pública tomasse conhecimento ou emitisse autorização. A posse teve seu valor reconhecido e daí em diante passaram a ser reconhecidas como forma de domínio, perdurando até o ano de 1850 quando entrou em vigor a Lei 601, estabelecendo novas diretrizes sobre a ocupação de terras no Brasil.

Diante do novo período dessa legislação, foi possível então que se definissem o que eram terras públicas e terras privadas. Esse período da Lei 601 de 1850 foi considerado, por muitos historiadores, o marco no cenário jurídico àquela época e o mais relevante diploma legal até o advento do Estatuto da Terra. Nasceu dessa Lei o direito à usucapião àqueles que desenvolviam cultura efetiva e tinham moradia habitual, aparentando como verdadeiros proprietários.

Em termos históricos, surgiu então o período republicano que, por força da Carta Constitucional de 1891, as terras devolutas e minas passaram a pertencer aos estados (somente aquelas situadas nos seus respectivos territórios), destinando à União terras indispensáveis à defesa das fronteiras. Historiadores nos relatam que o período republicano trouxe pouca contribuição em termos de organização e legalização de terras.

Apesar da desorganização ainda vigente na distribuição de terras, muitas foram as leis destinadas a criar mecanismos para sua regularização. Entre elas o Estatuto da Terra de 1964 (Lei 4.504/64) que se tornou um marco em terras no Brasil. Alguns órgãos federais também foram criados com o fim de implementar política agrária que pudesse estimular o crescimento da economia.

Assim, a longas braçadas históricas chegamos aos dias atuais onde, a Constituição Federal de 1988, garantindo o direito de propriedade, também limita qualquer lei que possa desvirtuar do direito de propriedade a necessidade de cumprimento de sua função social.

Por conseguinte, é importante reforçar que o direito de propriedade previsto na Constituição Federal só será totalmente garantido quando o seu proprietário estiver cumprindo a função social da terra por ele ocupada. Implica dizer que o uso da propriedade deve desprender-se dos interesses estritamente individuais, criando condições para que, além do caráter econômico, seja útil, produtiva e voltada às

necessidades da justiça social, nesta incluída também a responsabilidade socioambiental.

No que toca ao campo jurídico, Nelson Nery⁸ nos propõe ensinamento no seguinte sentido:

O caráter jurídico mais significativo do direito fundamental de propriedade, cuja conservação constitui a base da sociedade política, é ter a mesma eficácia jurídica que a liberdade, a segurança e a resistência à opressão ostentam no cenário dos direitos fundamentais, devendo seu titular receber a proteção jurídica pertinente à proteção dessa classe de bens.

Nery ainda faz um destaque sobre a função social da propriedade, nos ensinando que

A CF (arts. 5º, XXIII e 170 III) estabelece como garantia fundamental e como princípio da ordem econômica a função social da propriedade. A regra vem do art. 153 in fine da Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar), que estabeleceu, por inspiração dos civilistas Martin Wolff (*Reichsverfassung und Eigentum*, FG Kall, n. III, p.10) e Otto von Gierke (*Deuts. Privatrecht*, v. I, §28, I, p. 225 e § 28, I, p. 319; v. II, § 120, V, p. 365 e § 125, III, p. 408), os princípios de que a propriedade obriga" (*Eigentum verpflichtet*) e da "função social da propriedade" (*Gebrauch nach Gemeinem Bestem*).

O pensamento acerca do direito de propriedade é tema de discussão recorrente na doutrina pátria, tanto em razão da sua importância econômica quanto da social. Nesse sentido, Maria Helena Diniz⁹ revela que

A propriedade, por estar na base da estrutura social capitalista, configura-se, nesse sistema de apropriação de riquezas em que vivemos e em relação à estrutura política do país, como a espinha dorsal do direito real. Para uns o vocábulo vem do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, numa acepção ampla, toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem que o termo propriedade é oriundo de *domare*, significando sujeitar ou dominar, correspondendo a ideia de *domus*, casa, em

⁸ Nery Junior, Nelson. Código civil comentado / Nelson Nery Junior, Rosa Maria de Andrade Nery. - 9. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (pag 1114)

⁹ Diniz, Maria Helena. Sistemas de registros de imóveis/ Maria Helena Diniz. 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2010.

que o senhor da casa denomina *dominus*. Logo, "domínio" seria o poder que se exerce sobre as coisas que lhe estiverem sujeitas.

Garantia constitucional ou direito natural inerente a vida em sociedade, em qualquer das vertentes que se alinha, atualmente o conceito de propriedade já não se restringe mais ao seu caráter econômico, mas também ao caráter social. Com isso, sem sua estrita vinculação ao fator social, há uma mitigação em relação ao direito de propriedade garantido na Constituição Federal.

A função social da propriedade está arraigada em seu conceito e dela não se desvincula mais. Para Sílvio Luís¹⁰, “A função social da propriedade é tema presente no pensamento social da Igreja Católica Apostólica Romana, que enxerga a propriedade como um direito subordinado à realização do bem comum”. Ainda segundo o autor, “Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as Encíclicas *Mater et Magistra* do Papa João XXIII, de 1961, e *Populorum Progressio*, do Papa Paulo VI, de 1967, associam a propriedade à função social de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.”

Contudo, ao pensar a função social da propriedade, deve-se antes, atender aos requisitos que qualificam e definem a sua existência, justificando a limitação do uso da propriedade imóvel. Portanto, o Poder Público, deve possuir mecanismos necessários para fiscalizar os proprietários sobre o bom uso da terra, de forma que possa ser aferido se a mesma está ou não atendendo sua função social.

Os mecanismos de controle pelo Poder Público devem possuir critérios claros pois, só por ele, através do poder de polícia, podem ser aplicadas sanções aos donos daquelas propriedades que não estejam cumprindo essa função social, inclusive com a estrita observância dos princípios da administração pública, destacando-se o da legalidade e, em especial, o da impessoalidade para que não se utilize de mecanismos com intuito de perseguição ou vingança por parte de agentes públicos.

Certamente haverá de ser uma tarefa árdua à administração pública fazer uso de mecanismos efetivos para definir a correta aplicação do uso da propriedade, de forma a atender sua função social, sem contar que esse caráter social variará de acordo com cada tipo de propriedade, seja em razão da sua localização, rural ou urbana, sendo que, neste ponto, o próprio texto constitucional se ocupou em traçar as

¹⁰ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005

diretrizes separadas em relação ao cumprimento da função social da propriedade urbana e da rural.

Nos ensinamentos de José Diniz de Moraes

Se do ponto de vista formal concluímos que a função social da propriedade é princípio jurídico e que como norma jurídica deve ser tratado, materialmente somos levados a concluir, ao lado de tantos outros conceitos e noções aqui demonstrados, que a função social da propriedade não é senão o concreto modo de funcionar da propriedade, seja como exercício do direito de propriedade ou não, exigido pelo ordenamento jurídico, direta ou indiretamente, por meio de imposição de obrigações, encargos, limitações, restrições, estímulos ou ameaças, para satisfação de uma necessidade social, temporal e espacialmente considerada.¹¹

Assim, se estamos tratando de um princípio constitucional fundamental, ele direciona-se não apenas às atividades legislativas, posto não tratar-se de uma norma programática que necessita de complementação legislativa para sua aplicação, ao contrário disso, ele ordena e direciona não apenas a atividade legislativa como um todo, mas também o exercício pelo particular do direito à propriedade privada e a atividade jurisdicional, devendo todas elas respeitar tais preceitos.

Na defesa desse pensamento, Wladimir da Rocha França ensina:

Os princípios fundamentais da Constituição, dentre eles o da função social da propriedade, não podem ter sua aplicabilidade comprometida por uma regra remissiva ou programática. Se os elementos principiológicos essenciais do ordenamento jurídico-constitucional são apenas programáticos, dependendo de regulamentação infraconstitucional, é deixar à arbitrária discricção do legislador, do administrador e do juiz, a decisão de aplicar ou não princípio constitucional. Os princípios constitucionais não necessitam de regulamentação infraconstitucional para se fazer valer no ordenamento jurídico-constitucional. Constituem os pontos de direção, sistematização e controle do processo de concretização do texto constitucional, que tornam viáveis a determinação objetiva dos conceitos, fundamentos e diretrizes diante do caso concreto posto à apreciação do operador jurídico.¹²

¹¹ MORAES, José Diniz de. A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988, São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

¹² FRANÇA, Vladimir da Rocha. Perfil constitucional da função social da propriedade, capturado de <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=676>.

Contudo, uma consideração a esse respeito deve ser feita com muita cautela, uma vez que para a verificação do preenchimento de requisitos de cumprimento da função social da propriedade, a própria Constituição Federal, no caso dos imóveis urbanos, remete tal controle ao plano diretor dos municípios. Já no que respeita aos imóveis rurais, de igual modo, a Carta Magna em seu artigo 186 entende o cumprimento da função social da propriedade quando, concomitante, comprova ter um aproveitamento da terra de forma racional e adequado no que toca aos recursos naturais disponíveis, com resguardo responsável do meio ambiente entre outros ditames ali prescritos.

Observa-se porém, que em qualquer dos casos, seja sobre imóveis urbanos ou rurais, o Poder Público, que tem competência exclusiva para a verificação do cumprimento dos requisitos prescritos na Carta Magna e, em outras leis infraconstitucionais, jamais prescindirá de mecanismos técnicos necessários à essa comprovação, tendo por obrigação legal aplicar as sanções naqueles casos em que restar comprovada a utilização da propriedade imobiliária sem observância do cumprimento da sua função social.

Digno de exemplificação são aqueles casos em que o não cumprimento da função social pela propriedade rural, acarreta como sanção a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (conforme previsto no art. 184 da CF), indenizada em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, desde que a propriedade seja de grande extensão e improdutiva. Compete exclusivamente à União essa modalidade de desapropriação.

Em não havendo elementos aferidores do cumprimento da função social da propriedade, as questões advindas das medidas restritivas previstas na legislação esparsa e na Carta Magna poderão ter seu desenrolar final nas cortes de justiça brasileiras, especialmente perante o Supremo Tribunal Federal.¹³

¹³ Insusceptível de desapropriação para fins de reforma agrária, a média propriedade rural proveniente de superfície originariamente maior, porém objeto de escritura amigável de divisão, regularmente registrada no registro de imóveis da Comarca, mais de oito anos antes da edição, do decreto expropriatório (Constituição, art. 185, I, e Lei 8.629/93, art. 42, III, "a") - (STF- Pleno- MS 22.137 BA-rel. Min. Octávio Gallotti, DJ, Seção I, 21.6.1996, p. 22.291)

Maria Lirida Calou de Araujo e Mendonça¹⁴, em artigo publicado na obra denominada: *As Garantias da Propriedade e as Intervenções Estatais*, escreveu sobre o Direito de Superfície (previsto no Estatuto da Cidade – Lei 10257/2001- como Instrumento de Transformação da Sociedade) e concluiu que

Considera-se ser possível usar o instituto do direito de superfície como instrumento de transformação, uma vez que os municípios poderiam aplicá-lo para fins de melhor utilização da propriedade urbana, que não exerça a função social e, desta forma, contribuindo para a redução da carência de moradia existente nas metrópoles brasileiras.

É de notória visibilidade histórica que a legislação brasileira foi, paulatinamente, inovando ao longo dos tempos quando o assunto é a propriedade e sua relação com o seu uso adequado, especialmente quanto às suas relações com o meio ambiente.

Já no antigo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), havia previsão quanto à necessidade de que a propriedade deveria desenvolver uma função social, vinculando essa propriedade à proteção de direitos trabalhistas, produtividade da terra, proteção do meio ambiente e até mesmo da satisfação e bem estar dos próprios donos.

Porém, vale lembrar que a função social da propriedade foi constitucionalizada na Carta de 1967, ali figurando como princípio da ordem econômica e social e, como já mencionado anteriormente, foi na Constituição Federal de 1988 que a função social se impôs com maior acréscimo e bem explicitada. A Carta Magna de 1988, incluiu esse princípio dentre os direitos e garantias individuais e também o manteve como princípio da ordem econômica (art. 170, III).

Sua abrangência abarca tanto os imóveis rurais como os urbanos. A forma como se afere a função social da propriedade está imposta no artigo 186 da Carta Magna: 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; e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹⁴ Mendonça, Maria Lirida Calou de Araujo e (coord.). *As garantias da propriedade e as intervenções estatais*./coordenação de Maria Lirida Calou de Araujo e Mendonça, organização de Ana Rita Nascimento Cabral, Nathalie de Paula Carvalho, José Martonio Alves Coelho, Valter Moura do Carmo,/ Curitiba: Juruá, 2012.

Diante disso, à luz das pontuações aqui feitas, especialmente sob a ótica da garantia do direito de propriedade, conforme nos ensina Diógenes Gasparini que “as competências para legislar sobre intervenção na propriedade privada e para efetivá-las cabem a quem a Constituição ou a lei indicar. Logo, há de se buscar no ordenamento jurídico a entidade competente, uma (legislar) e outra (intervir) utilizando-se dessas medidas.”¹⁵

¹⁵ Gasparini, Diógenes. *Direito Administrativo/ Diógenes Gasparini*. – 17 ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012.

2 INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO COMO FORMA DE INTERVENÇÃO NO DIREITO DE PROPRIEDADE.

2.1 Conceito de Desapropriação.

Inicialmente faz-se necessário tecer evoluções históricas e doutrinárias acerca do instituto da desapropriação para, a partir daí, avançar no tema sobre sua aplicação para fins de reforma agrária no Brasil. Pinto Ferreira, remonta o instituto da desapropriação aos tempos da Declaração dos Direitos do Homem, quando nos ensina que

A fonte histórica da desapropriação é o Art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão (DDHC), conforme preceituado pela Revolução Francesa de 1789, ninguém poderá ser privado da propriedade, que é um direito inviolável e sagrado, senão quando a necessidade pública, legalmente verificada, evidentemente o exigir e sob condições de justa e prévia indenização.¹⁶

Trata-se a desapropriação de uma forma administrativa muito gravosa, talvez a maior delas, quando se trata de intervenção do Estado na propriedade privada. Revela-se uma transmissão forçada (compulsória) da titularidade do domínio imobiliário do particular para o público, sempre antecipada de prévia declaração de necessidade pública, interesse social ou utilidade pública, acompanhado do pagamento reflexo de indenização.

Pode-se conceituar a desapropriação à maneira de aquisição compulsória e originária da propriedade pelo Estado, diante da necessidade de implementação de interesses públicos ou sociais mediante indenização, via de regra, com prévio pagamento em dinheiro, sem desconsiderar a hipótese de desapropriação com natureza de sanção.

A doutrina brasileira - e aqui vale a citação de alguns dos renomados autores administrativistas, constitucionalistas, bem como daqueles que, de forma ampla, se

¹⁶ FERREIRA, Pinto, Curso de Direito Agrário, 5 ed. Ver. E atual.; Saraiva, 2002; p. 185.

posicionam sobre a matéria - conceitua a desapropriação como um procedimento administrativo forçado do Estado em face do proprietário privado, sempre com a submissão deste em relação aquele.

Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷, assim a conceitua:

Pode-se dizer que a desapropriação vem a ser o procedimento administrativo através do qual o poder público, compulsoriamente, despoja alguém de uma propriedade e a adquire para si, mediante indenização, fundada em um interesse público. A luz do direito positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, compulsoriamente, por ato unilateral, despoja alguém de um bem certo, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, adquirindo-o mediante indenização previa e justa, pagável em dinheiro ou, se o sujeito passivo concordar, em títulos de dívida pública com cláusula de exata correção monetária, ressalvado a união o direito de desapropriar imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social através da reforma agrária.

Helly Lopes Meireles¹⁸ leciona que “a intervenção na propriedade privada é todo ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público”.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁹ “Desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização”.

Já a autora Lúcia Valle Figueiredo²⁰ descreve o instituto da desapropriação como sendo

O procedimento administrativo, preparatório do judicial, por meio do qual o Poder Público, compulsoriamente, pretende despojar alguém de seu direito de propriedade a fim de o adquirir, mediante indenização, prévia, justa, em geral, em dinheiro ou, excepcionalmente, em títulos da dívida pública,

¹⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. 2ª tiragem. rev. atual. e ampli. São Paulo: Malheiros, 2000.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

²⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. rev. atual. e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2001.

fundada em interesse público, necessidade pública, interesse social, como pela não utilização do bem nos termos de sua função social, ou, ainda, em decorrência de ilícito criminal.

2.2 Espécies de Desapropriação.

Apesar do sentido do presente trabalho, em direcionar a sua pesquisa para o imóvel rural, especialmente nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, não se revela demais que, em linhas gerais, sejam aqui referidas outras espécies de desapropriação, até para afastar ao final, qualquer dúvida sobre o marco delimitado da pesquisa ora realizada.

Vale então mencionar que há diversas espécies de desapropriação previstas na legislação brasileira, inclusive destacando a fusão da imposição legal de necessidade e utilidade pública, transformando-se em única espécie de desapropriação, como sendo de utilidade pública. Tudo isso em razão da norma estampada no art. 5º do Decreto-lei nº 3.365/41 que regulamentou genericamente as desapropriações e, especialmente no que tange ao seu procedimento, passou a considerar diversos fatores como de utilidade pública. Nessa espécie a regra para desapropriação é a utilidade pública. Porém, não desapareceu o fator “necessidade pública”.

Exemplo disso é quando, em nome da segurança, desapropriam-se proprietários de imóveis localizados à beira de novas avenidas, diante da extrema necessidade de preservar a segurança e integridade desses moradores. Diferente da utilidade pública que, via de regra, transmite a propriedade privada ao domínio público sob a fundamentação de atender ao interesse coletivo, configurando em ambos os casos (necessidade e utilidade pública) o interesse público.

Na modalidade de desapropriação urbanística, por norma inserta na Constituição Federal de 1988, tem o município o poder para desapropriar para fins urbanísticos. Implica dizer que desapropriará tanto aqueles imóveis que cumprem sua função social como aqueles que não cumprem sua função, porém, utilizando-se nessa última espécie, da utilidade pública, sobre as quais passamos a estudar.

Vale lembrar que essa espécie de desapropriação está restrita à área incluída dentro do plano Diretor de cada município, ou seja, refere-se àquelas áreas que foram devidamente planejadas como de interesse social e coletivo no município e, ainda assim, existem requisitos a serem observados para que o município possa desapropriar o cidadão do seu bem imóvel.

A regulamentação da desapropriação para fins urbanísticos tem seu procedimento inserto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Nesse ordenamento temos duas espécies de desapropriação: a desapropriação que se dá por descumprimento da função social da propriedade, será feita mediante pagamento com títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, de forma parcelada, devendo assegurar o valor real da indenização e os juros legais.

Contudo, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) ao regulamentar o assunto, dispôs em seu artigo 8º que o valor real da indenização “*refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o §2º, artigo 5º desta Lei*”.

Sobre o assunto, Helly Lopes Meirelles²¹ discorre que essa indenização “(...) que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como, também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio. Se o bem produzia renda, essa renda há de ser computada no preço, porque não será justa a indenização que deixe qualquer desfalque na economia do expropriado.

O entendimento acima dá uma interpretação mais extensa que a própria lei sobre o que vem a ser esse valor real da indenização, nos apontando ser a mais correta interpretação, dando à norma o caráter previsível da intenção do legislador,

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

posto que a perda da propriedade é a sanção maior a ser suportada pelo proprietário em detrimento do constitucional direito de propriedade.

Já a outra espécie, é a desapropriação urbanística fundamentada na utilidade pública, hipótese em que o município pode desapropriar qualquer imóvel urbano, através de declaração de utilidade pública, com base num dos incisos do art. 5º do Decreto-Lei 3.365/41 e, nesse caso, não depende de encontrar-se ou não o imóvel dentro do Plano Diretor do município, pois, para esta, a regra é a utilidade pública e, como já mencionamos anteriormente, no referido artigo há várias situações do porque vem, realmente, ser chamada “utilidade pública”.

Nesta, o pagamento da indenização ao proprietário deve ser prévio e em dinheiro, conforme previsão expressa no § 3º do art. 182 da Constituição Federal,²² diferentemente da forma de pagamento da indenização da desapropriação fundamentada no descumprimento da função social da propriedade, que será feita mediante pagamento com títulos da dívida pública.

A busca por moradia, é caso recorrente em qualquer época da sociedade brasileira. A respeito de disputas de classes por ocupações urbanas, Boaventura de Souza Santos relata sobre trabalho realizado na cidade de Recife-PE, referente a projeto de investigação em que igualmente se cruzavam a sociologia jurídica e a sociologia urbana (1974, 1977), assim afirmando

O objetivo geral era analisar a dinâmica dos conflitos abertos entre as classes populares, de um lado, e a burguesia fundiária e imobiliária e o Estado, do outro; as primeiras, em luta pela habitação, ocupando terras devolutas para construir os seus barracos ou defendendo ocupações mais ou menos antigas perante a ameaça de remoção, os segundos, tentando obter e garantir a expulsão dos moradores ‘favelados’.²³

Uma outra espécie, que é a desapropriação de propriedades nas quais for encontrada exploração de trabalho escravo, está contida na Constituição Federal 1988, incluída através da Emenda Constitucional nº 81 de 2014. Tem como objetivo

²² CF/88. Art. 182 §3º: § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

²³ Invasões Urbanas: conflito de direito de propriedade / Joaquim Arruda Falcão, organizador – 2. Ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

maior a preservação e valorização da dignidade humana. Seu fundamento inicial encontra-se na Convenção da Organização Internacional do Trabalho-OIT.

A efetivação da desapropriação encontra barreiras quando entra na esfera da discussão do que vem a ser o trabalho escravo como previsto na norma constitucional.

Contudo, encontra-se normativa a esse respeito no próprio Código Penal Brasileiro, quando da alteração do art. 149 dado pela Lei 10.803 /2003, tornando crime a redução de qualquer pessoa à condição análoga à de escravo.

A desapropriação de áreas com culturas ilegais de plantas psicotrópicas é outra espécie de desapropriação. Nesta, além da propriedade não se encontrar cumprindo sua função social, ao mesmo tempo está sendo utilizada de forma ilícita pelo proprietário e, por essa última razão, converte-se em uma forma de sanção contra o proprietário. Nesta, ele perde a propriedade, sem prejuízo da cominação da pena prevista na legislação penal aplicada à espécie delituosa, qual seja, a cultura de plantas psicotrópicas para fins ilícitos.

Além de perder imediatamente a propriedade, ainda não há qualquer forma de indenização por essa expropriação ao seu titular. A base fundamental para essa espécie de desapropriação está na eficácia ao combate do tráfico de drogas e encontra-se disposto no Art. 243 da Constituição Federal de 1988 que, além da perda da propriedade em si mesma, ainda dispõe sobre a perda dos bens de valores econômicos ali localizados e utilizados.

2.3 Desapropriação de Imóvel Rural Para os Fins de Reforma Agrária.

Fundamentalmente, para esta pesquisa, interessa ao tema, tratar da desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, de conformidade com o que está previsto na Carta Constitucional de 1988, especialmente nos artigos 184, 185 e 186, e, por essa razão, tem-se aqui maior destaque e extensão a essa espécie de desapropriação.

A Constituição Federal, no referido dispositivo 184 dispõe que 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.

O conceito de desapropriação já foi abordado nos parágrafos anteriores. Contudo, vale aqui trazer o conceito de reforma agrária, pois esta é o objetivo específico da expropriação do bem nesta modalidade de intervenção no direito de propriedade.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) define reforma agrária como "o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade".

É cediço que a reforma tem seu cunho nas políticas públicas, revelada através da chamada política agrícola e, esta, no próprio Estatuto da Terra, é definida como conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

A bem da verdade, é dever do Poder Público, como traz a própria lei, promover e criar as condições de acesso ao trabalhadores à propriedade da terra economicamente útil, além de zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, inclusive com planos estabelecidos para sua racional utilização, com o intuito final de aumentar a produtividade e, com isso, promover a justiça social.

Há quem se posicione contra o instituto da reforma agrária e, ao mesmo tempo, há aqueles que são favoráveis. Os argumentos de quem não se conforma com ela se apresentam, por exemplo, afirmando que o direito de propriedade é inviolável e que a questão social já deixou o campo e foi para as cidades, por essa razão já não justifica mais a reforma agrária nos dias atuais.

Por outro lado, na visão daqueles que com ela simpatizam, encontram-se argumentos no sentido de que a distribuição de terras sem função social é um direito constitucional e que a reforma agrária tem papel mais social que econômico, gerando

empregos e contendo os fluxos migratórios para as cidades que não possuem disponibilidade de empregos. Há ainda o posicionamento dos grupos sociais, como o dos trabalhadores rurais sem terras, o MTST, que afirmam possuir coo ofício a habilidade de trabalhar na terra e, que sem terras para trabalhar, acabam se juntando à população mais pobre do país nos grandes centros, aumentando conseqüentemente o estado de miserabilidade no país.

Não é sem razão a grande importância desse tema, até mesmo pela grandeza do debate travado em torno dele e, por esses motivos, surgem os conflitos jurídicos e sociais que acabam sendo decididos somente no do Poder Judiciário, onde tem esse, o papel de, na sua instância máxima, guardar a Constituição Federal em razão da convivência pacífica e no denominado Estado Democrático de Direito. Assim, seja como for, definindo a atuação do Poder Judiciário de positivismo, pragmatismo ou de ativismo, terá ele, o Judiciário, que enfrentar a questão quando solicitado, dando resoluções sobre a questão do cumprimento ou não da função social da propriedade por aquele proprietário que está sofrendo a expropriação do bem para os fins de reforma agrária imposta pelo INCRA.

Vale lembrar que o procedimento de reforma agrária é dividido em três fases. A primeira se dá por meio de decreto expropriatório do Presidente da República, após a identificação do imóvel como improdutivo pelo INCRA, por exemplo; a segunda ocorre na esfera judicial, quando a União, com fundamento no decreto expropriatório e no prazo de até dois anos a partir de sua publicação, propõe ação de desapropriação em face do proprietário do imóvel em questão; e a terceira se refere à distribuição pelo INCRA, das parcelas da propriedade expropriada, aos pretensos beneficiários da reforma agrária, previamente cadastrados na autarquia.

Nesse contexto, a Lei nº 8.629/93, em consonância com o que prevê a Constituição Federal (artigo 189), dispõe em seu artigo 18 que a distribuição das parcelas do imóvel rural pode se dar por meio de títulos de domínio, de concessão de uso ou de concessão de direito real de uso - CDRU, esta última modalidade foi incluída pela Lei nº 13.001/2014, inegociáveis pelo prazo de dez anos, sendo assegurado ao beneficiário do contrato de concessão de uso o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio da propriedade.

Importante destacar o conceito de Imóvel rural, o qual encontra-se definido no Art. 4º I, da lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e abarca a unidade de exploração econômica do prédio rústico. Para a ocorrência do processo expropriatório faz-se necessário que a propriedade rural não tenha utilização compatível com sua função social rural. Atende, entretanto, a função social rural e, portanto, não pode ser desapropriada para este fim, a propriedade que atenda aos requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal de 1988.

Contudo, há exceções que impossibilitam a incidência da desapropriação rural, como é o caso da pequena e média propriedade assim definidas em lei e a propriedade produtiva (Art. 185, CF/88). Tais exceções não podem ser desrespeitadas, isso por ser um preceito constitucional, não havendo portanto, possibilidade de intervenção do Estado nas propriedades que se enquadram em tais preceitos.

A Lei 8.269/93 regulamentou os artigos 184 a 186 da Constituição Federal de 1988, editando os procedimentos de desapropriação de imóveis rurais para os fins de reforma agrária, repetindo os mesmos requisitos e critérios necessários ao cumprimento da função social da propriedade.

Além disso, trouxe em seu bojo a definição do que vem a ser a expressão “propriedade produtiva”, posto ser este o maior objeto de controvérsia nas desapropriações, uma vez que sua aferição, na prática, está adstrita ao Laudo Fiscal de Avaliação realizado pelo órgão da União competente para tal, o INCRA, destacando o GUT-Grau de Utilização da Terra e o GEE- Grau de Eficiência na Exploração

Anotamos que, pela literalidade da norma, o conceito de propriedade produtiva está totalmente dependente de vistorias “*in loco*” em cada imóvel e até mesmo de cálculos matemáticos para se chegar a um resultado positivo ou negativo. Considerando aqui o positivo como aquele que é declarado como propriedade produtiva e negativo aquele em que a propriedade não foi considerada produtiva pelo Laudo Técnico.

O Incra, como primeiro critério para aferição em seu LAF-Laudo de Avaliação Fiscal, utiliza-se então do chamado Grau de Utilização da Terra-GUT, conforme previsto em lei, o qual deverá ser superior a 80% (oitenta por cento), cujo método para

se chegar a esse percentual se dá pela relação existente entre a área efetivamente utilizada pelo proprietário e a área aproveitável total do imóvel.

Vale lembrar que consideram-se como áreas efetivamente utilizadas aquelas plantadas com produtos vegetais bem como aquelas de pastagens nativas e plantadas, áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, incluindo nestas aquelas de exploração de florestas nativas (sempre observando índices de acordo com planos de exploração com a fiscalização do órgão federal de controle ambiental) e, por fim, aquelas áreas que se encontram sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.

O segundo critério de aferição de produtividade da terra é o chamado Grau de Eficiência da Exploração- GEE, que, segundo a lei da espécie, deve ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será demonstrado de acordo com a sistemática trazida no corpo da própria Lei 8629/93, apresentando uma fórmula própria de cálculo, variando de acordo com a atividade que se explora no imóvel rural.

Exemplo disso é o cultivo de produtos vegetais, para os quais divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, a depender de cada Microrregião Homogênea. Já para a exploração pecuária da área, divide-se o número total de Unidade Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo mesmo órgão federal.

Finalmente, para se chegar ao resultado do GEE, somam-se os resultados obtidos pelos dois critérios acima (encontrados sobre a exploração vegetal e animal), e divide-se esse resultado pela área efetivamente utilizada (considerada aquela descrita no GUT), multiplicando esse resultado por 100 (cem), determinando assim o Grau de Eficiência na Exploração-GEE.

Contudo a própria Lei 8.629/93 traz hipótese de exceção em que a propriedade não perde sua qualificação de propriedade produtiva, dando como exemplo aquela que, por razões de força maior, caso fortuito ou renovação de pastagem tecnicamente conduzida, devidamente comprovada, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência da exploração exigidos.

Esses critérios de aferição feitos pelo INCRA, tanto o GUT como o GEE são definitivamente os critérios que serão considerados para os casos de desapropriação por descumprimento da função social da propriedade e, ao contrário disso, também serão impeditores da desapropriação em razão de serem observados de forma adequada ao preceito da lei nos laudos realizados. Por essas razões, a Lei dispõe que não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que esteja adequado aos critérios de aferição do GUT e GEE, observando todas as nuances ali identificadas.

O aproveitamento racional e adequado do imóvel é um dos requisitos necessários à obtenção da função social da propriedade, de forma que bem utilizado, pode impedir sua desapropriação para fins de reforma agrária, pois considera-se como o racional e adequado aproveitamento do imóvel rural, desde que esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura, que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, cujos parâmetros serão ajustados, periodicamente, pelos órgãos federais de controle da política agrária.

O procedimento judicial de desapropriação de imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, entendendo este como o direito formal aplicado à espécie, está descrito na LC nº 76 de 2003 e, subsidiariamente com o que não for incompatível, o Código de Processo Civil, estabelecendo o rito sumário e o prazo decadencial de 02 anos para a União, através do Órgão executor da reforma agrária propor a referida ação, a contar da publicação do decreto presidencial que declarar o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária.

O Decreto-Lei 3.365/41 em seu artigo 20, dispõe que nas ações de desapropriação por utilidade pública, o expropriado não poderá alegar qualquer outra questão que não seja o valor da desapropriação ou vícios no processo, devendo o expropriado propor ação direta para outros casos.

Vale lembrar que atualmente o INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária é o órgão competente para promover a reforma agrária em nome da União, merecendo aqui algumas informações históricas para melhor situar o problema

da reforma agrária no Brasil, conforme se destacam trechos do texto intitulado “A História da Reforma Agrária” extraída do sitio do próprio INCRA²⁴.

A concentração fundiária do país remonta ao ano de 1530, com a criação das capitanias hereditárias e do sistema de sesmarias - glebas distribuídas pela Coroa Portuguesa a quem se dispusesse a cultivá-las dando em troca um sexto da produção. Iniciavam-se assim os latifúndios no país. Em 1822, com a Independência do País, agravou-se o quadro: a troca de donos das terras se deu sob a lei do mais forte, em meio a violência. Os conflitos não envolviam trabalhadores rurais (predominava o regime escravista), mas proprietários e grileiros apoiados por bandos armados. Só em 1850 o Império tentou ordenar o campo ao editar a Lei das Terras.

Por força dessa legitimação ativa do INCRA, em promover e executar a reforma agrária, esse órgão editou a atual IN- Instrução Normativa nº 11/2003 que regulamentou o artigo 6º da Lei 8.269/93 quanto à forma de aferição da produtividade do imóvel objeto da desapropriação, especialmente no que se refere ao GUT- Grau de Utilização da Terra e ao GEE- Grau de Eficiência na Exploração²⁵.

Referida Resolução traz conceitos e procedimentos necessários para aferição da produtividade da terra, estabelecendo regras para fixação de variáveis como o Módulo Fiscal para cada município, bem como o conceito de imóvel rural, considerando-o como aquele, prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

A Instrução Normativa, se ocupou também em definir pequena, média e grande propriedade. De forma objetiva, atribuiu a cada uma delas uma quantidade de módulos fiscais, que como antes mencionado, é variável em razão das características dos municípios onde se localizam.

Essa objetividade na definição, faz com que não haja qualquer dúvida em saber se aquela propriedade é considerada pequena, média ou grande. Isso terá efeito no momento de aplicar a desapropriação por interesse social, pois é cediço que as

²⁴ Em < http://www.incra.gov.br/reformaagraria_historia> (acesso em 30 de junho de 2019).

²⁵ INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11, DE 4 DE ABRIL DE 2003 - Aprovada pela Resolução/CD nº 7/2003 - DOU 74, de 16/04/03 seção 1, p. 101 – B.S. 16, de 21/04/03 -

pequenas e médias propriedades não serão objeto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

A pequena propriedade é compreendida como aquela que possui uma área entre 01 e 04 Módulos Fiscais; a média propriedade com área superior a 04 e até 15 Módulos Fiscais; e a grande propriedade é considerada aquela com área superior a 15 Módulos Fiscais.

Igualmente, não ficou de fora da Instrução Normativa o conceito de produtividade. Nesse ponto, que é o mais nevrálgico nos procedimentos de desapropriação, o legislador atrelou a definição da produtividade da propriedade simultaneamente ao Grau de Utilização da Terra – GUT que deve ser igual ou superior a 80% e ao Grau de Eficiência de Exploração, que deverá ser igual ou superior a 100%.

Sabe-se, como dito alhures, que os maiores entraves da desapropriação para fins de reforma agrária está em classificar a grande propriedade como produtiva ou improdutiva com base nos critérios estabelecidos no GUT e no GEE.

Um outro fator que se apresentou na Instrução Normativa, mas que nos revela de grande importância, foi o tratamento dado aos imóveis que não poderão sofrer a desapropriação para fins de reforma agrária. Nesse ponto, foram criados critérios que deixam de fora da desapropriação aqueles imóveis rurais que, a despeito de não estarem produzindo, estão passando por processos de melhoramentos,

Também não descaracteriza a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por motivo de força maior ou caso fortuito, deixar de apresentar os graus de eficiência na exploração (Art. 6º, § 7º, Lei 8.629/93). Exemplo de força maior, segundo entendimento do próprio STF é a invasão do imóvel, conforme (MS 24.925 – DF. DJU de 15.04.2005, p. 154-165).

Contudo, ainda segundo entendimento do STF, se a invasão for de parte mínima da terra por integrantes do Movimento SOS Sem-Terra não induz, por si só, ao reconhecimento da perda de produtividade do imóvel em sua totalidade” (MS 24.133 – DF. j. 20.08.01993, DJU de 06.08.2004), sendo essa invasão uma causa de suspensão do processo de desapropriação (Súmula 354 STF).

No que se refere ao valor da indenização, este deve ser fixado de modo justo e pago previamente. Referido valor pode ser ajustado por comum acordo entre o Poder Público e o expropriado e, na falta do pacto, poderá ser estabelecido como base, o valor declarado pelo proprietário para pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR).

Persistindo a falta de mútuo aceite entre as partes, será procedida a avaliação e, não havendo ajuste entre eles, o INCRA deverá proceder a ação de desapropriação para efeito de reforma agrária. Essa ação movida pelo INCRA é distinta da ação ordinária em que o proprietário move para contrapor ao Decreto Presidencial expropriatório pelos motivos nele que o declarou como de utilidade pública para fins de reforma agrária, dentre um ou mais, daqueles elencados no art. 186 da Constituição Federal.

Nesse ponto, merece destaque aqui, esclarecer que após o Decreto Presidencial, o INCRA e o proprietário, poderão fazer acordo e resolver a questão de forma administrativa (utilizando-se até da escritura pública para a desapropriação). Contudo, não se conformando o proprietário com os critérios do Decreto, poderá propor uma Ação Ordinária em desfavor do INCRA para anular referido Decreto ou mesmo para declarar sua propriedade como produtiva, se este for o motivo do Decreto.

Quantos às benfeitorias úteis e necessárias existentes no imóvel, estas serão indenizadas em dinheiro, de acordo com o § 1º do Art. 184, CF/1988. Os demais acessórios e a terra em si, são pagos em títulos especiais da dívida agrária. A lei considera como justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social. Entretanto, esse valor deve ser contemporâneo à data da avaliação do perito judicial, conforme decide pacificamente o STJ. Também há que se falar em juros compensatórios e este valor destina-se apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário conforme súmula 64 do STF²⁶.

Correção monetária também incide pois esse também é o entendimento do STF, para quem, “em desapropriação, é devida correção monetária até a data do

²⁶ STF- SÚMULA 64- No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência.

efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez”. Porque “A cláusula de garantia dominial que emerge do sistema consagrado pela Constituição da República tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade” (RTJ 164-158).

Concluo este capítulo dizendo que, justo ou injusto, o procedimento de desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária, por descumprimento da função social, seja qual for o critério aferido pelo INCRA que tenha dado início a ele (dentre aqueles previstos na Constituição Federal e na Lei 8629/93), haverá a oportunidade de ser debatido e decidido pelo Poder Judiciário e, por essa razão, justifica-se, no próximo capítulo, a análise sobre casos de julgamentos realizados perante a Justiça Federal em todo o Brasil nos procedimentos de reforma agrária.

3 DECISÕES JUDICIAIS E POSICIONAMENTOS JURISPRUDENCIAIS ACERCA DOS REQUISITOS DE AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.

3.1 Análise e estudo de casos concretos

Neste capítulo a ideia central é demonstrar como tem se revelado os julgados no tocante à aferição dos requisitos que determinam se o imóvel rural está sendo utilizado de acordo com a sua função social, de forma que o mesmo é considerado uma propriedade produtiva ou improdutiva nos termos da legislação que rege a matéria.

Para tanto, a pesquisa foi realizada com base na análise de casos judiciais concretos de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, em que o expropriado impugnou a forma de aferição dos critérios utilizados pelo ente expropriante através de ação própria contra o INCRA, órgão executor da reforma agrária.

A metodologia utilizada para este capítulo deu-se inicialmente através de pesquisa feita diretamente no sitio eletrônico do CJF- Conselho da Justiça Federal²⁷, pois ali encontra-se toda a jurisprudência dos processos decididos perante àquela Justiça em segundo grau, bem como as decisões em grau de recursos ao Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Com isso, com o intuito de revelar uma pesquisa mais fiel e, portanto, mais próxima da realidade possível, em razão da dimensão territorial brasileira, foram analisados cinco casos distintos, correspondendo cada caso a cada uma das cinco regiões da Justiça Federal espalhadas pelo Brasil.

Esse método se justifica para os casos pesquisados, pela questão da competência processual estabelecida em razão da pessoa, haja vista que as ações movidas contra ou pelo Incra- Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Ente

²⁷ Disponível em <<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/index.xhtml>> Acesso em 30 de Junho 2019,

responsável pelas desapropriações de imóveis rurais) é de competência da Justiça Federal, posto ser ela uma Autarquia Federal, cuja competência está inserida no inciso I do art. 109 da Constituição Federal.

Durante a pesquisa, foi verificado que os resultados encontrados só se referiam ao segundo grau, nos TRFs –Tribunais de Recursos Federais de todo o país (que se encontram em cinco regiões jurisdicionais), sendo então necessário fazer um novo filtro na pesquisa, a partir de cada processo encontrado, para se chegar à Justiça Federal de primeiro grau.

Com base nos nomes das partes envolvidas no processo, ou mesmo do número do processo referenciado na segunda instância (TRF) foi possível se chegar ao processo da primeira instância, onde foi dada a busca no site do respectivo TRF, mais especificamente perante a Subseção da Justiça Federal que detém a competência jurisdicional em razão da localização do imóvel que estava sendo desapropriado.

Em toda a pesquisa foram encontrados vários processos referentes à desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Todavia, somente foram analisados aqueles casos em que a discussão recai sobre os requisitos constitucionais que caracterizam o descumprimento da função social da propriedade, especialmente a produtividade do mesmo com base no GUT e no GEE previstos na Lei 8.629/93

Vale portanto lembrar, que a discussão mais acentuada revela-se na Justiça Federal de primeiro grau, haja vista que, no caso brasileiro, o órgão titular que executa a desapropriação é o INCRA através de processo administrativo e, por ser ele uma Autarquia Federal, a competência jurisdicional é da Justiça Federal, estabelecendo-se ali, em caso de insurgência ou impugnação do proprietário, o foro para ingressar contra qualquer medida desse órgão que entender estar ferindo seus direitos de propriedade, conforme norma constitucional.²⁸

28.CF/88. Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Em buscas aleatórias nos sítios eletrônicos dos Tribunais Superiores (STF e STJ)²⁹, também foram encontradas decisões e súmulas que servem de orientação a casos futuros. Contudo, o tema é complexo e de difícil conformação jurisprudencial, até mesmo porque, enquanto o STJ enfrenta as questões processuais, o STF, por sua vez, se dedica às questões constitucionais e, em nenhum caso, discute com profundidade sobre os critérios de aferição do cumprimento da função social.

Com isso, a sistemática da análise dos casos a seguir encontrados, se deu a partir do processo na primeira instância da Justiça Federal e, havendo recurso para o TRF competente, será também ali analisada a discussão do caso. Da mesma forma, não havendo o trânsito em julgado perante o TRF (segunda instância) e, caso o processo tenha sido levado aos Tribunais Superiores, nestes também serão analisados o desfecho do caso.

O objetivo deste capítulo, é que, ao final dos processos analisados, aponte evidências suficientes, para que seja possível saber se a justiça brasileira decidiu se os requisitos discutidos são suficientes ou não para demonstrar o cumprimento da função social da propriedade por parte do seu titular.

Pretende-se com a análise dos casos concretos, confirmar a hipótese aventada e, com isso, saber como tem decidido a Justiça brasileira. Naqueles casos em que for definitivamente obstado pelo Judiciário o processo da reforma agrária sobre determinado imóvel, (dando razão ao proprietário) poderá até considerar insuficientes os referidos requisitos para declarar a propriedade improdutiva e sua sujeição à reforma agrária. O contrário disso também se revelará verdadeiro.

Outra afirmação que se pode fazer é considerar suficiente a apuração dos estudos de casos pesquisados nas cinco regiões da Justiça Federal, posto tratar-se de uma pesquisa exploratória, fazendo com que as evidências encontradas sejam apresentadas como resultado satisfatório.

Há que se levar em conta que o magistrado de primeiro grau ou mesmo o desembargador federal de determinada região da Justiça Federal, em suas decisões, orienta-se bastante pela jurisprudência daquele Tribunal Regional Federal ao qual

29. <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea>>
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>> acesso em 30 de junho 2019.

está vinculado e, podem ainda, adotar jurisprudências de outros Tribunais Regionais Federais e também dos Tribunais Superiores. São poucos os casos em que a decisão se distancia do que já vem sendo firmado na Jurisprudência. (v.g. os casos de *Overruling e Distinguishing*).

3.1.1 Primeiro caso: Terceira Região da Justiça Federal- São Paulo

No caso concreto da primeira instância- processo Expediente Nº 6661 - Procedimento Comum 0000492-64.2009.403.6108, da Subseção Judiciária de Bauru-SP, perante a Justiça Federal, em que figura como partes autoras os proprietários do imóvel rural RVP e outros em face do INCRA- Instituto de Colonização e Reforma Agrária, no qual os autores proprietários impugnam o critério utilizado pelo INCRA para declarar a improdutividade do imóvel em Laudo Agrônomico de Fiscalização (LAF) realizado no ano de 2006, por meio do qual, em face dos índices obtidos (GUT - 100% e GEE - 96,14%), o imóvel fora declarado como grande propriedade improdutivo³⁰.

Na discussão, em sede de primeiro grau, os proprietários alegaram em suas defesas a existência de equívocos no laudo elaborado pela autarquia federal em dois pontos: o primeiro, que se refere diretamente à produtividade do imóvel, envolvendo critérios de análises e observações feitas pelo INCRA, *in loco*; e o segundo, que se refere ao disposto no art. 2º §6º da Lei n.º 8.629/93 - que trata da impossibilidade de vistoria no imóvel em caso de esbulho ou invasões- como óbice à desapropriação do imóvel. Solicitou a parte autora a concessão de medida antecipatória de tutela para obstar a expedição do decreto presidencial de desapropriação do bem até que sobreviesse o julgamento final da demanda.

Vale então observar, que no presente caso a tutela de urgência antecipada foi deferida e determinou a suspensão do andamento do procedimento administrativo contra os proprietários. O INCRA agravou dessa decisão liminar

³⁰ Justiça Federal- Subseção Judiciária de Bauru - 2ª Vara de Bauru- Procedimento Comum 0000492-64.2009.403.6108 -

perante o TRF 3ª Região e, ao referido agravo foi dado provimento, de forma que o procedimento administrativo continuou.

Após isso, o Incra contestou a ação, alegando, como preliminar, a carência da ação, por suposta impossibilidade jurídica do pedido, e, no mérito, a veracidade e a legalidade dos atos administrativos atacados, bem como a ausência de documentos que os afrontem, pugnando, assim, pela improcedência do pedido.

Inobstante a continuidade do procedimento administrativo, o Juiz Federal do caso, proferiu a sentença de mérito, com fundamentos exaustivos sobre a produtividade da terra, inclusive, baseando em perícias judiciais e perícias patrocinadas pelas partes litigantes.

E assim, bem fundamentou o MM Juiz Federal quando mencionou na sentença que “não se buscava com aquela demanda, exatamente, a declaração da existência de um mero fato, mas, sim, o reconhecimento judicial de situação fático-jurídica - produtividade e cumprimento da função social da propriedade, nos termos legais - que garantiria a declaração de inexistência de relação jurídica que, se existisse, sujeitaria a parte autora a procedimento de desapropriação de seu imóvel” e, com essa fundamentação rejeitou a preliminar de carência de ação por impossibilidade jurídica do pedido alegados pelo Incra.

O magistrado enfrentou o requisito constitucional de aferição do cumprimento da função social da propriedade, escrevendo que “quanto ao requisito relativo ao aproveitamento racional e adequado para cumprimento da função social, sua presença é avaliada segundo critérios e graus de exigência estabelecidos na Lei n.º 8.629/93, os quais identificam se a propriedade rural é produtiva”, ou seja os graus de utilização da terra - GUT e de eficiência na exploração – GEE.

Verifica-se nesse ponto, que o magistrado de primeiro grau ateve-se às questões que realmente implicam no reconhecimento ou não da produtividade do imóvel.

Não pode ser deixado de lado que, neste caso, o imóvel rural denominado Fazenda Ponte Alta, com matrícula no Cartório de Registro de Imóveis local, foi considerado improdutivo, por meio do Relatório Agrônômico de Fiscalização - LAF, elaborado pelo INCRA, a partir de vistoria realizada no imóvel no período de 28/06

a 20/07/2006 e de dados relativos ao período de junho de 2005 a maio de 2006, considerando a notificação recebida pelo proprietário constante da matrícula em 12/06/2006.

Quando da Vistoria, foi constatado pelo INCRA um Grau de Utilização da Terra (GUT) de 100% e um Grau de Eficiência na Exploração de (GEE) de 96,14%, o qual caracteriza o imóvel rural como grande propriedade improdutiva.

Na verdade, os juízes possuem tendência em seguir a jurisprudência, tanto do TRF quanto dos tribunais superiores e, nesse ponto, os relatórios do INCRA, segundo a jurisprudência atual, possuem presunção de legitimidade e veracidade, que só pode ser afastada por prova robusta em sentido contrário.

Importante destacar que o magistrado entendeu que não pode ser aceito, para fins de cálculo do GEE, o Relatório de Produtividade Safra 2005/2006, emitido apenas em 2012, cerca de seis anos após a vistoria do INCRA. Conforme ele, primeiro, porque, ao que tudo indicava, apontava a quantidade colhida com relação à safra toda que, segundo o perito judicial, teria ido até outubro/novembro de 2006, ou seja, abrangeria produção de período posterior àquele fiscalizado e que deve servir de base para cálculo do GEE. Em segundo lugar, ainda na ótica do magistrado, porque o documento não indicava as datas em que colhidas as toneladas de cana referentes a cada lote discriminado, o que impede de ser excluída a quantidade de cana que teria sido cortada, quanto à safra 2005/2006, fora do período de parâmetro para fiscalização (posteriormente a maio de 2006). Conseqüentemente, não pode ser considerado correto o cálculo do GEE elaborado pelo perito judicial com base no referido documento.

Porém, o cerne da questão resumia-se em declarar a produtividade do imóvel desapropriado e, caso obtivesse resultado satisfatório, o proprietário não sofreria a sanção imposta pelo Estado. Daí, entendida a necessidade de deixar esse ponto bem decidido na sentença.

Vale lembrar que, no caso em tela, a desapropriação pretendida pela INCRA iniciou-se no ano de 2006 com o Laudo Agrônômico de Fiscalização –LAF e somente se encerrou com a prolação da sentença em fevereiro de 2018 que, logo depois, transitou em julgado. Portanto, se passaram 12 anos desde o início do procedimento administrativo até a final solução no Judiciário.

O fato é que, mesmo após longos anos de discussão, entre laudos periciais e outras provas, o magistrado acabou dando razão ao INCRA, declarando não haver qualquer irregularidade para que seja obstado o processo administrativo de desapropriação do imóvel da parte autora, cabendo o julgamento de improcedência do pedido deduzido na inicial e, com isso, em primeiro grau, a matéria que se afirmou válida, é que há a presunção de veracidade no Laudo Agrônômico de Fiscalização-LAF realizado pelo INCRA, ficando a questão da produtividade vinculada ao que declarar o INCRA em seu laudo.

Infere-se do presente caso a ideia de que, se se firmar a tendência que aquilo que estiver escrito no LAF do INCRA tem presunção de veracidade, isso nos leva a dizer que de nada adiantaria as ações ordinárias semelhantes à presente, pois nada se discutiria em processos sobre a produtividade ou outros critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade e a resposta ao final seria o ganho de causa ao INCRA, pois toda vez que se expede o Decreto Expropriatório é porque um ou alguns daqueles requisitos deixou de ser cumprido pelo proprietário do imóvel, pelo menos no entendimento do INCRA.

Caso isso seja o caminho adotado por todos os juízes e tribunais, se revelaria no engessamento das decisões judiciais, não oportunizando a ampla defesa ao expropriado, tornando-se até mesmo uma espécie de jogo de cartas marcadas. Podendo até ser questionado sobre a necessidade de ir ao judiciário, já que o LAF-Lauda de Avaliação Fiscal elaborado pelo INCRA, tem presunção de veracidade e essa presunção não poderia ser abalada.

No nosso entendimento, a resposta do Judiciário, ainda que debruce sobre possíveis irregularidades do LAF, não satisfaz ao que se busca entender por justiça. A decisão não pode se encerrar nessa presunção e ponto final. A presunção é exatamente o que o proprietário está buscando quebrar para demonstrar que o LAF não reproduz o que realmente existe no imóvel o qual está sofrendo a intervenção do INCRA.

Vale relatar, que não há notícia de recurso à segunda instância, tendo o processo chegado ao seu fim na instância originária, não havendo discussão do mérito perante o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, exceto o agravo de instrumento contra a decisão que deferiu liminar ao proprietário, mas que, ao final, foi revogada.

Certamente, em análise de outros casos, teremos a resposta satisfatória sobre a tendência ou não da presunção de veracidade dos laudos emitidos pelo Incra, ou se realmente é necessário discutir a questão da produtividade detalhadamente com o fito de desapropriar ou não o imóvel para fins de reforma agrária.

3.1.2 Segundo caso: Quinta Região da Justiça Federal- Pernambuco

O presente caso tem sua origem numa Ação Ordinária proposta L. Bezerra e outros em face do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, perante uma das Varas da Justiça Federal de Pernambuco (5ª Região) - processo nº 00118421 no ano de 2010 - relativamente ao imóvel rural denominado Fazenda Padre Cicero, cujo imóvel foi considerado, em Laudo Pericial produzido na ação declaratória 2005.83.00.001981, que se tratava de grande propriedade improdutiva, sendo então reconhecido como de interesse social para fins de reforma agrária, através de Decreto Expropriatório expedido pelo presidente da República.

Não é demais frisar que o INCRA, após a expedição do Decreto Expropriatório, tem um prazo de até 2 anos para ingressar com o procedimento de desapropriação contra o proprietário para imitar na posse e dar continuidade aos demais atos da reforma agrária pretendida, tudo isso, se não houver entre eles, um acordo com pagamento das benfeitorias em dinheiro e da terra nua em títulos da dívida agrária, na forma estabelecida na legislação pertinente.

Acontece que, quase sempre, quando há um Decreto Expropriatório, este não é recebido pelo proprietário do imóvel com tanto contentamento, a ponto de não se insurgir contra ele de maneira geral, ou até mesmo, contra pontos que entende estar sendo injustiçado.

Evidente, que em muitos casos, esse inconformismo natural se torna um abuso do direito de recorrer das decisões judiciais e administrativas, apresentando cunho meramente protelatório.

Por essa razão é que, quando esse direito de recorrer é exercido de forma abusiva, revela-se uma expressão bem comum, porém bastante criticada, no meio jurídico, onde se diz que a parte exerce o seu *jus sperniandi*. A bem da verdade, trata-

se de um falso latinismo que sugere os esperneios de uma criança em acirrada birra contra comandos dos pais, cujo termo pode até ser encontrado, raramente, em jurisprudências pátrias.

É cediço que, *prima facie*, os autores – proprietários- nesses casos de estarem sofrendo a expropriação, sempre alegam a urgência no caso, e fazem pedido liminar para suspender, de imediato, o Decreto Expropriatório para, como pedido de fundo, seja extinto todo o procedimento administrativo de desapropriação contra eles apresentado, até porque, é esta a seara para se discutir se está ou não havendo injustiça ou irregularidade no laudo pericial feito pelo INCRA.

Aqui não foi diferente, os proprietários ingressaram com a referida ação, exatamente com o fito de requerer uma providência jurisdicional a seu favor sobre os argumentos de que o imóvel era produtivo, diferentemente do que havia demonstrado o INCRA em seu lado pericial ocorrido em 2005. Para tanto, os proprietários apresentaram um laudo pericial, pelo qual, o perito por eles contratado demonstrou que o imóvel era sim produtivo, portanto, não merecedor de expropriação para fins de reforma agrária.

O juízo de primeiro grau observou as questões processuais, tais como incompetência do juízo, remessa de ofício e outras partes que, para o presente trabalho, são de somenos importância, pois, o que se busca aqui, é saber como se posicionou o juízo na análise da produtividade da terra, posto ser este um dos requisitos de verificação do cumprimento da função social da propriedade.

De início, o juízo de primeiro grau entendeu por bem valorar o laudo pericial, levando em consideração a época em que o imóvel foi apontado como improdutivo pelo INCRA, e isso se deu no ano de 2003, já passados, portanto à época da sentença, mais de 06 anos, de forma que não se afiguraria justo uma nova perícia, uma vez que nesse interim, provavelmente, houve mudanças que descaracterizariam o imóvel para melhor, ou pior, e não serviria aos fins contidos no Decreto Expropriatório em época passada.

Na essência da questão posta, o juiz entendeu que o laudo pericial realizado em 2003 pelo INCRA constatou, no que se refere à improdutividade do imóvel, que o Grau de Utilização da Terra (GUT) se revelou inferior ao exigido por lei, em razão da deficiência de áreas cultivadas no imóvel e, além do mais, o projeto que havia para

novas culturas, não era suficiente para tornar o imóvel com um GUT acima dos 80% como determina a Lei.

Podemos entender o que quis dizer o magistrado de primeiro grau quando não aceitou os argumentos dos proprietários. Ora, se o laudo pericial realizado pelo INCRA em 2003 apontou para a improdutividade, de nada adiantaria, no caso concreto, que os proprietários realizassem posteriormente ao LAF-Laudo Agrônomico de Fiscalização, quaisquer projetos de manejos ou plantações das áreas utilizadas do imóvel, pois isso, por si só, não seria suficiente para elidir a licitude do Decreto Expropriatório expedido anteriormente às mudanças realizadas no imóvel. Vê-se nessa decisão, amparo na segurança jurídica e na necessidade de efetividade da decisão.

Com essa fundamentação, em abril do ano de 2012, julgou improcedente os pedidos dos autores, e firmou entendimento no sentido de que alterações posteriores ao LAF-Laudo Agrônomico de Fiscalização realizado pelo INCRA não são suficientes para caracterizar o imóvel como produtivo, haja vista que deve levar em consideração a época que foi realizado pela primeira vez, sob pena de inviabilizar o processo de reforma agrária.

Em recurso de apelação cível para o TRF da 5ª Região, adotando ali o número AC543199PE, a sentença de primeiro grau, à unanimidade, foi mantida na íntegra, sob os mesmos fundamentos, conforme acórdão publicado em julho de 2012.

A questão somente teve fim perante o STJ- Superior Tribunal de Justiça, em julgamento do Recurso Especial número 1408036PE, quando então, por unanimidade, negaram provimento ao recurso dos proprietários, acatando o disposto na sentença de primeiro grau, antes confirmada em segundo grau, acrescentando a fundamentação de que a condição de produtividade do imóvel tem natureza transitória, significando dizer que deve guardar correlação com índices e critérios exigidos pela legislação vigente na data da vistoria administrativa. Acórdão publicado em 07 de maio de 2019.

3.1.3 Terceiro caso: Primeira Região da Justiça Federal- Pará

Trata-se de um caso concreto de Ação Declaratória de nulidade atos administrativos cumulada com declaratória de produtividade, proposta por Mauricio A. R. e outra contra o INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, processo nº 4942-95.2010.4.01.3901 perante a Justiça Federal de Primeiro Grau- Subseção Judiciária de Marabá-PA, em que os proprietários visam a suspensão do processo administrativo de desapropriação promovida pelo INCRA nº 54600.001068, bem como a declaração de nulidade de vistoria administrativa realizada pelo expropriante e, ao final, a declaração de produtividade do imóvel rural de sua propriedade denominado Fazenda Itacaiúnas, com a área de 9.940,0154ha.

Esse processo tem algumas particularidades quanto às datas nele evidenciadas que, por si só, já revelam uma certa morosidade processual, de maneira a dificultar o processo de reforma agrária, sem querer aqui, proferir qualquer juízo de valor quanto aos direitos buscados pelos expropriados ou mesmo pelo expropriante, pois tal questão não interessa ao presente trabalho, mas sim seu desenrolar e embate jurídico acerca do enfrentamento dos requisitos aferidores do cumprimento da função social da propriedade.

Com isso, começamos destacando que o INCRA iniciou processo em maio de 2003 e realizou notificação dos proprietários um mês depois, dando conhecimento da vistoria que faria no imóvel, em estrito cumprimento à legislação que rege a matéria.

Inobstante as dificuldades encontradas pelo INCRA para adentrar o imóvel, posto que nele havia invasores, o INCRA conseguiu entrar no imóvel somente em setembro de 2008 e, naquele ano, elaborou o Laudo Agrônômico de Fiscalização- LAF. Neste, ficou afirmado que os proprietários possuíam 3.856 Unidades de gado.

Na visão dos proprietários, essa quantidade de gado é suficiente para o cumprimento do Grau de Eficiência de Exploração-GEE. Vale lembrar que os requisitos do cumprimento da função social da propriedade estão atrelados entre si: são eles o GEE e o GUT e, quanto a este último, o LAF do INCRA informou que o grau de utilização da terra era somente de 73,12%, não atingindo 80%, portanto, abaixo do percentual estabelecido na Lei 8629/93.

Vale destacar aqui um pequeno trecho da sentença proferida no processo em análise, quando o juiz de origem analisa a arguição do INCRA sobre a falta de interesse de agir dos autores, se referindo, sobre a importância da discussão acerca da produtividade da terra quando se trata de desapropriação:

Nessa quadra, em razão do princípio da inafastabilidade do controle dos atos jurídicos pelo Judiciário, pode o expropriado discutir a improdutividade do imóvel rural, vertente da função social da propriedade que fundamenta o decreto presidencial, em ação própria, declaratória ou desconstitutiva. Aliás, como se percebe, se a prova da produtividade ficasse restrita à ação de desapropriação, o expropriado seria irremediavelmente lesado, pois a conclusão da perícia se daria somente após a imissão provisória na posse, suportando ele todos os prejuízos decorrentes da perda antecipada da propriedade.

Para o objetivo do presente trabalho, algumas questões discutidas no processo podem ser deixadas de lado, tais como aquelas meramente processuais, pois não interessa aos fins científicos aqui almejados. Por outro lado, ainda que não se trate diretamente da produtividade da terra, a alegação dos autores sobre o fato de haver invasão da propriedade, o que impediria de ser realizada no imóvel a vistoria do INCRA, conforme dispõe o art. 2º, §6º da Lei 8629/93 e Súmula 354 do STJ, é questão que não pode deixar de ser considerada, até porque, a terra que se encontra esbulhada, altera por demais suas características e, se a vistoria for realizada nesse período de invasão, não revelará a real situação da produtividade que acontece no imóvel pois, certamente, afetará diretamente o grau de utilização e eficiência na exploração do imóvel.

Nesse ponto, há que se considerar que, se o laudo de avaliação realizado pelo INCRA ocorre antes da invasão da terra, não haverá influência no resultado final e, por conseguinte, estará descartada essa alegação. A própria Lei 8629/93 dispõe que o imóvel não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência.

A importância dessa vedação, segundo a doutrina e também a jurisprudência do STF é no sentido de visar à redução da violência no campo e fomentar o respeito à propriedade privada, isto é, uma finalidade social mais ampla, desestimulando invasões de imóveis para fins de reforma agrária. (MS 25.493. Rel. Min Marco Aurélio, DJ 34.4.2012).

O processo em análise, traz confirmações de que houve invasões da espécie prevista na Lei, em 2003, frustrando as tentativas de avaliação pelo INCRA, até porque os proprietários conseguiram liminar em Mandado de Segurança impedindo a ação do INCRA nesse sentido, cuja ordem de segurança transitou em julgado no ano de 2009 e, nesse mesmo ano, a propriedade foi novamente invadida.

O órgão expropriante, conseguiu ingressar na propriedade rural em 2008 e ali encerrou os trabalhos de vistoria em setembro daquele mesmo ano, produzindo o Laudo Agrônomo de Fiscalização, onde concluiu pela improdutividade do imóvel.

Todos esses argumentos a favor da impossibilidade de fiscalização do imóvel pelo INCRA foram alegados pelos proprietários. O órgão, em sua defesa, alegou que o LAF foi concluído em 2008 e nova ocupação somente se deu em 2009 e que, no ano de 2008, já haviam transcorridos mais de três anos entre a perda do objeto do mandado de segurança e a vistoria realizada, afirmando então que não desrespeitou, com isso, a decisão do mandado de segurança que ainda não havia transitada em julgado.

O mérito do processo em análise cingiu-se a três pontos distintos, dos quais dois já mencionamos acima – A produtividade do imóvel e as invasões sobre ele perpetradas- Resta o terceiro ponto, qual seja, a alegação, por parte do INCRA, sobre a degradação do meio ambiente como fator autônomo a justificar também uma desapropriação por interesse social, estando portanto, dentre aqueles critérios de aferição da função social da propriedade previstos na Constituição Federal.

Assim, nos três núcleos da discussão processual, ao final ficou decidido pelo juiz de primeiro grau que, obedecendo à sua própria convicção e, em consonância com a jurisprudência dos tribunais superiores, proferiu sua decisão com o resultado conforme segue anotado nos três parágrafos seguintes.

No que se refere as invasões no imóvel desapropriado, considerou serem elas prejudiciais à produtividade do imóvel, posto terem ocorrido durante o lapso temporal previsto na lei 8629/93, afirmando que a proibição legal se estende em todo o processamento da desapropriação, inclusive afetando o próprio Decreto Presidencial, que foi publicado em 2010, após passado apenas um ano do término da última invasão de 2009.

Em relação à degradação do meio ambiente, com base em nova perícia judicial, que apontou que o imóvel já se encontrava em conformidade com a Instrução Normativa SEMA-PA nº 29/2009, portanto regular quanto ao atendimento da sua função social, o juiz da causa inicial, fez abordagem detalhada do laudo pericial judicial, mencionando inclusive a existência de averbação de reserva legal para efeito de recomposição de 50% da área e, ao final, rechaçou as alegações do INCRA, pautando-se em dados especificamente técnicos revelados na perícia judicial.

Na parte discutida em relação à produtividade, tanto em relação ao GUT- Grau de Utilização da Terra e ao GEE-Grau de Eficiência na Exploração, decidiu o magistrado somente após análise da perícia judicial, ficando o GUT estabelecido em 106,86% (portanto acima dos 80% exigidos pela lei) e o GEE ficou atestado com 240,99% (acima dos 100% impostos pela Lei de regência).

A validade até poderia ser discutida, como o foi de forma rasteira, pelo fato da nova perícia judicial ter apresentado um GUT acima de 100%, pois considerando que trata-se do Grau de Utilização da Terra, não poderia este ser superior a 100%, dando a entender que a terra estaria sendo utilizada acima da seu real tamanho e isso seria inviável tecnicamente.

Acontece que, ao nosso ver, o GUT, em determinadas situações pode até superar mesmo o tamanho da terra registrada em um imóvel (ser maior que a área da matrícula) e isso pode se dar por alguns fatores reais da relação existente entre a propriedade e sua real posse, incidindo esta, inclusive, em áreas ambientais protegidas, que são descontadas do cálculo do GUT, ou mesmo em razão de discrepâncias existentes nas medidas perimetrais do imóvel, dada à fragilidade dos instrumentos que se utilizavam antigamente para demarcação da terra. Tais fatos foram considerados pelo magistrado em sua análise, de forma que considerou a propriedade como produtiva, não acatando as argumentações do INCRA.

Por fim, foram julgados procedentes todos os pedidos dos proprietários, declarando a nulidade do Decreto Presidencial que declarou a Fazenda Itacaiúnas improdutiva e, também, declarou a nulidade de todos os atos do Processo Administrativo expropriatório, reconhecendo a propriedade rural como produtiva, com seu respectivo cumprimento da função social, tornando-a insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Em grau de recurso para o TRF da primeira região, tanto em apelação como em remessa oficial, houve o entendimento da Turma em confirmar integralmente sentença de primeiro grau e, assim foi feito, à unanimidade, nos seus exatos termos, ratificando as questões ali envolvidas. O Acórdão fez valer a nova perícia judicial, desconsiderando todos os atos anteriormente praticados pelo INCRA. Relatoria da Desembargadora Federal Monica Sifuentes em 05/12/2018.

No presente caso, verifica-se uma tendência na manutenção da segurança jurídica, de forma que ao apreciar as provas carreadas aos autos, os juízes (tanto no primeiro como no segundo grau) foram taxativos em seguir os laudos periciais técnicos, contudo, desde que estes estejam realizados de acordo com a lei, razão pela qual, consideraram o LAF elaborado pelo INCRA como irregular, posto que realizado dentro do prazo proibido pela lei em virtude das invasões do imóvel.

3.1.4 Quarto caso: Segunda Região da Justiça Federal- Rio de Janeiro

Esse é um caso de Ação Ordinária processo 004086-92.2007.4.02.5103 perante a Justiça Federal da segunda região em que Rossane Carneiro e outros propuseram contra o Instituto de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, pela qual, em síntese, requereram a declaração de que o imóvel de propriedade deles, denominado Fazenda Santa Helena, é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária porque é grande propriedade produtiva, sendo que, com a abertura da sucessão de José Francisco (seu antecessor), a fazenda foi dividida em 4 propriedades, sendo 1 média e 3 pequenas, todas elas inalcançáveis pelo programa de reforma agrária pela Constituição Federal.

Dentre outras matérias, os proprietários requereram também a declaração de decadência do direito de desapropriar pelo INCRA, posto que se passaram mais de 5 anos da edição do Decreto Expropriatório e, por fim, requereram a declaração de produtividade do mesmo, haja vista que o LAF- Laudo Agrônomo Fiscal, produzido pelo INCRA afrontou a Lei 8629/93, declarando o imóvel como propriedade improdutiva, concluindo que o GUT- grau de utilização da terra foi de 88,34% e o GEE- grau de eficiência na exploração foi somente de 78,10%.

Os fundamentos na primeira instância, no presente caso, foram suficientes para que o magistrado, analisando as provas existentes, determinasse nova prova pericial no imóvel em processo de desapropriação, rejeitando as questões meramente processuais, tais como falta de interesse de agir, inépcia da inicial e decadência alegada pelos litigantes.

O magistrado de primeira instância partiu diretamente ao mérito da causa que visava aferir se o imóvel era ou não improdutivo. Com extrema objetividade transcreveu as conclusões apresentadas pelo perito judicial no novo laudo, pelo qual se constatou que o imóvel denominado Fazenda Santa Helena cumpre sua função social, pois está sendo explorado de forma racional e adequadamente, tendo atingido o Grau de Utilização da Terra-GUT igual a 100% e o Grau de Eficiência na Exploração-GEE igual a 122,37%, ambos acima do percentual exigido pela Lei 8.629/93.

Com essas afirmações, o magistrado, proferindo sentença em 22/04/2015, de forma sucinta, julgou procedente o pedido dos autores, declarando o imóvel produtivo, mantendo a suspensão da ação de desapropriação promovida pelo INCRA contra os autores do presente caso e, conseqüentemente, suspendendo a imissão de posse do INCRA no imóvel.

Aqui há uma clara manifestação positivista do juiz da causa. Para ele, em sua sentença, o mérito da causa, resumiu-se exatamente no que dispõe o artigo 184 da Constituição Federal que estabelece a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária àqueles imóveis que não estejam cumprindo sua função social, tais como a improdutividade do imóvel rural.

Cravou também o artigo 185 da Carta Magna para decidir quais são aqueles imóveis insuscetíveis de desapropriação, dentre eles a pequena, a média e a propriedade produtiva. E por fim, mencionou também o artigo 186 da Constituição Federal com o fito de citar quais os critérios que aferem o cumprimento da função social da propriedade, fazendo menção à Lei 8.629/93 regulamentadora do referido dispositivo constitucional, de forma que destacou os graus de Utilização e de Exploração da terra como seus fundamentos primordiais.

Vale aqui mencionar um trecho sobre o pensamento positivista encontrado no artigo denominado “juiz positivista, juiz legalista”³¹

Os rótulos "juiz positivista, juiz legalista" provêm da velha idéia iluminista defendida por MONTESQUIEU de que o juiz é *la boca que pronuncia las palabras de la ley*, ou seja, um ser inanimado incumbido de dizer o direito contido no texto da lei, sem contudo, valorá-la. Isso tudo como se o direito se exaurisse nos textos da lei.

Nessa perspectiva, a decisão judicial não passaria de uma operação silogística, onde a premissa maior é a lei e a menor o enunciado do caso concreto, cabendo ao julgador a função/tarefa de mero autômato realizador da operação lógico-dedutiva ou lógico-formal, logo, se o direito se resume na lei, conhecer a lei é conhecer o direito. Tendo o texto da lei como verdade absoluta (Escola da Exegese). Daí a importância, nesse contexto, da adoção do método dedutivo como meio de se conhecer/identificar o direito.

A tendência, pelo menos sobre o que se observa na sentença proferida é: está na lei, está no mundo. E com isso, o caminho ficou aberto para que o juiz de primeiro grau pudesse ter se valido do laudo pericial judicial por ele determinado e, a partir das respostas nele encontradas, decidir a questão litigada. Assim, como o laudo pericial do juízo se prestou a informar que o GUT-Grau de Utilização da Terra e o GEE- Grau de Eficiência na Exploração se encontravam de acordo com a Lei 8623/93, o imóvel foi considerado produtivo, e assim decidiu nesse sentido, dando ganho de causa aos proprietários em face da desapropriação pretendida pelo INCRA.

Em segundo grau, através de remessa de reexame necessário do processo, endereçada ao TRF da segunda região, a sentença foi mantida com seus próprios fundamentos genéricos. Contudo, a desembargadora convocada e relatora, que foi acompanhada à unanimidade em seu voto, (Acórdão publicado em janeiro de 2019) analisa questões que foram postas durante o processo ainda na primeira instância. Dedicou-se ela a fazer um comparativo entre o Relatório de Avaliação Fiscal realizado pelo INCRA e o Laudo Judicial.

³¹ ROBALDO, José Carlos de Oliveira. Juiz Positivista, Legalista. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. 19 de junho de 2009.

Detalhe que chama a atenção para os fins propostos na presente pesquisa, foi que, já em grau de recurso, houve o cuidado de se analisar pormenores desses laudos. Exemplo disso, é a informação de que em ambos os laudos, afirmam existir solo salinizado no imóvel. E essa é uma diferença que o TRF levou em consideração para manter a sentença intacta, entendendo que se a Fazenda Santa Helena possui 30% de solos salinos, sua identificação correta, seja com áreas aproveitáveis ou não, iria influenciar nos indicadores da produtividade e isso o INCRA não levou em consideração no seu RAF.

No mesmo sentido, enfrentou a questão com relação às áreas ocupadas com benfeitorias, outras formações que não foram consideradas no laudo do INCRA, tendo-o por cheio de incongruências, diferentemente do Laudo Pericial do Juízo e, ao final, diante do comparativo de laudos, entendeu que o laudo do perito judicial se apresentou bem mais elaborado e fundamentado, entendendo correta sua conclusão. Servindo ele apenas como prova para definir a produtividade do imóvel e, nesse ponto, declarou equivocada a decisão administrativa do INCRA em querer desapropriar o imóvel para fins de reforma agrária, uma vez que o mesmo cumpre sua função social. Com isso, negou provimento à remessa necessária, sendo acompanhada em seu voto pelos demais desembargadores da Turma Especial III do TRF da segunda Região.

Analisando o voto da relatora, que foi seguida pelos demais desembargadores, é fácil notar que a linha adotada também é a do positivismo. Porém, utilizando-se de provas apresentadas mais perto da realidade do caso, fazendo, inclusive o papel do juiz de primeiro grau.

De toda sorte, o fato que se revela aqui é que os critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade, especialmente no tocante à sua produtividade, tiveram dois olhares: o primeiro, daquele que quer desapropriar o imóvel sob esse argumento de ser ele uma propriedade improdutivo; o segundo, sob o olhar do perito judicial que, isento, em tese, de qualquer interesse na demanda, enxerga como propriedade produtiva. São dois olhares e duas visões. Coube ao juiz de primeiro grau, com confirmação em segundo grau, decidir qual laudo apresentava mais clareza e mais possibilidade de acerto. Certos ou errados, preferiram eles, confiar totalmente no laudo do perito judicial, na tentativa de fazer justiça no presente caso e isso acaba por revelar a figura do princípio da livre convicção do juiz em voga.

3.1.5 Quinto caso: Quarta Região da Justiça Federal- Paraná

O presente caso refere-se a uma ação ordinária proposta por Cloriolando Barbosa e outro, em face do Instituto de Colonização e Reforma Agrária, perante a Justiça Federal do Paraná, em que requerem seja anulado o decreto expropriatório e declarada produtiva a propriedade rural, posto que o LAF- Laudo de Avaliação Fiscal realizado pelo INCRA, durante a vistoria no imóvel, o considerou como improdutivo, pois apresentou o GUT- Grau de Utilização da Terra de 61% e o GEE-Grau de Eficiência na Exploração de 100,21% e portanto, em razão do GUT estar abaixo do limite previsto em lei, declarou a propriedade de interesse social, passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

O magistrado de primeiro grau julgou improcedente a ação, considerando o LAF do INCRA como dotado de legitimidade e presunção de veracidade e, portanto, com os índices apresentados no GUT de 61%, não atingiu o patamar mínimo de produtividade requerido pela legislação de regência, não estando imune à desapropriação.

A conduta do magistrado na sentença, demonstra o grau de positivismo dado à questão. Foi taxativo e não hesitou em observar fielmente a Lei 8629/93 que regulamentou os artigos 184 a 186 da Constituição Federal.

Em sede de apelação perante o TRF 4ª Região a sentença foi reformada, dessa feita por maioria, com escopo no entendimento de que os índices de produtividade exigidos pelo INCRA seriam extremamente elevados, “de duvidosa constitucionalidade” e concluiu que o Grau de Utilização da Terra-GUT alcançado pelo imóvel expropriando (61%), apesar de se fixar em patamar inferior ao exigido oficialmente (80%), seria suficiente para considerar o imóvel produtivo.

Bem mais proativa em relação ao magistrado de origem, a desembargadora convocada perante o TRF da 4ª Região, Juíza Luiza Dias Cassales, enfrentando a questão da produtividade sob o aspecto da constitucionalidade, destacou em seu voto que, do exame do laudo pericial, não se pode considerar a propriedade rural dos

autores como improdutiva. Abordou a magistrada, questão da exploração da pecuária nela existente, além de plantio de cultura de trigo e de outras pastagens.

O entendimento que se faz ver, pela ótica da desembargadora convocada foi, que o fato de o Grau de Eficiência na Exploração, apontado pelo perito do INCRA em 100,21% (acima do patamar legal), analisado em relação ao GUT de 61%, importa concluir que a propriedade é produtiva, uma vez que dos 61% utilizados da terra, 100,21% é explorada com eficiência total.

Vale então destacar o trecho do voto no TRF da 4ª Região-PR, onde a Juíza Luiza Dias Cassales, assim fundamenta:

Tenho minhas dúvidas sobre a constitucionalidade da rotulação de uma propriedade rural como improdutiva, quando está ela, como é o caso dos autos, produzindo com Grau de Eficiência de Exploração-GEE superior a 100% e com aproveitamento da terra, segundo os índices arbitrariamente estabelecidos pelo INCRA, superior a 60%. Essa propriedade poderá não ser um modelo de produção, mas nunca poderá ser considerada improdutiva e descumpridora de sua função social nos termos do art. 186, da Constituição. Dito dispositivo constitucional determina que o aproveitamento da terra seja adequado e racional, com a utilização dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio-ambiente. Portanto, a Carta Política não determina a exploração inadequada e irracional, como, na maioria das vezes, pretende o INCRA, ficando índices de produção que, se aplicados, em pouco tempo, por inadequados e irracionais degradarão o meio ambiente. Em meu entender, uma propriedade com GEE de 100,21% e o GUT de 61% é produtiva e não se presta para a desapropriação para fins de reforma agrária, a ser feita na forma estabelecida pelos dispositivos constitucionais que regulam a matéria.

Diante da inovação desse entendimento, reproduzido no *decisum*, poder-se-ia dizer que, doravante, um novo paradigma estaria lançado no mundo jurídico, uma vez que a decisão tomada no TRF da 4ª Região, por maioria, deixa de considerar que o percentual do GUT, abaixo daquele estabelecido no §1º do Art. 6º da Lei 8629/93, seja ferramenta aferidora absoluta do cumprimento da função social da propriedade, relativizando essa medida e, por conseguinte, ensejando sua discussão no campo da sua constitucionalidade quando aplicado a ferro e fogo.

Em sequência, tendo sido reformada a sentença do primeiro grau, o INCRA interpôs Recurso Especial perante o STJ- Superior Tribunal de Justiça – Processo 1.004.060-PR, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, contra o acórdão não unânime oriundo do TRF da Quarta Região que deu provimento ao recurso dos apelantes (proprietários do imóvel rural).

O INCRA alegou no Recurso Especial questões processuais outras que, apesar de não acolhidas pela Corte Superior, não serão objeto de nossa análise neste trabalho de pesquisa. Todavia, em relação ao mérito, decidiu o STJ, que o recurso especial não reúne condições de admissibilidade no que respeita ao tema gravitante em torno da improdutividade do imóvel rural desapropriado e se este cumpriu ou não a função social da terra.

Como resultado disso, o STJ negou seguimento ao Recurso Especial, com o entendimento de que a discussão acerca de o imóvel expropriado atender ou não à função social da terra, requer análise constitucional, matéria vedada em recurso especial, haja vista que a competência do STJ estabelecida no art. 105, III da Carta Magna de 1988 destina-se a uniformizar, tão somente, interpretação do direito infraconstitucional federal.

Finalmente, em fevereiro de 2010, com o entendimento de que há necessidade de reexame de matéria constitucional, matéria afeta à Suprema Corte, o Ministro relator negou seguimento ao recurso especial e, à unanimidade foi acompanhado em seu voto pelos demais ministros da primeira turma.

Importante destacar que a Corte Superior de Justiça, no presente caso, não avançou no mérito da questão. Contudo, por via indireta, renova entendimento no sentido de que a aferição da produtividade do imóvel rural é matéria constitucional, ainda que esteja regulamentada na Lei Federal 8629/93.

O caso em estudo teve seu desfecho perante o STF-Supremo Tribunal Federal quando o INCRA interpôs Recurso Extraordinário número 630.987-PR, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, contra o acórdão de segunda Instância (TRF-4) com entendimento de ofensa aos artigos 184, 185 e 186 da Carta Magna.

Em seu voto o Ministro inicia afirmando que o entendimento do TRF está em consonância com a jurisprudência dominante do STF e cita vários precedentes daquela Corte.

Em passagens pelo voto, resta claro que para contradizer a decisão do Tribunal *a quo*, seria necessário que houvesse um revolvimento da matéria fática-probatória e esse procedimento, é vedado pela Sumula 279 do STF. Além do mais, teria que reexaminar a interpretação de normas infraconstitucionais que fundamentaram o voto do relator que conduziu a decisão.

O Ministro relator, por própria disposição da Sumula 279 STF, deixa de reapreciar qualquer matéria infraconstitucional a merecer nova interpretação. Trata-se aqui de obediência ao princípio da legalidade, e dessa forma o recurso extraordinário não se mostrou ser cabível para esse tipo de pretensão. Com esses fundamentos, no dia 25/06/2014, o Ministro relator negou seguimento ao recurso extraordinário, sendo acompanhado à unanimidade pelos demais Ministros do STF.

Neste caso o INCRA foi vencido, com decisão perante o STF, com trânsito em Julgado em 15/11/2017. Assim, não é difícil concluir que, considerando o LAF realizado pelo Órgão expropriante que data de junho de 2005, até o trânsito em julgado perante o STF, muito se discutiu acerca de um único requisito de aferição do cumprimento da função social da propriedade, qual seja, o Grau de Utilização da Terra que se relaciona diretamente com a produtividade do imóvel.

Vale aqui uma observação sobre o resultado final a que se chegou este quinto caso. Quando analisadas, num mesmo contexto, as duas decisões (STJ e STF), é patente a falta de tutela jurisdicional das cortes de justiça mais altas do país, posto que o STJ, que tem competência para julgar questões infraconstitucionais, entendeu ser aquela uma matéria de cunho constitucional e negou seguimento ao recurso especial, não enfrentando o mérito (improdutividade do imóvel). Já o STF, que tem competência constitucional, entendeu que se tratava de matéria relacionada a interpretação de Lei Federal, negando o seguimento do recurso extraordinário sem enfrentar o mérito da questão. Observa-se que são contraditórias e, assim permanecendo, não há Tribunal no Brasil que possa decidir a questão na forma posta.

3.2 Um comparativo entre os casos analisados:

A título de demonstração, vale a representação, em quadro resumo, sobre cruzamento das amostras pesquisadas, dando a exata dimensão dos resultados encontrados nos casos concretos, no que se refere aos critérios de aferição do cumprimento da função social.

Quadro 1. Demonstrativo dos casos concretos pesquisados, destacando o critério de aferição enfrentado, o entendimento firmado pela justiça e o resultado final do processo.

Justiça Federal	Critério de aferição debatido	Entendimento firmado	Resultado final do processo
Caso 1 TRF- 3ª Região	<u>Improdutividade</u> do imóvel: Art. 186, inciso I, CF. GEE = 96,14% (abaixo do índice exigido na Lei 8629/93)	O LAF- Laudo de Avaliação Fiscal do INCRA possui presunção de veracidade. Ficando confirmado.	Imóvel desapropriado.
Caso 2 TRF - 5ª Região	<u>Improdutividade</u> do imóvel: Art. 186, inciso I, CF. GUT(abaixo do índice exigido na Lei 8629/93)	Vale somente o LAF do INCRA feito a época do Decreto. Outro lado apresentado pela parte em outra data não tem validade.	Imóvel desapropriado
Caso 3 TRF – 1ª Região	<u>Improdutividade</u> do imóvel: Art. 186, inciso I, CF. GUT E GEE = inferior (abaixo do índice exigido na Lei 8629/93)	Desconsidera-se o LAF do INCRA (posto que realizado durante invasões da terra). Considerou válido o Laudo pericial do Juiz, onde o GUT e GEE se revelaram acima dos percentuais exigidos pela lei	Imóvel não foi desapropriado
Caso 4 TRF – 2ª Região	<u>Improdutividade</u> do imóvel: Art. 186, inciso I, CF. GEE = 78,10% (abaixo do índice exigido na Lei 8629/93)	Desconsidera o laudo do INCRA e considera o novo Laudo Pericial do juiz, onde o GUT e o GEE se revelaram acima dos percentuais exigidos na Lei 8629/93	Imóvel não foi desapropriado
Caso 5 TRF – 4ª Região	<u>Improdutividade</u> do imóvel: Art. 186, inciso I, CF. GUT = 61% (abaixo do índice exigido na Lei 8629/93)	O LAF- Laudo de Avaliação Fiscal do INCRA possui presunção de veracidade. Ficando confirmado.	Imóvel desapropriado

É certo que os casos estudados nos revelam uma amostra do que cada juiz ou Tribunal decide. Essas decisões estão de acordo com o livre convencimento de cada julgador, seja em decisão do juízo singular, seja do colegiado.

Contudo, vale aqui fazer uma comparação entre as decisões tomadas nos cinco casos pesquisados, até porque, com essa análise, ficaria mais fácil fazer as conclusões finais sobre o objetivo pretendido na presente pesquisa.

Neste subitem, para formatação da análise, foi adotada a metodologia de mencionar cada caso estudado, a começar pelo primeiro pesquisado, destacando nele, qual foi ou quais foram os critérios de aferição discutidos no bojo do processo em todas as instâncias e, ao final, compará-lo com os outros quatro demais casos, com o objetivo de verificar se houve coincidência em relação ao critério de aferição enfrentado e, caso isso seja confirmado, quais foram os pontos comuns e divergentes entre si.

Para tanto, tomou-se por base os critérios de aferição do cumprimento da função social, conforme dispostos no artigo 186 do texto constitucional, com a redação dada pela Lei 8629/93 que o regulamentou, assim mencionados: 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.

Quanto ao primeiro critério de aferição previsto no inciso I, que trata da produtividade do imóvel, vale mencionar que a Lei 8629/93 estabeleceu que considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra GUT (igual ou superior a 80%) e de eficiência na exploração-GEE (igual ou superior a 100%). Este é, portanto, o critério para aferição da produtividade ou improdutividade do imóvel.

Inicialmente, fica ressaltado que nos cinco casos analisados, a questão de fundo foi sempre o inciso I do artigo 186 da CF, ou seja, foi detectado pelo INCRA no LAF que o imóvel não possuía um aproveitamento racional e adequado e, por conseguinte, foi declarada a sua improdutividade, seja por não cumprir o valor do GUT, do GEE ou de ambos. Com essa informação, a análise comparativa se resumirá a esse critério, deixando de lado os outros três critérios de aferição, uma vez que,

mesmo tendo sido debatido o inciso II (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente) em alguns casos, não era ele o objeto principal da contenda, mas apenas servindo de argumentos utilizados ora pelo proprietário, ora pelo INCRA, na tentativa de esclarecer que aquelas áreas ambientais afetadas pela produção, consideradas ou não, implicavam aumento ou diminuição do GUT e/ou do GEE.

No primeiro caso analisado, a questão, como já afirmado, se circundou em torno da produtividade do imóvel, pois o INCRA, após o LAF-Laudo Agrônômico de Fiscalização, obteve o resultado de 100% para o GUT e de 96,14% para o GEE. Com isso, pelo fato do GEE encontrar-se abaixo dos 100% exigidos pela lei, o imóvel foi declarado como grande propriedade improdutivo.

Ao final, em razão desse valor encontrado pelo INCRA relativo ao GEE (96,14%), pouco mais de três pontos percentuais abaixo do mínimo, foi dada razão ao INCRA sob o fundamento de que há a presunção de veracidade no LAF-Laudo Agrônômico de Fiscalização do INCRA, ficando a questão da produtividade vinculada ao que o INCRA declarar nesse laudo. E assim, o imóvel fora desapropriado, pois não houve recurso de apelação ao TRF, transitando em julgado a sentença de primeiro grau.

Comparado com o segundo caso analisado, verifica-se a coincidência do pedido principal da ação, qual seja, a questão da improdutividade. Nesse ponto, o juiz de primeiro grau também se valeu do que havia constado no LAF-Laudo Agrônômico de Fiscalização realizado pelo INCRA, que revelou o GUT abaixo dos 80% previstos em lei, desconsiderando o segundo laudo apresentado por perito dos proprietários.

Contudo, o fundamento principal do juízo do primeiro grau foi no sentido de assegurar que qualquer outro laudo realizado por peritos, após o Laudo do INCRA, não é suficiente para alterar a questão da produtividade do imóvel, entendendo ele que se deve levar em consideração a época da vistoria feita no imóvel pelo INCRA, dando ganho de causa ao órgão expropriante. Esse entendimento foi confirmado no TRF (segunda instância) e, também confirmado em Recurso Especial, perante o STJ, dando razão ao INCRA.

Podemos claramente observar que, comparando o primeiro com o segundo caso, o objeto central da controvérsia entre o INCRA e o expropriado é exatamente o

mesmo: a improdutividade do imóvel. Contudo, cada um dos juízes, ainda que tenham enfrentado a questão, decidiu com base em fundamentos diferentes. Assim, enquanto a decisão do primeiro caso se deu com fundamento na presunção de veracidade do Laudo do Incra, a decisão do segundo caso firmou-se na impossibilidade de consideração de dados constantes do segundo laudo pericial, posto que deve-se levar em consideração a situação real do imóvel a época da notificação de vistoria feita pelo Incra.

Em comparação entre o primeiro e o terceiro caso analisado, vale destacar que nesse terceiro caso, além da questão da produtividade do imóvel ter se revelado abaixo do limite da lei de regência, outro requisito também foi encontrado pelo LAF do INCRA, dando ensejo à desapropriação, qual seja, a degradação do meio ambiente por parte do proprietário.

Aqui, diferente do que ocorreu no primeiro caso, o juiz de primeiro grau entendeu prejudicial o LAF do INCRA durante o período das invasões e solicitou uma nova perícia judicial. Com essa, o resultado para a produtividade foi diferente daquele encontrado no LAF do INCRA, de forma que no laudo pericial o GUT encontrado foi de 106,86% e o GEE foi de 240,99%, portanto, ambos qualificando o imóvel como produtivo.

O magistrado da instância originária, neste terceiro caso, agiu totalmente diferente daquele do primeiro caso. Primeiro porque rebateu a alegação do INCRA sobre a degradação do meio ambiente, com a fundamentação de que o novo laudo pericial apontou que o imóvel já se encontrava em conformidade com o exigido pelo órgão ambiental (Sema) e, por isso, não houve danos capaz de tornar o imóvel suscetível de desapropriação. Quanto à produtividade, também rechaçou o LAF do INCRA e aceitou como prova somente a nova perícia judicial que apontou o GUT e GEE acima do mínimo exigido pela Lei 8629/93, portanto, produtivo. Deu provimento ao pedido do proprietário.

Em grau de recurso no TRF a sentença de primeiro grau foi confirmada à unanimidade, saindo vencedor o proprietário do imóvel. Aqui foi fácil observar que o primeiro caso em comparação com o terceiro, também enfrentando a produtividade teve outro desfecho diferente. No terceiro caso, valeu a nova perícia judicial que declarou a propriedade produtiva, enquanto que no primeiro caso, a nova realização

de perícia, apesar de efetivada, foi descartada pelo judiciário e essa decisão totalmente oposta, obviamente chegou a um resultado oposto.

A variável entre os dois casos, foi o fato de que, a perícia realizada pelo INCRA foi considerada prejudicial e, portando, descartada, pois, segundo o juiz, foi feita durante invasões no imóvel expropriando e, durante esse período é vedada qualquer vistoria para fins de aferição do cumprimento da função social da propriedade, daí a razão do novo laudo pericial do juiz ter sido considerado a única prova quanto à produtividade e a degradação do meio ambiente.

O comparativo agora se dá entre o primeiro e o quarto caso, que também se resumiu ao final, à questão da produtividade ou não do imóvel. No quarto caso, verificou-se que o LAF do INCRA apurou o GUT em 88,34% e o GEE em 78,10% e, com esse último percentual, em tese, o imóvel é considerado improdutivo de acordo com a lei de regência, pois deveria ser de 100% acima.

Aqui mais uma vez, há divergência com o entendimento decidido no primeiro caso, uma vez que o juiz solicitou uma nova perícia judicial para avaliar a produtividade do imóvel, em cujo laudo foram encontrados o GUT de 100% e o GEE de 122,37%, portanto, ambos acima do percentual exigido em lei, razão pela qual o imóvel, estaria sim, cumprindo a sua função social. O juiz assim sentenciou, declarando o imóvel produtivo, dando ganho de causa aos autores.

Em grau de recurso perante o TRF, a sentença foi mantida sob o mesmo fundamento, onde foi considerado como prova somente o Laudo pericial da justiça, descartando o LAF realizado pelo INCRA após comparações entre ambos. Decisão totalmente oposta à do primeiro caso estudado quando foi descartada a possibilidade de nova perícia valer como prova.

Comparando agora o primeiro com o quinto caso temos que a questão de fundo também foi a improdutividade do imóvel, haja vista que no LAF do INCRA o GUT foi de 61% e o GEE de 100,21% e, portanto, o GUT contribuiu para a qualificação de improdutividade do imóvel.

No quinto caso, a decisão do juiz do primeiro grau foi com os mesmos fundamentos dados pelo juiz do primeiro caso, onde considerou que o LAF elaborado pelo INCRA tem presunção de veracidade e, se ele encontrou o resultado de 61% do

GUT, estando abaixo dos 80% previstos em lei, não está imune à desapropriação, dando ganho de causa ao INCRA.

Nota-se na decisão do quinto caso que o juiz de primeiro grau, de forma objetiva, adotou o mesmo pensamento do juiz do primeiro caso, no qual entendeu que o LAF do INCRA é dotado de legitimidade e presunção de veracidade, descartando qualquer outra possibilidade de prova e, ao final indeferiu o pedido do proprietário declarando o imóvel improdutivo em razão do valor do GUT de 61%, inobstante o GEE ter atingido o limite mínimo da lei 8629/93.

Acontece que em grau de apelação perante o TRF da 4ª Região, criou-se um novo posicionamento e a sentença foi reformada pelos votos da maioria da turma, seguindo a relatora, sob o inovado argumento de que o fato do GUT ter sido encontrado no LAF do INCRA com apenas 61%, não induz à improdutividade do imóvel expropriando, isso pelo fato de o GEE ter sido aferido em 100,21%, portanto acima do patamar legal e, confrontando ambos, segundo o entendimento do TRF naquele processo, se o Grau de Exploração é de mais de 100% sobre a utilização de 61% do imóvel, então esse imóvel é produtivo, pois há uma eficiência total nessa exploração.

Sob outro aspecto, agora diferente do primeiro caso e de todos os outros, houve sim uma inovação no TRF da quarta região quando entendeu que mesmo o GUT estando abaixo dos 80% previstos em lei, o imóvel pode ser considerado produtivo. Ficando entendido, por fim, que os critérios de aferição são aqueles estampados na Carta Magna em seu artigo 186 e lá não se estabelece limites para utilização da propriedade para considerá-la improdutivo.

A matéria seguiu para o STJ em recurso especial, porém, à unanimidade, foi negado seguimento perante aquele Tribunal Superior, sob o fundamento de que, por tratar-se de matéria que discute a produtividade em atender ou não a função social, requer análise constitucional, matéria afeta somente à Suprema Corte. Observamos que o STJ não adentrou no mérito de ser ou não produtiva a propriedade.

No STF, em recurso extraordinário interposto pelo INCRA, o entendimento foi no sentido de que aquela Corte máxima de justiça, não poderia revolver matéria infraconstitucional para dar nova interpretação, referindo-se a Lei 8629/93, a qual

estabeleceu limites mínimos para a utilização da terra e para a eficiência na exploração e assim, negou seguimento ao recurso extraordinário por unanimidade.

Finalmente, após essas análises comparativas entre os casos pesquisados, verifica-se que os debates sobre os critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade, gravitam em torno da produtividade do imóvel, seja de maneira direta (encontrada no GUT e no GEE), seja de maneira indireta, quando um outro fator induz à maior ou menor produtividade do imóvel, como é o caso de realização do LAF durante invasões, ou mesmo de utilização de áreas de proteção ambiental pelo proprietário que, aumentando sua área de produção, degrada o meio ambiente que deveria ser objeto de proteção.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa identificou que, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição Federal, a questão que envolve o direito de propriedade rural, com espeque no cumprimento da sua função social, ainda não tem se mostrado de forma suficiente para aplicabilidade imediata sem a intervenção do Poder Judiciário.

Notadamente, há uma lei federal que regulamentou a matéria no intuito de dar efetividade às políticas públicas e sociais (Lei 8.629/93), na qual se estabeleceu como seria aferido o cumprimento da função social da propriedade. Porém, referida Lei, não está se mostrando suficiente para tanto, quando o critério a ser aferido é a improdutividade do imóvel, uma vez que as discussões sobre tal critério se arrastam por vários anos até se chegar a uma decisão final perante a justiça brasileira.

No que concerne ao demais critérios de aferição do cumprimento da função social, revelo que não foram encontrados, na pesquisa, com tanta frequência como é o caso do critério da improdutividade. Muitas vezes, esses outros critérios são apenas objetos paralelos de discussão dentro do processo e não a causa principal motivadora da desapropriação proposta.

De forma concludente, afirma-se então que nos casos concretos aqui pesquisados, nas cinco regiões da Justiça Federal, verificou-se que em todos eles, o cerne da questão foi em relação a improdutividade do imóvel declarada pelo INCRA em seu Laudo de Avaliação Fiscal. Esse critério de aferição está posto no inciso I do art. 186 da Constituição Federal. Os outros três critérios remanescentes, previstos nos demais incisos (II, III e IV) do referido artigo, não foram objetos de questionamento nos casos pesquisados, com exceção do inciso II, o qual figurou em um único caso, contudo, como matéria secundária, longe do foco da discussão principal.

Na prática, o que se vê, é o esforço dos juízes de primeiro grau (que estão próximos da causa em si) para fundamentar suas decisões, usando das ferramentas que lhes restam: ou aceitam o Laudo do INCRA como dotado de legitimidade e presunção de veracidade (seguindo rara jurisprudência não vinculativa dos TRFs), ou requerem nova perícia judicial com o fito de verificar alguma injustiça cometida pelo INCRA em seu laudo inicial.

Com essa sistemática, pouco se notou de inovação, exceto no quinto caso, quando a relatora do TRF da 4ª Região, contrariou o laudo apresentado pelo INCRA, para afirmar que, inobstante estar aferido um grau de utilização da propriedade abaixo do previsto em lei, não haveria por considerar o imóvel improdutivo, levando a discussão a nível de matéria constitucional enfrentada na Suprema Corte da justiça.

Mesmo com esse entendimento e, a matéria tendo chegado ao Superior Tribunal de Justiça e depois ao Supremo Tribunal Federal, ambos perderam a chance de enfrentar o critério da produtividade do imóvel (inciso I do Artigo 186 da Constituição Federal), limitando-se às questões meramente de competência processual.

Ao longo da pesquisa, também pode-se observar que os critérios de aferição previstos nos incisos II, III e IV do artigo 186 da Carta Magna, podem não ter sido encontrados nos processos, pelo motivo de serem matérias de constatação de fatos em que envolvem participação não somente de 2 atores (INCRA e proprietário), mas também relacionados à outras pessoas e entidades que seriam afetadas para necessidade de verificação desses critérios, tais como o órgão ambiental – no caso de uso que degrada o meio ambiente- e/ou dos trabalhadores rurais que laboram no próprio imóvel, havendo assim, envolvimento direto de mais atores no problema apontado, dificultando com isso, as aferições pretendidas para declarar o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária.

Numa ótica mais detalhada, tenho que os critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade rural, previstos na Constituição Federal em seu artigo 186, estão afetos aos comandos que foram regulamentados pela Lei 8629/93, de forma que podem ser divididos em dois grupos para uma melhor compreensão:

No primeiro grupo encontra-se, isoladamente, o disposto no inciso I do Artigo 186 (que se refere à produtividade do imóvel), nos termos regulamentados pelos §§ 1º ao 7º do artigo 6º e §1º do artigo 9º da referida lei federal, pois comporta entendimentos diferenciados quanto as decisões dos juízes e tribunais e, por essa razão, apresenta maior grau de dificuldade para o procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, ora assistindo razão ao proprietário, ora ao ente expropriante.

No segundo grupo, incluem-se o disposto nos incisos II, III e IV (respectivamente referentes à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; inobservância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores) e, estes, são de difíceis aferições e aplicações práticas, razão pela qual, são raros objetos de enfrentamentos na justiça, o que nos faz concluir que interferem muito pouco no procedimento de desapropriação para os fins de reforma agrária, haja vista que na presente pesquisa, não foram encontrados casos judiciais que tivessem motivações com base nesses critérios.

Conclui-se, com essas considerações, que os critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade rural, para os fins de reforma agrária, ainda que causem discussões alongadas em torno de erros e acertos nos laudos de avaliações, revela que há padrões estabelecidos para verificação do cumprimento da função social da propriedade, porém, tais padrões não são suficientes para trazer uma resposta imediata e segura à sociedade sem que seja necessária a busca da tutela jurisdicional e, nesse ponto, a Justiça tem percorrido por caminhos antagônicos, ora enfrentando rigorosamente o fato de o imóvel estar ou não cumprindo sua função social e, noutras vezes, simplesmente se atendo ao Laudo de Avaliação elaborado pelo INCRA, deixando de lado qualquer discussão acerca do cumprimento da função social e, por essas razões, o direito de propriedade fica à mercê de um maior ou menor grau do ativismo por parte do Poder Judiciário.

Ademais, o que nos parece digno de ajustes, e vale aqui anotar, refere-se aos métodos de aferições realizados pelo Poder Público, em relação ao cumprimento da função social da propriedade rural, sinalizando, com isso, que há uma necessidade imediata de mudança de postura nos procedimentos a serem realizados nesses casos específicos.

Por fim, da mesma forma, há larga necessidade de se encontrar caminhos processuais mais céleres no Judiciário brasileiro, com o fito de solucionar com mais efetividade as questões que envolvem as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, quiçá com a criação de Varas Especializadas da justiça, atuando exclusivamente nesse sentido. São esses alguns dos desafios a serem enfrentados pelos Poderes da República, visando uma melhor entrega dos serviços aos seus jurisdicionados e, via de reflexos, à sociedade como um todo.

Referências Bibliográficas

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

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**/ Maria Helena Diniz. 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves- **Curso de Direito Constitucional** – 35. ed.- São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Perfil constitucional da função social da propriedade**, capturado de <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=676>>.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**/ Diógenes Gasparini. – 17 ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31^a. ed. 2^a tiragem. rev. atual. e ampli. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDONÇA, Maria Lirida Calou de Araujo e (coord.). **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**./coordenação de Maria Lirida Calou de Araujo e Mendonça, organização de Ana Rita Nascimento Cabral, Nathalie de Paula Carvalho, José Martonio Alves Coelho, Valter Moura do Carmo,/ Curitiba: Juruá, 2012.

MEZZARROBA, O.; MONTEIRO, C.S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PROUDHON, Pierre Joseph- **O que é a Propriedade**. Editorial Estampa: Lisboa: 1971, (pg.44.)

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCIORILLI, Marcelo. **Direito de propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites** / Marcelo Sciorilli, - São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso - planejamento e métodos**/ Robert K. Yin; Trad. Daniel Grassi- 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.