

PROPRIEDADE PRODUTIVA E DESAPROPRIAÇÃO: UMA MARCHA LENTA RUMO À MÁXIMA EFETIVIDADE DO TEXTO CONSTITUCIONAL

Natalya Caboclo, Josely Trevisan Massuquetto¹

Terra! Terra!
Por mais distante
O errante navegante
Quem jamais te esqueceria?...
(Caetano Veloso)

“Pela primeira vez na história mundial, torna-se claro, em decorrência dos perigos que dizem respeito à humanidade global, que os homens são interpelados pelo perigo comum a assumir, juntos, a responsabilidade moral: a civilização técnico-científica confronta todos os povos da Terra, independentemente de suas tradições morais específicas, com uma problemática ética comum: a responsabilidade solidária em escala planetária!”

Manfredo Oliveira

A desapropriação de propriedade produtiva por descumprimento da função social, quanto aos aspectos ambientais e sociais, é tema que desperta acaloradas discussões e acirrados debates: envolve o desafio de compreender as múltiplas facetas teóricas da problemática e de entender seus inúmeros desdobramentos de ordem prática. Tal cenário despertou nas subscritoras o desejo de estudar o assunto à luz de um determinado caso concreto, mediante a aplicação dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes. Enquanto caso verídico, permitiu que se extraísse da realidade a riqueza de detalhes apta a demonstrar a lentidão com que se caminha rumo à máxima efetividade do texto constitucional, em matéria de desapropriação-sanção da propriedade produtiva.

¹ Procuradoras Federais lotadas na Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/PR.

Nesse sentido, numa combinação entre teoria e prática, buscou-se primeiramente na doutrina o raciocínio matriz: parte da doutrina comunga do entendimento de que a produtividade é um atributo suficiente para vestir qualquer propriedade com o manto da intangibilidade, tornando-a insuscetível de desapropriação. Outra parte da doutrina apega-se à suposta falta de eficácia do artigo 186 da Constituição Federal, dado seu caráter meramente programático.

Os defensores do primeiro entendimento sustentam haver uma antinomia entre o disposto nos artigos 184, 185 e o disposto no artigo 186, todos da Constituição Federal, os quais assim dispõem:

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

(...)

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

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

II - a propriedade produtiva.

(...)”

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Essa aparente antinomia obstaria a desapropriação-sanção da propriedade rural produtiva, ainda que caracterizado o descumprimento das demais condicionantes da função social. A propósito, cumpre registrar que a inexistência de antinomia no texto constitucional já foi brilhantemente demonstrada e defendida pelo Procurador Federal Valdez Adriani Farias e pelo Advogado da União Joaquim Modesto²:

Como pode ser verificado através de leitura literal, o art. 6º da Lei 8.629/93 considera propriedade produtiva aquela que é explorada econômica e racionalmente. Ou a contrário sensu, a exploração econômica (produtividade) alcançada de forma irracional não será considerada para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social. Ou, em outras palavras, o conceito de produtividade previsto na norma que regulou os dispositivos da Constituição é composto por dois elementos que devem ser atendidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices mínimos de produtividade (GUT e GEE), observada para tanto, a racionalidade, seja ambiental ou social.

(...)

Logo, a propriedade que mesmo alcançando os índices de produtividade (GUT e GEE) – produtividade econômica – mas que não é explorada racionalmente, ou seja, degrada o meio ambiente, ou produz utilizando-se de trabalho escravo, não pode ser considerada produtiva para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social – a produtividade. Ou alguém diria que exploração conduzida dessa forma seria racional?

(...)

Isso evidenciaria o que a ordem positivada já expressa e o que este parecer visa proclamar: que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem-estar, isto é, que a função social é continente e conteúdo de produtividade.

² Função social da propriedade – dimensões ambiental e trabalhista – Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005, p. 33-356

Os defensores do segundo argumento, qual seja, o caráter meramente programático do artigo 186 da CF/88, sustentam sua ineficácia ante a inexistência de legislação infraconstitucional disciplinadora da matéria.

Deveras, diferentemente do que ocorre quanto ao aspecto econômico, em relação ao qual existe uma previsão legal dos parâmetros exigidos para se configurar a produtividade de uma propriedade³, em relação aos outros três critérios definidores da função social da propriedade – utilização adequada dos recursos naturais mediante a preservação do meio ambiente; relações de trabalho e priorização do bem estar coletivo – inexistente regulamentação específica.

Contudo, ainda assim é possível conferir eficácia ao mandamento constitucional contido no artigo 186, por meio da utilização de leis esparsas e da própria Carta Magna.

Como bem salientou Gladstone Leonel da Silva Júnior⁴, *“no artigo 186, visualiza-se a explicação da função social da propriedade rural onde está esmiuçada sua caracterização em seus requisitos (...).*

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

³ A Lei n. 8629/93 determina que, para se averiguar o aproveitamento racional e adequado da propriedade, é preciso observar dois índices simultaneamente: o grau de utilização da terra (gut) e o grau de eficiência de exploração (GEE). O grau de utilização da terra deve ser no mínimo 80%, sendo calculado pelo percentual entre a área utilizada de fato e a área aproveitável total do imóvel; e o grau de eficiência deve ser igual ou superior a 100%, sendo obtido conforme a atividade exercida na terra.

⁴ Gladstone Leonel da Silva Júnior- in “A Questão Agrária Brasileira e a Funcionalidade da Propriedade sob uma Ótica Progressista – Revista de Direito Agrário, MDA/INCRA/NEAD/ABDA, Ano 20, n. 19, 2007

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

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

Enfim, do cotejo dos entendimentos até aqui declinados, duas importantes conclusões já podem ser descortinadas: a primeira confirma a ideia de inexistência de qualquer antinomia entre os artigos 184, 185 e o artigo 186 da Constituição Federal, eis que a vedação contida no artigo 185 não pode excepcionar o comando do artigo 184, a não ser nos casos em que a produtividade advenha de atuação consonante com os demais comandos legais (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis; preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que proporcione o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores); a segunda, por sua vez, consagra o raciocínio de que a inexistência de legislação infraconstitucional regulamentadora dos demais aspectos da função social, que não a produtividade, não se constitui em óbice para a utilização do instrumento da desapropriação-sanção como ferramenta hábil à salvaguarda do meio ambiente e do bem-estar social.

Nada obstante, o mundo dos fatos tem revelado que o manejo da desapropriação-sanção, seja com fulcro no aspecto ambiental, seja no social, ainda é incipiente, sendo raras as ações judiciais propostas com base em tais fundamentos. Ademais, nas poucas vezes em que ocorreu, o caminho até a imissão na posse tem sido muito árduo. Exemplo desse contexto nos chega do Estado de Minas Gerais, cujo exame revelará os motivos pelos quais já vem sendo considerado um paradigma de resistência às tentativas de mitigar a busca da máxima efetividade do texto constitucional.

ANÁLISE DO CASO CONCRETO

A mencionada ação de desapropriação-sanção (autos sob n.º 2009.38.00.032320-2, 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais) refere-se ao imóvel rural denominado “Fazenda Nova Alegria”, situado no município de Felizburgo-MG.

O fato propulsor do processo administrativo de desapropriação foi um expediente do Ministério Público Estadual de Minas Gerais, encaminhado à Presidência do INCRA e à Superintendência Regional do Estado de Minas Gerais, instruído com cópia de ação penal pública oferecida contra determinado proprietário rural pela prática dos crimes de homicídio, lesão corporal e incêndio, perpetrados contra trabalhadores rurais que ocupavam o aludido imóvel rural.

Tais crimes ficaram conhecidos, nacional e internacionalmente, como a “Chacina de Felizburgo”, da qual resultou a morte de 5 (cinco) trabalhadores rurais, lesões corporais em 12 (doze) pessoas, dentre elas uma criança e um adolescente, e incêndio de diversas barracas de lonas e da escola do acampamento “Terra Prometida”.

Em virtude do comunicado do Ministério Público, a Superintendência do Incra/MG formalizou o processo administrativo n.º 54000.002204/2004-46 para fiscalizar o cumprimento da função social pelo imóvel rural denominado “Fazenda Nova Alegria”.

Realizada a vistoria, constatou-se que o imóvel atingia os índices suficientes para classificá-lo como produtivo (GUT e GEE de 100%).

Entretanto, na mesma ocasião, ficou constatado que o imóvel apresentava degradação ambiental nas áreas de preservação permanente e inexistência de averbação da área de reserva legal nas matrículas que o formavam.

Quanto aos aspectos sociais, extrai-se do Laudo Agrônômico de Fiscalização, *verbis*:

O imóvel foi ocupado em 27 de maio de 2002 com a chegada de 250 famílias de trabalhadores rurais sem terra liderados pelo MST. Por oportuno, registra-se o conflito social existente no imóvel, haja vista o ocorrido em novembro de 2004 quando 5 (cinco) trabalhadores rurais foram assassinados por pistoleiros da região, sendo que os proprietários do imóvel estão sendo acusados, pelo Ministério Público, de serem os mandantes da chacina.

A situação da área ainda é muito tensa, em função da revolta dos trabalhadores por causa dos assassinatos. Há o receio da ocorrência de novos conflitos, pois o clima de violência e de medo entre os acampados aumentou, após a chacina mencionada.

Diante deste panorama, a Procuradoria Federal Especializada do Incra em Minas Gerais propôs a competente ação de desapropriação, em sede da qual, de modo a sustentar o seu pleito, aduziu-se que:

Exercendo seu poder-dever de fiscalizar o cumprimento da função social relativamente à Fazenda Nova Alegria, o Incra efetivou vistoria sobre o imóvel e detectou que se trata de propriedade produtiva, posto que foram atingidos os índices de GUT e GEE, atendendo, numa análise superficial, ao aspecto econômico da função social. Contudo, a autarquia verificou que os aspectos ambiental e social não se encontravam atendidos no ponto em que a propriedade não preservava o meio ambiente, já que foi detectada a destruição das áreas de preservação permanente ao longo dos curso d'água e a não-averbação da área de reserva legal e, o mais grave, os proprietários ordenaram, segundo denúncia do Ministério Público mineiro, a chacina de diversos trabalhadores rurais que se encontravam acampados no interior do imóvel reivindicando as terras devolutas existentes na propriedade.

A Fazenda Nova Alegria foi classificada como imóvel produtivo, mas que descumpre sua função social no que concerne aos requisitos insculpidos nos incisos II e IV do art. 186 da CR.

A Lei 8.629/93, ao regulamentar o capítulo constitucional da reforma agrária, dispôs em seu art. 9º, incisos II e IV, parágrafos 2º, 3º e 5º, sobre os elementos necessários ao atendimento dos requisitos ambiental e social exigidos pelo art. 186 da CR.

A degradação das áreas de preservação permanente e de reserva legal promovida pelos requeridos para incrementarem a exploração econômica do imóvel, deturpou as características próprias do meio natural e a qualidade dos recursos ambientais, promovendo o desequilíbrio ecológico e danificando o meio ambiente.

Da mesma forma, a chacina dos trabalhadores rurais, as tentativas de homicídio e o incêndio provocado no acampamento deflagraram conflito e tensão social no imóvel e na região onde ele se localiza, o que perdura até hoje, não favorecendo o bem-estar e a paz social dos proprietários, dos trabalhadores e da população local.

A situação fática descrita na petição inicial da ação de desapropriação é o cadinho das hipóteses constitucionalmente previstas como ensejadoras da desapropriação-sanção por desrespeito à função social da propriedade. A afronta ao regime legal ambiental e social é evidente, havendo de se ressaltar que, no âmbito do processo administrativo de desapropriação, não houve qualquer impugnação por parte dos proprietários quanto ao resultado do Laudo Agrônômico de Fiscalização.

Todavia, não é assim que parcela do Poder Judiciário percebe a questão. Veja-se.

Antes mesmo da propositura da ação de desapropriação, cujo trecho da petição inicial foi acima transcrito, os proprietários do imóvel (de parte dele, já que outra parte é terra devoluta do Estado de Minas Gerais) impetraram mandado de segurança (autos n.º 2007.38.00.022941-6 – Classe 2100, 12ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais), com pedido de concessão de liminar, requerendo a suspensão do processo administrativo de desapropriação do indigitado imóvel rural. E passem, a liminar foi deferida para determinar a suspensão do processo administrativo Incra/MG/Nº 54170.002204/2004-46.

Como fundamento da decisão, o MM. Juízo Federal defendeu a tese de que a produtividade do imóvel, por si só, o imunizaria em face da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. A seguir, alguns trechos da comentada decisão:

No caso concreto verifico que no trabalho de campo realizado pelo INCRA, após levantamento e análise dos limites e confrontações, relevo, solos, recursos hídricos, clima, vegetação e fauna do imóvel, e aspectos sócio-econômicos, seus técnicos concluíram que o imóvel rural denominado “Fazenda Nova Alegria” se tratava de Grande Propriedade Produtiva, uma vez que apresentava Grau de Utilização da Terra – GUT de 100% e Grau de Eficiência na Exploração – GEE de 100%, bem como que todos os seus trabalhadores possuem carteira de trabalho assinada e que apresenta potencial agrônômico satisfatório, principalmente para a atividade pecuária, aptidão para a agricultura familiar e disponibilidade de água superficial (fls. 29/87).

Além disso, uma vez constatado o descumprimento das normas ambientais pelo proprietário rural, este deve ser compelido pelos órgãos competentes a adotar as medidas necessárias ao cumprimento dos requisitos relativos a sua função social, conforme previsto no art. 185, parágrafo único, da CR/88, acima transcrito.

É dizer que, a infração às normas ambientais não sujeita a propriedade à ação de desapropriação para fins de reforma agrária, pois a produtividade do imóvel, atestada pelo próprio INCRA, por si só, o imuniza da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mesmo que não sejam atendidos todos os requisitos relativos à sua função social.

A própria Lei 8.629/93, em seu art. 10, IV, considera a área de reserva legal não aproveitável para fins de cálculo da produtividade do imóvel, não condicionando esta exclusão ao fato de estar averbada no registro imobiliário. Por questões lógicas, a não averbação da reserva legal não pode ensejar a desapropriação do imóvel. Assim é que o INCRA, para aferição do Grau de Eficiência na Exploração – GEE, em seu trabalho de campo, glosou o número de animais constantes da área de preservação permanente e não considerou a área de reserva legal por não estar devidamente averbada (fls. 66/7 e 81).
(grifei)

Lamentável, sem dúvida! Mas não menos lamentável foi a constatação de que o entendimento prelecionado pelo MM. Juízo não é voz dissonante no âmbito do Poder Judiciário, haja vista que para endossar a tese expendida a mencionada decisão fez referência a outras, uma delas abaixo reproduzida:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CAUTELAR. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS DEMONSTRADOS. DESAPROPRIAÇÃO. LAUDO PERICIAL. IMÓVEL PRODUTIVO. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. ART. 185, II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTANGIBILIDADE.

- 1. As irregularidades apontadas pelo perito no que se refere à inadequação na utilização dos recursos naturais e à ausência de preservação do meio ambiente, e que serviram para embasar a decisão do magistrado a quo, não são suficientes a comprometer o cumprimento da função social pela propriedade dos expropriados.*
- 2. A propriedade produtiva recebeu tratamento especial por parte do legislador constituinte, sendo insuscetível de desapropriação-sanção, nos termos do art. 185, II da CF.*
- 3. Produtividade comprovada que garante o fumus boni iuris.*
- 4. Demonstrado o periculum in mora, consistente na possibilidade iminente da imissão do INCRA na posse, em prejuízo à aferição dos graus de produtividade do imóvel, deve ser confirmada a liminar que determinou a suspensão do ato até a realização da perícia.*
- 5. Apelação provida em parte.” (AC 2004.43.00.000297-5/TO - 4ª Turma – Rel. Conv. Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho – DJ de 26.06.2007, p.69)*

No caso concreto em exame, mais especificamente o versado no referido mandado de segurança n.º 2007.38.00.022941-6), quando da prolação da sentença, a liminar antes deferida foi revogada e o processo foi extinto sem julgamento de mérito, com fulcro no artigo 267, inciso IV e VI c/c art. 295, inciso I, todos do Código de Processo Civil, uma vez que o ínclito Magistrado reconheceu ser incompetente para julgar o feito processual após a

edição do Decreto expropriatório, tendo em vista que, sendo ato do Presidente da República, este passa a ser a autoridade coatora. Por conseguinte, a competência para apreciação de questões relativas à matéria é deslocada para o Supremo Tribunal Federal.

Vale dizer, muito embora a liminar tenha sido revogada e o processo administrativo continuado, desaguando na propositura da ação de desapropriação, tal fato não ocorreu porque o Judiciário reviu seu posicionamento quanto ao mérito da questão, mas sim, por razões meramente processuais.

E as resistências sofridas pelo Incra não pararam por aí: ante a extinção do pré-falado mandado de segurança, os proprietários do imóvel rural propuseram uma ação ordinária perante a Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais (autos n.º 2007.38.00.037767-3-Classe 1900), pleiteando, em antecipação de tutela, a suspensão do processo administrativo de desapropriação do mesmo imóvel rural denominado Fazenda Nova Alegria.

Também nesta oportunidade o Poder Judiciário acolheu a tese dos proprietários, antecipando-lhes a tutela jurisdicional para o efeito de determinar ao Incra a imediata suspensão do processo administrativo de desapropriação. Desta vez, contudo, a decisão proferida em primeiro grau de jurisdição foi suspensa pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região em sede recursal, tendo o processo administrativo retomado seu curso, com a conseqüente propositura da ação de desapropriação.

A decisão emanada do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região merece ser parcialmente transcrita, pois suas razões são relevantes ao intento de demonstrar que existe, sim, parte do Poder Judiciário alinhada à tese defendida pelo Incra. Nem tudo, portanto, está perdido! Vejamos:

18. A discussão no Agravo de instrumento cujo acórdão é objeto de recurso extremo, centra-se no fato de se tratar de imóvel rural produtivo pelo que imune à expropriação para fins de reforma agrária, sendo irrelevante para

descaracterizar essa imunidade o fato de não se cumprirem as normas de preservação do meio ambiente.

19. O *periculum in mora*, no caso, é indiscutível, uma vez que a decisão antecipatória dos efeitos da tutela na 1ª instância, confirmada no julgamento do Agravo, suspendeu o prosseguimento do procedimento administrativo tendente à desapropriação.

20. Quanto ao *fumus boni iuris* da tese do INCRA, autor desta Cautelar, no aspecto da probabilidade de admissão dos recursos especial e extraordinário, vê-se que aponta-se violação de diversos dispositivos legais, tanto processuais quanto da possibilidade de desapropriação por descumprimento da função social, mesmo que economicamente produtiva, por desrespeitar as regras de preservação do meio ambiente, Lei nº 9.494/97 e nº 8.437/92, da mesma forma que ofensa aos arts. 93, IX da Constituição Federal, além de se especificar a característica do tema como de repercussão geral.

21. Também no aspecto do mérito dos recursos às Cortes Superiores, verifico que, em tese, há aparente contradição entre os fundamentos do acórdão recorrido e os seguintes precedentes do egrégio Supremo Tribunal Federal:

(...)

A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, AO IMPOR AO PODER PÚBLICO DEVER DE FAZER RESPEITAR A INTEGRIDADE DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL, NÃO O INIBE, QUANDO NECESSÁRIA A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ESFERA DOMINIAL PRIVADA, DE PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, ESPECIALMENTE PORQUE UM DOS INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE CONSISTE, PRECISAMENTE, NA SUBMISSÃO DO DOMÍNIO A NECESSIDADE DE O SEU TITULAR UTILIZAR ADEQUADAMENTE OS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS E DE FAZER PRESERVAR O EQUILÍBRIO DO MEIO AMBIENTE (CF. ART. 186, II), SOB PENA DE, EM DESCUMPRINDO ESSES ENCARGOS, EXPOR-SE À DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO A QUE SE REFERE O ART. 184 DA LEI FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE – O DIREITO A INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE – TÍPICO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO – CONSTITUI PRERROGATIVA JURÍDICA DE TITULARIDADE COLETIVA, REFLETINDO, DENTRO

DO PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, A EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DE UM PODER ATRIBUÍDO, NÃO AO INDIVÍDUO IDENTIFICADO EM SUA SINGULARIDADE, MAS, NUM SENTIDO VERDADEIRAMENTE MAIS ABRANGENTE, À PRÓPRIA COLETIVIDADE SOCIAL. ENQUANTO OS DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) – QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS NEGATIVAS OU FORMAIS – REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) – QUE SE IDENTIFICA COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS – ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA GERAÇÃO QUE MATERIALIZAM PODERES DE TITULARIDADE COLETIVA, ATRIBUÍDOS GENERICAMENTE A TODAS AS FORMAÇÕES SOCIAIS, CONSAGRAM O PRINCÍPIO DA SOLIDARIDADE E CONSTITUEM UM MOMENTO IMPORTANTE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, CARACTERIZADOS, ENQUANTO VALORES FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS, PELA NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS.

21.1.1.1. Destaco do voto condutor do relator, eminente Ministro Celso de Mello:

“Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RE 134.297-SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO) de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (CELSO LAFER, “A reconstrução dos Direitos Humanos”, p 131/132, Companhia das Letras).

Cumpra ter presente, bem por isso, a precisa lição ministrada por PAULO BONAVIDES (“Curso de Direito Constitucional”, p.481, item n.5, 4ª ed., 1993, Malheiros), verbis:

“Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a

cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses do indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio- ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade”.

Enfim, conforme anotado, a concessão de medida liminar favorável ao Incra permitiu que o processo administrativo de desapropriação retomasse seu normal e regular curso, culminando com a propositura da ação judicial de desapropriação antes aludida. E em que pese o tom preponderantemente ambientalista da decisão, a peça de entrada da ação de desapropriação deixou claro que não se tratava apenas de mais um caso de degradação ambiental ou de investida contra o meio ambiente: tratava-se, sobretudo, de um crime praticado contra a vida, que reduziu um dos fundamentos do Estado democrático de direito, o da dignidade da pessoa humana (artigo 1º da CF/88), a letra morta, literalmente morta.

Mas se engana quem pensa que os obstáculos haviam sido superados: mais uma vez o MM. Juízo Federal do Estado de Minas Gerais, antes mesmo de imitar o Incra na posse do imóvel rural, suspendeu o processo nos seguintes termos:

Dessa forma, a partir do momento que uma das condições da ação de desapropriação – viabilidade da desapropriação de imóvel produtivo – é objeto de análise em outra, mais precisamente a ordinária, não pode haver pronunciamento deste juízo sobre a matéria neste momento, sob pena de se obterem decisões contraditórias. Logo, com base nesses fundamentos, nos termos do art. 265, IV, “a” do CPC, suspendo o andamento deste feito até decisão final a ser proferida nos autos nº 2007.38.037767-3, respeitando o limite de 01 ano, como disposto na lei adjetiva. Intime-se o INCRA do teor desta decisão.

Veja-se a teratologia desta decisão: por via transversa, tornou inócuo o conteúdo decisório proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que havia suspenso os efeitos da decisão de primeira instância nos autos da ação n.º 2007.38.037767-3, a qual obstaculizava o prosseguimento do processo administrativo de desapropriação. Ademais, a decisão acima reproduzida olvidou o caráter preferencial da ação de desapropriação, expressamente consignado no artigo 18⁵ da Lei Complementar n.º 76/93 e reconhecido pela Jurisprudência:

Agravo de Instrumento nº 2004.02.01.013901-2 - TRF 2ª - AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. I- O art. 18, da Lei Complementar nº 76/93, estabelece que 'as ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando. 1- E inadmissível condicionar o andamento de ação expropriatória à conclusão de ação anulatória de processo administrativo, anteriormente ajuizada, o que inviabilizaria o 'instrumento posto pela Constituição à disposição do Estado, para o fim de assegurar a distribuição racional da terra' (Min. limar Galvão, STF - MS22.698/MG). 3- Agravo interno do INCRA prejudicado. 4- Agravo de instrumento provido.

Com efeito, o processo judicial de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedece a um procedimento contraditório especial, cujos contornos são previstos pela Constituição Federal, artigo 184, § 3º e regulamentados pela Lei Complementar nº 76/1993. Significa dizer que há um caráter, uma prerrogativa preferencial e prejudicial a ser respeitada em se tratando de ação de desapropriação, atributo que a faz prevalecer diante de quaisquer outras ações relativas ao imóvel rural que serve de objeto à medida judicial de desapropriação.

⁵ **Art. 18.** As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

Segundo estudos desenvolvidos sobre a matéria pelo Procurador Federal Dr. Bruno Rodrigues Arruda (*“Rito Sumário da Desapropriação: o caráter preferencial e prejudicial da ação de desapropriação para fins de reforma agrária e a prática dos Tribunais”*), o referido diploma legal trouxe como corolário do rito sumário previsto pelo texto constitucional, além da preferencialidade e da prejudicialidade da ação expropriatória, *“uma série de dispositivos que estabelecem medidas indeclináveis ao juiz e um rito que deveria ser marcado pela ininterruptibilidade.”* Dentre esses dispositivos indeclináveis, podem ser elencados os seguintes: deferimento da imissão prévia do Incra na posse do bem de raiz no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas (medida liminar decorrente de lei) e o processamento da ação de desapropriação inclusive durante o período de férias forenses.

Portanto, decisões como a proferida pelo MM. Juízo Federal de Minas Gerais acabam por descaracterizar o rito sumário previsto para a desapropriação para fins de reforma agrária, contribuindo, assim, para a *“ordinarização”*, segundo o mesmo Arruda, de um procedimento tido como sumário em sua essência. Logo, trata-se de um desvirtuamento das prerrogativas reconhecidas pelo ordenamento jurídico à ação de desapropriação.

Por conta, aliás, deste desvirtuamento, o Incra tem assistido, perplexo, a uma sequência de decisões judiciais absolutamente divorciadas das premissas constitucionais e legais em vigor, frustrando, por assim dizer, a utilização da ação de desapropriação como ferramenta célere no combate à desfuncionalização social da propriedade rural. A título de exemplificação, podem ser aqui arroladas as hipóteses mais recorrentes, tais como:

- a) Ações cautelares e ordinárias paralelas à desapropriação, nas quais se busca do Poder Judiciário uma prestação jurisdicional capaz de determinar a suspensão de tramitação, ora do processo administrativo ora do feito judicial, com fulcro, dentre outras motivações, em suposta irregularidade na notificação prévia

do proprietário; na ocupação do imóvel rural e na discussão de produtividade do imóvel desapropriando etc.;

- b)** Pedidos de produção antecipada de prova, nos quais o objetivo precípuo é o de obter a homologação de perícias, sem sequer submetê-las ao confronto com o laudo agrônômico elaborado pelo Incra, cujos resultados deveriam ser levados em consideração em homenagem à presunção de veracidade e legitimidade de que gozam os atos praticados por servidores públicos. Para além desse aspecto, conforme ventilado no mencionado Estudo, a perícia judicial realizada nestes pleitos de antecipação probatória *“não é contemporânea à vistoria do Incra, ou seja, não se reporta ao mesmo período de tempo avaliado pela Autarquia na vistoria administrativa. (...) É a tese da contemporaneidade das perícias, já que o cumprimento ou não da função social é uma condição transitória, podendo variar de um tempo para outro.”* É inaceitável o entendimento pugnado pelos proprietários rurais pela realização de perícias atualizadas, em total desconsideração ao tempo real apurado na vistoria administrativa efetuada pela Autarquia e que concluiu pela improdutividade do bem de raiz. Mas especialmente frustrante é a percepção de que o Poder Judiciário, a quem cabe dizer o melhor direito, acolhe este tipo de argumentação, ignorando que, em não se constatando vício ou defeito no ato administrativo de vistoria realizado pelo Incra, devem prevalecer os resultados da fiscalização ali obtidos, visto que apurados por órgão encarregado da execução de um programa nacional de reforma agrária. Se um tal entendimento não encontra eco nas esferas judiciais, pelo menos a perícia judicial deveria se reportar à análise dos dados referentes ao mesmo período de tempo valorado pelo Incra, *“única maneira de apurar, isto é, constatar, se naquele período vistoriado pela Autarquia o imóvel seria realmente improdutivo”*;

c) Ajuizamento de ações declaratórias de produtividade por proprietários de áreas que tiveram seus imóveis rurais classificados como socialmente desfuncionalizados. Trata-se de demandas ajuizadas de forma autônoma à ação de desapropriação, criando um incidente processual paralelo à discussão travada no feito expropriatório. Na verdade, a discussão acerca da produtividade não precisaria ser travada em ação autônoma. Não que aqui se esteja a concordar com a propositura deste tipo de demanda judicial, muito pelo contrário: a premissa é a de que os laudos agrônômicos elaborados pelo Incra são dotados de rigor científico e se traduzem no exercício regular de uma atividade estatal prevista pelo sistema legislativo. Mas já que se tem por inevitável tal iniciativa, ao menos seus desdobramentos poderiam ser descortinados no âmbito da própria ação de desapropriação. E por quê? Porque a ação de desapropriação, diferentemente do que um dia já se viu, hoje possui um caráter cognitivo mais abrangente (artigo 9º da Lei Complementar nº 76/1993), resultado da abertura do rol de questões até então admitidas para discussão no bojo da demanda expropriatória. De fato, conforme bem acentuado no ensaio desenvolvido por Bruno Arruda, *“o caput do artigo 9º, ao excluir da contestação apenas a apreciação quanto ao interesse social declarado, permite, a contrario sensu, que a mesma verse sobre qualquer outra matéria de interesse da defesa, inclusive a questão da produtividade do imóvel. (...) Não há referência expressa à limitação da matéria de defesa aos vícios do processo e ao valor da indenização, como ocorre com o artigo 20 do Decreto-lei nº 3365/1941, característica direta do “contraditório especial mencionado pelos artigos 184, § 3º da Constituição Federal de 1988 e artigo 1º da LC 76/93.”*

Sem a pretensão de esgotar o tema, o que decididamente não ocorreu na presente abordagem, cumpre finalizar com o raciocínio de que os aspectos acima abordados, e outros sinalizados ao longo deste escrito, são apenas alguns dos temas postos para reflexão. Sem dúvida, há uma diversidade de assuntos correlatos, há uma infinidade de desdobramentos fáticos e há uma larga margem para o desenvolvimento de estudos, pois há conceitos e teses, dentro e fora do Direito Agrário, em franca construção.

A matéria é palpante e desafiadora: há ainda um universo de considerações a serem exploradas, sobretudo aquelas que nos desafiam a submeter a riqueza do mundo dos fatos, em todos os seus detalhes e imprevistos, aos preceitos constitucionais e legais em vigor. A desapropriação-sanção por desrespeito às condicionantes sociais e ambientais é exemplo deste desafio: de um lado, a constatação de uma situação fática *sui generis*, que contempla a possibilidade de uma propriedade rural produtiva ser fator de desestabilização social e ambiental; e de outro lado, a constatação de tentativas hercúleas no sentido de demonstrar que a hipótese aventada é juridicamente defensável e tecnicamente sustentável, permitindo-nos refletir sobre a possibilidade jurídica da desapropriação da propriedade rural produtiva, se esta produtividade decorrer de descumprimento à legislação ambiental; à legislação trabalhista e de descaso aos elementos constitutivos do bem-estar social.

O caso concreto ora examinado revelou justamente esta dupla face da problemática, ou seja, aquilo que supostamente imunizaria o imóvel rural em face da desapropriação-sanção (produtividade), reaparece como causa da intervenção do Estado na propriedade privada. Conforme anotado, esta aparente contradição foi magistralmente enfrentada em *“Função Social da Propriedade – dimensões ambiental e trabalhista”*, que nos confortou com o lúcido entendimento de que *“deflui da ordem jurídica positivada que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e conteúdo da produtividade”*.

No mais, importa perceber que uma tal produtividade, quando resultado de atividades economicamente desincorporadoras; ambientalmente degradadoras e socialmente desagregadoras, não contribui para o aperfeiçoamento da funcionalização social da propriedade rural, motivo pelo qual os ilustres autores do ensaio acima referido denominaram este tipo de produtividade de “*produtividade irracional ou improdutividade ficta*”.

Enfim, ao contrário do que muitos pensam, a desapropriação-sanção, quaisquer que sejam seus elementos deflagradores, ainda se faz necessária e urgente (que o digam outras tantas “Fazendas Nova Alegria” espalhadas pelo Brasil!): cuida-se menos de defender a inexistência de antinomia no texto constitucional, ou de pugnar pela observância do rito sumário para a desapropriação, e mais, de transformar as propriedades rurais economicamente produtivas, mas alcançadas pelo império da lei, em redutos de recuperação ambiental e de funcionalização social, verdadeiros vetores da tão sonhada justiça social.

Como se verificou, o caminho é árduo e tortuoso, mas o primeiro passo já foi dado. Agora é rogar e obrar para que se alcancem os resultados almejados!

REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil/1988;

Função Social da Propriedade - Dimensões ambiental e trabalhista/Joaquim Modesto Pinto Junior e Valdez Adriani Farias. Edição Única. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD, 2005.

A Questão Agrária Brasileira e a Funcionalidade da Propriedade sob uma Ótica Progressista/Gladstone Leonel da Silva Junior. Revista de Direito Agrário. Brasília: MDA/ INCRA/NEAD/ABDA, Ano 20, nº 19, 2007.

Lei n.º 8.629/1993;

Lei Complementar n.º 76/1993