



UFG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

JOÃO BATISTA INÁCIO LEÃO

**A (IN)EFETIVIDADE DA REFORMA AGRÁRIA POR MEIO JUDICIAL: ESTUDO
A PARTIR DAS AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO DO NOROESTE GOIANO**

GOIÂNIA

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

JOÃO BATISTA INÁCIO LEÃO

3. Título do trabalho

A (IN)EFETIVIDADE DA REFORMA AGRÁRIA POR MEIO JUDICIAL: ESTUDO A PARTIR DAS AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO DO NOROESTE GOIANO

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;

- Submissão de artigo em revista científica;

- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **José Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 05/06/2023, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Batista Inacio Leão, Discente**, em 05/06/2023, às 17:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3736905** e o código CRC **9FF3A6A6**.

Referência: Processo nº 23070.013814/2023-81



JOÃO BATISTA INÁCIO LEÃO

**A (IN)EFETIVIDADE DA REFORMA AGRÁRIA POR MEIO JUDICIAL: ESTUDO
A PARTIR DAS AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO DO NOROESTE GOIANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Área de Concentração/Linha de Pesquisa: Direito Agrário/Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira.

GOIÂNIA

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

LEÃO, JOÃO BATISTA INÁCIO
A (IN)EFETIVIDADE DA REFORMA AGRÁRIA POR MEIO
JUDICIAL: ESTUDO A PARTIR DAS AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO
DO NOROESTE GOIANO [manuscrito] / JOÃO BATISTA INÁCIO
LEÃO. - 2023.
161 f.

Orientador: Prof. Dr. JOSÉ DO CARMO ALVES SIQUEIRA.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito
Agrário, Goiânia, 2023.
Bibliografia. Anexos.
Inclui siglas, abreviaturas, tabelas.

1. Constituição Federal. 2. desapropriação. 3. Poder Judiciário. 4.
propriedade privada. 5. reforma agrária. I. SIQUEIRA, JOSÉ DO
CARMO ALVES, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 06 da Sessão de Defesa de Dissertação de **JOÃO BATISTA INÁCIO LEÃO**, que confere o título de Mestre em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Ao/s trinta dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e três (30/03/2023), a partir das 18:00 horas, por meio de videoconferência (meet.google.com/ciq-bsbp-eqi), realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“A (IN)EFETIVIDADE DA REFORMA AGRÁRIA POR MEIO JUDICIAL: ESTUDO A PARTIR DAS AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO DO NOROESTE GOIANO”**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira (PPGDA/UFG)**, com as participações dos demais integrantes da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Adegmar José Ferreira (PPGDA)**, membro titular interno; **Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (UFMA)**, membro titular externo. Durante a arguição, os avaliadores não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. Em seguida, a Banca Examinadora realizou e concluiu o julgamento da Dissertação tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus integrantes. Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos componentes da Banca Examinadora, aos 30 de março de 2023.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **José Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 24/04/2023, às 12:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adegmar Jose Ferreira, Professor do Magistério Superior**, em 25/04/2023, às 08:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joaquim Shiraishi Neto, Usuário Externo**, em 25/04/2023, às 08:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3630634** e o código CRC **4980EA91**.

DEDICATÓRIA

À memória de meus avós: Sebastião e Laudicena; Vicente e Waldivina. Por toda a vida que labutaram na terra e nela criaram seus filhos, tudo com muita luta e dificuldade, mas sempre com a esperança em dias melhores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu Senhor Jesus por essa vitória conquistada; por Ele sempre estar comigo, pois somente Ele sabe a hora certa de todas as coisas. Tudo é o Senhor. Agradeço-O ainda (e sempre) pelo dom da vida, depois de tantas perdas no mundo todo durante a pandemia da COVID-19, inclusive no seio de minha família. Foi um tempo de choro e reflexão para toda a humanidade que esperamos nunca mais atravessar, mas que também nos sirva de aprendizado para corrigir o que estava errado, para que tenhamos mais empatia e, principalmente, amor ao próximo.

À minha linda esposa Débora, minha maior incentivadora, que sempre acreditou em mim, que me apoiou em todos os momentos e nunca me deixou desistir. Obrigado por todos os conselhos, sugestões, correções, revisões, por toda a paciência, atenção e compreensão ao longo dessa jornada e em todos os momentos de nossas vidas juntos. Para você todo o meu amor.

Aos meus filhos João Victor e Pedro, vocês são minha força motriz, o que me impulsiona a ir além. Obrigado por todo o ensinamento diário e por todo carinho. Tudo é para vocês.

Aos meus pais Geraldo e Ana que sempre acreditaram na minha capacidade e nunca me impediram de correr atrás dos meus sonhos, mesmo diante de tantas adversidades. Obrigado por todo amor e todo o ensinamento. Amo vocês.

Aos meus irmãos Joel e Geraldo Júnior por me motivarem e por me ajudarem sempre. Nossa união e nosso amor são infinitos.

Ao meu orientador Professor Dr. José do Carmo Alves Siqueira pelo voto de confiança e pelos ensinamentos desde a época da graduação e especialização e agora no mestrado. Um exemplo de professor: sábio, educado e verdadeiramente vocacionado ao magistério, em quem busco ser um dia parecido quando nessa arte. Obrigado de coração por acreditar.

Meu agradecimento especial aos Professores Dr. Adegmar José Ferreira e Dr. Joaquim Shiraishi Neto pelas valiosas contribuições desde a banca de qualificação, pois foram imprescindíveis para a concretização dessa pesquisa, bem como pela disposição em participarem da minha banca de defesa onde mais uma vez os apontamentos sugeridos foram bem recebidos e necessários.

Ao meu grande amigo Heitor por toda a calma em me explicar os meandros da vida acadêmica, por todo o apoio e atenção dispensados a mim e por me incentivar ao ingresso e a vivência na academia, instigando-me a ir além.

Ao meu amigo Romário por conseguir o acesso aos processos judiciais que foram fundamentais para a realização dessa pesquisa.

Agradeço aos meus demais amigos que, de uma forma ou outra, me ajudaram na realização desse trabalho e aqui os faço em nome Bismarck Júnior e Denner.

A todos os meus colegas de trabalho. Obrigado pela força e compreensão.

Aos servidores e procuradores federais do INCRA que foram muito gentis em me fornecerem todos os dados necessários para a conclusão dessa pesquisa, sobretudo por me disponibilizarem a íntegra de todos os processos administrativos que deram origem aos processos judiciais estudados. Meu muito obrigado.

Aos servidores das varas federais da Seção Judiciária de Goiás pela atenção, bem como pela digitalização dos autos que já estavam arquivados.

A todos os professores do mestrado em Direito Agrário que dividiram um pouco do seu enorme conhecimento conosco: Prof. Dr. Cláudio Maia; Prof. Dra. Maria Cristina Vidotte; Prof. Dr. Fernando Dantas; Prof. Dr. João Paulo de Faria; Prof. Dra. Anne Geraldi; Prof. Dra. Flávia Donini, incluído aí o Prof. Dr. Adegmar José Ferreira que compôs minha banca de qualificação e defesa, como já ressaltado anteriormente.

Obrigado ainda ao Prof. Dr. Rabah Belaidi por toda a atenção e esclarecimentos prestados.

A todos os meus colegas de turma, em especial ao Marcelo Budal e Amanda Rêgo. Obrigado por toda a ajuda. Desejo muito sucesso a cada um de vocês.

RESUMO

A ação de desapropriação para fins de reforma agrária está regulamentada na Constituição Federal de 1988, bem como em leis infraconstitucionais, como o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), Lei n. 8.629/93 e Lei Complementar n. 76/93, sendo que esta última regula seu procedimento em âmbito judicial. No entanto, o modelo de desapropriação judicial para reforma agrária nos moldes estabelecidos nas referidas leis não conseguiu alterar de modo estrutural o quadro de concentração fundiária no Brasil, pois se trata de um procedimento deveras burocrático, moroso e oneroso para o erário, tendo o Constituinte de 1988 perdido a chance de simplificar esse modelo, reduzindo custos e trâmites. A presente pesquisa tem por base discutir e analisar as razões desse procedimento, tanto por meio de discussões pré e pós Constituição de 1988 e qual papel o Poder Judiciário exerce para dirimir esses conflitos, analisando ainda a dicotomia existente entre o direito de propriedade e sua função social. Para a realização desse estudo, foi utilizado o método de pesquisa de enfoque misto (quantitativo e qualitativo) e documental sobre os processos administrativos e judiciais do INCRA que deram origem às referidas ações de desapropriação, a fim de serem comprovados os objetivos gerais da pesquisa, no sentido de entender por que as ações de desapropriação judicial no modelo posto são tão demoradas e se esse modelo algum dia se mostrou efetivo. Para responder ao objeto e problema da pesquisa foram analisados os processos de desapropriação ajuizados pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) na região do Noroeste Goiano (região do Rio Vermelho), que compreende as cidades de Goiás e Faina, englobando a totalidade de 12 (doze) processos judiciais ajuizados pela referida autarquia federal, em trâmite ou que tramitaram na Justiça Federal da Seção Judiciária de Goiás, para, a partir de sua análise, tentar compreender se o programa de reforma agrária, por meio da ação de desapropriação, está sendo devidamente cumprido e surtindo efeito ou, se de forma contrária, quais são os fenômenos que colaboram para que esse instituto via judicial não tenha efetividade, colocando em questão se havia mesmo interesse pela reforma agrária pelo Constituinte de 1988 ao inserir no texto constitucional a necessidade de um processo judicial de desapropriação para esse fim, onde chega-se à conclusão que esse modelo é defasado e precisa ser imediatamente repensado.

Palavras-chave: Constituição Federal; desapropriação; Poder Judiciário; propriedade privada; reforma agrária.

ABSTRACT

The action of expropriation for agrarian reform purposes is regulated in the Federal Constitution of 1988, as well as in infra-constitutional laws, such as the Land Statute (Law n. 4.504/64), Law n. 8.629/93 and Complementary Law n. 76/93, the latter regulating its procedure in the judicial sphere. However, the model of judicial expropriation for agrarian reform along the lines established in the aforementioned laws did not manage to structurally change the framework of land concentration in Brazil, as it is a very bureaucratic, time-consuming and costly procedure for the treasury, with the Constituent Assembly 1988 missed the chance to simplify this model, reducing costs and procedures. This research is based on discussing and analyzing the reasons for this procedure, both through discussions before and after the 1988 Constitution and what role the Judiciary plays in resolving these conflicts, also analyzing the existing dichotomy between the right to property and its function Social. In order to carry out this study, a research method with a mixed focus (quantitative and qualitative) and documental focus was used on the administrative and judicial processes of INCRA that gave rise to the aforementioned expropriation actions, in order to prove the general objectives of the research, in the sense of understanding why judicial expropriation actions in the proposed model take so long and if this model ever proved to be effective. In order to respond to the object and problem of the research, the expropriation processes filed by INCRA (National Institute of Colonization and Agrarian Reform) in the Northwest region of Goiás (Rio Vermelho region), which comprises the cities of Goiás and Faina, encompassing the entirety of 12 (twelve) lawsuits filed by the aforementioned federal autarchy, in progress or that were in progress at the Federal Court of the Judiciary Section of Goiás, in order, based on their analysis, to try to understand whether the agrarian reform program, through the action of expropriation, is being duly complied with and having an effect or, if not, what are the phenomena that contribute to this judicial institute not being effective, calling into question whether there was even interest in agrarian reform by the 1988 Constituent to insert it in the constitutional text the need for a judicial process of expropriation for this purpose, where it is concluded that this model is outdated and needs to be immediately rethought.

Keywords: Federal Constitution; expropriation; Judicial power; Private propriety; land reform.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CCDRU - Contrato de Concessão de Direito Real de Uso

CCU - Contrato de Concessão de Uso

CF – Constituição Federal

CNA - Confederação Nacional da Agricultura

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares

CPC – Código de Processo Civil

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

GEE - Grau de Eficiência da Exploração

GUT - Grau de Utilização da Terra

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA - Instituto Brasileiro de *Reforma Agrária* - *IBRA*

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR - Imposto Territorial Rural

LAF - Laudo Agrônomico de Fiscalização

LC – Lei Complementar

LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST

n. - número

nº - número

nºs – números

PAE - Projetos de Assentamento Agroextrativista

PAF - Projeto de Assentamento Florestal

PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

RPVs – Requisições de pequeno valor

STF – Supremo Tribunal Federal

SUPRA - Superintendência Regional de Política Agrária

TD - Título de Domínio

TDA's – Títulos da Dívida Agrária

TRF-1ª Região – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

UDR - União democrática Ruralista

LISTA DE ANEXO

ANEXO - Quadro-resumo de evolução dos processos analisados para a confecção deste trabalho, ajuizados pelo INCRA, cujos imóveis estão localizados na região do Noroeste Goiano (região do Rio Vermelho), que compreende as cidades de Goiás e Faina, englobando a totalidade de 12 (doze) processos judiciais, em trâmite e/ou que tramitaram na Justiça Federal, da Seção Judiciária de Goiás.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL	18
1.1 Regime de sesmarias e posses	18
1.2 O advento da Lei de Terras e a reversão das posses e sesmarias ao domínio do Estado ...	20
1.2.1 <i>A importância da Lei de Terras no processo de transição ao sistema econômico e formação da propriedade privada no Brasil</i>	22
1.2.2 <i>Consequências deixadas pela política da Lei de Terras e o cenário da propriedade no Brasil republicano do século XX: entra em vigor o Estatuto da Terra</i>	24
2. ASPECTOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DEFINIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	29
3. A REFORMA AGRÁRIA E SUA DISCUSSÃO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE	36
A reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988	38
4. A PROPRIEDADE PRIVADA NO DIREITO BRASILEIRO E NO ENSINO JURÍDICO	47
4.1 Considerações e apontamentos históricos sobre o direito de propriedade nos Códigos Civil de 1916 e 2002 e Constituição Federal de 1988	47
4.2 A propriedade privada sob a nova ótica constitucional	52
4.3 A propriedade privada ensinada nos cursos jurídicos do Brasil	54
5. A AÇÃO JUDICIAL DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	64
5.1 Da norma e seu procedimento judicial	64
5.2 Existe mesmo um rito sumário no âmbito das ações de desapropriação na prática, como estabelecido pela Lei Complementar n. 76/93, ou ele é meramente fictício?	75
5.3 Das formas alternativas e extrajudiciais para implementação da Reforma Agrária além da desapropriação judicial	79
5.3.1 <i>Reforma agrária de mercado</i>	81
5.3.2 <i>Aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda</i>	82
5.3.3 <i>Titulação de assentamento</i>	84
5.3.4 <i>Solicitação de título de regularização fundiária</i>	86
5.4 Das críticas aos modelos alternativos para implementação da reforma agrária	87

6. O PODER JUDICIÁRIO E A REFORMA AGRÁRIA	90
6.1 A importância do Poder Judiciário na reforma agrária.....	92
6.2 Os reveses do Poder Judiciário nas ações de desapropriação para reforma agrária: benefícios ao proprietário com acumulação de juros moratórios e compensatórios	106
6.3 Estudo dos processos: a conclusão da inefetividade da reforma agrária por meio de desapropriação judicial	120
6.4 Considerações a respeito dos processos analisados: confirmação do problema	127
CONCLUSÕES.....	131
REFERÊNCIAS	136
ANEXO.....	148

INTRODUÇÃO

A Lei n. 8.629/1993 regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, enquanto a Lei Complementar n. 76/1993 (LC n. 76/1993) estabelece o procedimento desapropriatório de imóveis rurais para fins de reforma agrária, de forma a prevê-lo em duas fases, uma administrativa e outra judicial. Na etapa administrativa, cabe ao Poder Público, na figura de sua autarquia federal INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), verificar se a propriedade rural atende ou não sua função social e, por consequência, se trata ou não de propriedade produtiva ou improdutiva. Após o término da fase administrativa, o procedimento é remetido ao chefe do Poder Executivo Federal para que este emita decreto expropriatório declarando o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária.

Com a emissão do decreto expropriatório, o INCRA terá o prazo prescricional de dois anos para o ajuizamento da respectiva ação de desapropriação. Ajuizada a ação, e cumpridos os requisitos da petição inicial, especificados nas leis informadas, o juiz tem um prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas para deferir a imissão provisória do INCRA na posse do imóvel e citar o réu, prazo este estipulado pelo legislador que confere urgência e executoriedade ao decreto expropriatório, deixando evidente a necessidade de imediata instalação dos assentamentos de reforma agrária no imóvel objeto de desapropriação.

No entanto, após o ajuizamento da referida ação de desapropriação, tem se notado uma interpretação jurídico-patrimonialista por parte do Poder Judiciário, além de não ser respeitado os prazos estabelecidos nas leis infraconstitucionais para imissão provisória do INCRA na posse do bem objeto de desapropriação, onde uma ação que deveria ser célere, para que fosse garantido a democratização do acesso à terra e a redução das desigualdades do país - objetivo da República Federativa do Brasil elencado na Constituição Cidadã -, acaba se tornando em um procedimento demorado e com um custo muito alto para o poder público.

Verifica-se, assim, que no âmbito dessas ações de desapropriação, existe uma colisão latente de duas áreas do Direito, a saber: a Civil e a Agrária.

Para o Direito Civil a propriedade tem cunho patrimonial, ou seja, proprietário é aquele que possui o título do imóvel – que atualmente é regularizado com base na Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), bem como tem a faculdade de exercer os poderes de usar, gozar, dispor do bem e reivindicá-lo de quem injustamente o possua e o detenha, conforme expressa o Código Civil em seu artigo 1.228. É certo que o direito de propriedade deverá ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, entretanto,

essas finalidades nem sempre são cumpridas, como no caso das grandes propriedades rurais improdutivas.

Já para o Direito Agrário, o conceito de propriedade possui amparo constitucional, de modo que é necessária que cumpra sua função social, de forma a proporcionar o bem coletivo, garantindo, assim, o direito à vida, a dignidade da pessoa humana, a saúde e a segurança alimentar, bem como erradicar a fome, a pobreza e a miséria. Aliás, este é o mandamento constitucional quando assevera que a propriedade deve cumprir a função social.

Deve ser destacado que o Direito Agrário não pode ser contaminado pelo Direito Civil, haja vista que são institutos diferentes, sendo o Direito Agrário também uma disciplina autônoma, com princípios e conceitos próprios.

Os princípios do Direito Agrário não se misturam com os princípios do Direito Civil, uma vez que neste ramo do Direito, as regras são mais individuais, com respeito à autonomia de vontade, ao passo que os princípios do Direito Agrário são mais ligados ao social, ao coletivo, sendo um Direito dicotômico, isto é, engloba tanto política de reforma agrária, quanto política agrícola propriamente dita.

Diante desse conflito entre o Direito Civil e o Direito Agrário, tem-se verificado que as ações de desapropriação não têm cumprido o papel instituído pela Constituição Federal no sentido de realizar a devida reforma agrária para assentamento dos camponeses e cadastrados no programa do governo federal para tal fim.

Além do mais, não raras vezes, os grandes latifundiários buscam o Judiciário com base nas ações possessórias, onde a comprovação da função social da propriedade não é requisito para tal proteção, contando o proprietário com o suporte desse Poder para lhe dar guarida, deixando para segundo plano a política de reforma agrária, como estabelecido na Constituição Federal.

Como estratégia de contribuir para o debate do tema, a presente pesquisa procura explicar e demonstrar como o Poder Judiciário, representado pelo Estado-juiz (cujas ações devem tramitar única e exclusivamente na Justiça Federal em primeiro grau), tem se mostrado inefetivo na tentativa da solução do litígio, uma vez que na seara dessas ações ainda existe uma inclinação para a defesa da propriedade absoluta por parte desse Poder, sobretudo no que tange ao valor das indenizações dos imóveis, em que se tem alongado o debate de forma demasiada, com decisões com cunho extremamente patrimonial em detrimento da função social da terra.

Para tanto, serão analisados os processos de desapropriação ajuizados pelo INCRA na região do Noroeste Goiano (região do Rio Vermelho), que compreende as cidades de Goiás e

Faina, englobando a totalidade de 12 (doze) processos judiciais¹ ajuizados pela referida autarquia federal, em trâmite ou que tramitaram na Justiça Federal da Seção Judiciária de Goiás, para tentar se compreender se o programa de reforma agrária está sendo devidamente cumprido e surtindo efeito e quais são os fenômenos que explicam porque este instituto continua não surtindo efeito de concretização dessa importante política pública.

Importante dizer que a presente pesquisa diz respeito tão somente aos processos analisados como forma de contribuir para o debate, ou seja, ela não compreende a totalidade de ações dessa natureza em trâmite pelo país, de forma que pelo resultado do presente estudo tentar-se-á demonstrar se essa política agrícola, em âmbito judicial, ainda é efetiva ou se um dia já o foi.

O interesse pelo estudo dos referidos processos na região geográfica mencionada faz-se necessário uma vez que a região do Noroeste Goiano trata-se da segunda região que possui a maior concentração de assentamentos criados no Estado de Goiás (só perdendo para a região Oeste) onde somente nos municípios de Goiás e Faina estão localizados 32 assentamentos, que alcança o montante de 849 famílias assentadas, de modo que por meio do estudo das ações de desapropriação que engloba essa região tem-se um uma verdadeira palheta de pesquisa para, a partir da análise dos referidos processos, tentar compreender se o programa de reforma agrária está sendo devidamente cumprido e surtindo efeito ou, se de forma contrária, quais são os fenômenos que colaboram para se discutir a eficácia desse instituto, colocando em questão se havia mesmo interesse pela reforma agrária na Constituinte de 1988 ao se estabelecer um rito judicial para desapropriar os imóveis rurais².

Conforme expressa a Constituição Federal de 1988, a propriedade rural não possui mais o significado de um direito absoluto como possuía outrora, devendo, a partir da promulgação do referido texto, cumprir sua função social.

A propriedade rural somente cumpre a sua função social quando atende simultaneamente aos quatro requisitos previstos no artigo 186 da Constituição Federal, que dizem respeito às funções econômicas (inciso I), ambiental (inciso II), trabalhista (inciso III) e bem-estar (inciso IV).

Desta forma, nos termos do artigo 184 da Constituição Federal, o objetivo da reforma agrária é o imóvel que não cumpre sua função social.

¹ Todos descritos ao final deste trabalho, por meio de seu anexo.

² O fato de se tratar da segunda região que possui a maior concentração de assentamentos criados no Estado de Goiás não quer dizer, por si só, que a política de reforma agrária por meio das ações de desapropriação é efetiva, conforme demonstrar-se-á ao longo deste estudo, muito pelo contrário, trata-se de um procedimento que demanda toda uma estrutura por parte do Poder Público, representado na figura do INCRA, que precisa percorrer um longo e árduo caminho para tentar se chegar ao resultado previsto na Constituição Federal.

O presente trabalho traz como problema de pesquisa responder quais são as causas que contribuem para a demora no trâmite das ações de desapropriação? Qual o papel o Poder Judiciário representa nessas ações? Poderia se dizer que o direito de propriedade se inscreve atualmente sob a égide do direito público ou ainda sob a ótica do direito individual patrimonialista nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária?

A fim de tentar responder a essas perguntas, a presente pesquisa também toma por base as lições de Pierre Bourdieu, pois por meio da análise dos processos judiciais analisados poderemos compreender o resultado dessa estrutura de Poder, representado pela Justiça Federal de Goiás. Sim, pois é por meio dos estudos com os processos judiciais que o Direito, representado por vários atores sociais, tem o poder de estabelecer verdades oriundas do mundo social sobre o instituto da reforma agrária.

Dito isso, partindo do referencial dos conceitos de *campus*, *habitus*, capital, poder simbólico, violência simbólica e outras importantes considerações produzidas por Bourdieu sobre o campo jurídico, verificar-se-á a possibilidade de análise desses conceitos por meio dos processos judiciais analisados, figurando, de um lado, a propriedade como direito privado; e de outro, a terra como instituto constitucional do direito agrário.

Por este prisma, como entender a demora efetiva das ações de desapropriação quando o seu rito por lei deveria ser célere? Ou seja, a análise do judiciário nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária sob a adoção do discurso do proprietário, altera o curso processual das ações de desapropriação? Como explicar a celeridade das ações propostas pelos latifundiários a fim de obstar o procedimento administrativo e judicial de desapropriação e a lentidão das ações de desapropriação, mesmo com a Lei Complementar n. 76, de 06 de julho de 1993 determinando o procedimento de rito sumário a regular as referidas ações?

Desse modo, a pesquisa objetiva analisar o olhar do Poder Judiciário Federal de Goiás sobre as ações de desapropriações ajuizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nos municípios de Goiás e Faina (Noroeste Goiano, microrregião do Rio Vermelho), com vistas a verificar se o modelo proposto de desapropriação para fins de reforma agrária no Judiciário é viável (se é que um dia teve essa intenção).

No atinente aos objetivos específicos, o presente trabalho tentará demonstrar quais são os motivos utilizados nessas ações que atrapalham a fomentação da reforma agrária e que impedem que se dê efetividade ao comando constitucional que determina o direcionamento do imóvel rural de grandes dimensões que descumpra a função social da terra a uma finalidade pública; descobrir por qual motivo a ideologia liberal de um direito de propriedade absoluto

continua produzindo efeitos nas decisões judiciais em ações de desapropriação, em contrariedade aos mandamentos da Carta de 1988; perquirir a questão relativa ao tempo de tramitação dessas ações, isto é, se estão respeitando o procedimento estabelecido nas leis de regência, que determina que seja seguido o rito sumário, ou se também está sendo vulnerado o princípio da razoável duração do processo insculpido na Carta Magna, por meio de seu artigo 5º, inciso LXXVIII.

O Poder Judiciário, por meio da Justiça Federal, exerce importância ímpar na política de reforma agrária, tendo em vista que possui poderes para conceder imissão de posse, arbitrar valores de indenização e desapropriar definitivamente as propriedades, conforme estabelece o texto constitucional.

Assim, a luta pela terra no âmbito do Poder Judiciário, embora não tenha significado grandes avanços na efetivação da Reforma Agrária, é um instrumento importante para a efetividade de tal instituto, daí a necessidade de estudo dessa relação, com vistas a apresentar soluções para obtenção de conquistas de interpretação de direitos, considerando, assim, todos os problemas inseridos nesta estrutura de Poder.

No que se refere à reforma agrária, a Constituição Federal de 1988 nos apresenta um texto contraditório, visto que de um lado esse tema se encontra no capítulo “Da ordem Econômica e Social” (artigo 170, III), ele também se encontra previsto no capítulo “Dos direitos e garantias fundamentais”, tendo a função social sido qualificada como um direito fundamental (artigo 5º, XXIII); o mesmo ocorre com o instituto da propriedade privada, pois também está inserida nos dois capítulos da Constituição mencionados (artigo 5º, XXII e artigo 170, II), ressaltando a impossibilidade de desapropriação de terras produtivas.

A relevância social da presente dissertação tem por fim demonstrar as posições jurídicas no âmbito das ações de desapropriações analisadas e de que forma a demora na entrega da prestação jurisdicional compromete o programa de Reforma Agrária.

Do ponto de vista acadêmico, este trabalho tentará demonstrar se a demora na efetividade da Reforma Agrária compromete a eficácia do caráter social da questão agrária, tornando impossível para um trabalhador rural esperar uma resposta judicial, muito embora a lei processual atribua uma legislação célere, denominada rito sumário.

À vista disso, faz-se necessário refletir sobre o aspecto político do Poder Judiciário, quando atua como agente mantenedor de uma estrutura passível de mudança a partir de novos marcos legais, ou seja, a atuação de um Poder Judiciário que desconsidera as conquistas dos marcos regulatórios garantidores do princípio da função social da terra, coloca em xeque os anseios democráticos e a própria consolidação do Estado Democrático de Direito.

No que se refere à delimitação do tema, a proposta do presente trabalho será verificar por meio dos processos judiciais analisados as causas dessa suposta ineficácia da reforma agrária no modelo proposto e os entraves encontrados que obstruem a celeridade desse procedimento.

Como referencial teórico espera-se com o presente trabalho fomentar o debate sobre a relação entre o Poder Judiciário e a Reforma Agrária, a fim de que o princípio da função social da propriedade possa nortear a atuação desse órgão de Poder, facilitando o avanço das conquistas sociais e da distribuição de riqueza. Para esse propósito, serão utilizados os ensinamentos de Carlos Frederico Marés, em sua obra *“A Função Social da Terra”* para quem “o proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, com as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra de quem as use”. (MARÉS, 2003, p. 117).

Também a presente pesquisa tem como referencial teórico o constitucionalista José Afonso da Silva, que visualiza que a função social é “elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade”.

Não menos importante como referencial teórico também são os ensinamentos de Gustavo Tepedino sobre a propriedade no direito brasileiro, onde lembra o referido autor que “não há no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre sua função social.” (TEPEDINO e SCHREIBER, 2005), somados ainda aos estudos de José Eduardo Faria sobre a relação do Poder Judiciário com a Reforma Agrária, sem deixar de mencionar, contudo, o suporte teórico de Boaventura de Sousa Santos sobre o Poder Judiciário na América Latina.

Sobre a hipótese de trabalho, busca-se demonstrar que o modo de desapropriação por meio de ação judicial, colocando o Poder Judiciário como personagem principal nesse quadro, acaba por enfraquecer o INCRA, autarquia federal que cuida efetivamente desse tema e, por consequência, enfraquecer o Poder Legislativo e Executivo, uma vez que não adianta se criar um procedimento burocrático e demorado por meio de lei infraconstitucional se o Poder Judiciário, sempre tem a última palavra para dirimir o tema, posto que o proprietário pode se insurgir contra o INCRA em qualquer fase, seja administrativa, seja judicial, podendo o Poder Judiciário obstar o avanço da ação ou mesmo anular o decreto expropriatório presidencial, o que torna ineficaz o referido instituto.

Quanto ao método de pesquisa foi empregado o enfoque misto (quantitativa e qualitativa) e documental sobre os processos administrativos e judiciais do INCRA que deram origem às referidas ações de desapropriação, a fim de serem comprovados os objetivos gerais

da pesquisa, bem como compreender a complexidade e os detalhes das informações obtidas, no sentido de entender por que as ações de desapropriação judicial no modelo posto são tão demoradas e se esse modelo algum dia se mostrou efetivo.

O método de abordagem se dará sobre a análise dos referidos processos, que unidos às pesquisas bibliográficas, a partir do levantamento, da identificação e da leitura das fontes aptas a fornecer os subsídios teóricos necessários e consolidar um suporte adequado, permitirão reconstruir os fatos e levantar algumas considerações da relação entre o Poder Judiciário e a política de Reforma Agrária, onde será demonstrado como a atuação da Justiça, nas ações de desapropriação de terras, tem provocado um grande prejuízo ao erário e aos camponeses beneficiários dessa política pública, tendo em vista a demora na entrega da prestação jurisdicional, o que atrapalha na efetividade do instituto da reforma agrária.

Espera-se alcançar como resultado a constatação de que a desapropriação agrária, diferentemente da ideia veiculada no senso comum teórico do meio jurídico, não sanciona aquele que descumpra a função social da propriedade e, desse modo, será possível atestar que, nos moldes em que é realizada, acaba por obstruir uma plena consecução da política pública de reforma agrária. Além disso, intenta-se refletir sobre como a concepção da propriedade privada encontra-se, ainda, engendrada na execução estatal da reforma agrária, que busca sanar a concentração de terras e democratizá-las, mas que, na prática não alcança tal escopo de modo satisfatório.

Quanto à estrutura do trabalho, além da introdução e conclusão, este será dividido em seis capítulos, distribuídos da seguinte forma:

(1) O primeiro capítulo vai demonstrar, ainda que de forma geral, como se deu a formação da propriedade privada no Brasil desde à época da colonização, com a instituição da Lei de Terras, passando pelo regime de sesmarias, a fim de podermos compreender como o conceito de propriedade, herdado do direito europeu, está arraigado à consolidação do capitalismo e influenciou sobretudo o Constituinte de 1988 ao tratar do capítulo atinente à reforma agrária.

(2) No segundo capítulo será abordado o instituto da função social da propriedade também inserido pelo constituinte como direito fundamental, para poder se traçar, ao longo do trabalho, os pontos de conflito entre os referidos institutos (propriedade privada *versus* função social).

(3) O capítulo três traz como abordagem o conceito de reforma agrária na legislação que trata do tema, bem como sua discussão na Assembleia Nacional Constituinte, a fim de verificarmos se houve mesmo vontade do Legislativo realizar uma verdadeira política pública

de reforma agrária e quais foram os atores envolvidos nesse episódio, que foram cruciais para os desdobramentos que se deram a seguir sobre a reforma agrária.

(4) Por sua vez, o capítulo quatro busca reflexões sobre a propriedade privada no Direito brasileiro, bem como demonstra como esse conceito foi ensinado nos cursos jurídicos desde o Brasil colonial e que ainda se encontra com fortes resquícios do direito absoluto de propriedade importado do direito romano, isso refletiu em muito na formação do pensamento jurídico dos julgadores e dos membros da Constituinte de 1988 e das Constituições anteriores, ao mesmo tempo será também demonstrado como o conceito de propriedade privada, visto de um novo ângulo constitucional, vem ganhando mais espaço a partir de uma nova leitura desse direito sob a ótica da Constituição de 1988.

(5) Dando sequência, o capítulo cinco informa o procedimento da ação judicial de desapropriação para fins de reforma agrária, explicando o conceito de desapropriação e buscando trazer à reflexão se o rito sumário estipulado pelo legislador é seguindo no âmbito dessas ações, demonstrando ainda o conceito de formas alternativas além da ação judicial de desapropriação, para implementação da reforma agrária.

(6) Por fim, no capítulo seis, é debatido a influência e importância do Poder Judiciário na reforma agrária, sem deixar de notar como esse Poder beneficia o proprietário com o pagamento de altas indenizações no imóvel desapropriado, com valores bem acima do mercado. Também se é discutido nesse capítulo as causas de morosidade das ações de desapropriação, de modo a buscar responder o problema e hipótese discutidos nesse trabalho.

Ao final do presente trabalho serão demonstradas as conclusões retiradas da referida pesquisa, bem como sua pertinência com o tema proposto, a fim de dizer se o instituto da desapropriação para fins de reforma agrária via judicial responde ou não aos comandos constitucionais de efetivação desse importante meio de política pública.

1. A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL

Faz-se necessário antes de tratarmos do tema reforma agrária e desapropriação judicial, discorrer primeiro, ainda que de forma concisa, como se deu a formação da propriedade privada no Brasil, com incursão em seu campo histórico, vez que o instituto da propriedade privada se mistura com a própria história de formação do país.

A história da propriedade rural no Brasil é dividida em quatro fases principais, a saber: 1) Sesmarias; 2) Posses; 3) Lei de Terras; e, 4) República.

Trataremos, então, de forma rápida, sobre cada uma dessas fases.

1.1 Regime de sesmarias e posses

Segundo Ruy Cirne Lima, a história territorial do Brasil começa em Portugal (LIMA, 1954, p. 11), época em que vigia o poder soberano e absoluto do rei e todos os bens eram incorporados à coroa.

A propriedade rural no Brasil teve início, pode-se dizer, com o Tratado de Tordesilhas de 07 de junho de 1494, onde ficou estabelecido por meio de acordo entre o rei D. João II, então rei de Portugal e o rei D. Fernando II, rei da Espanha, a divisão das terras a serem “descobertas e a descobrir” por ambas as coroas fora do território da Europa, de modo que seriam divididas entre os dois países, ficando Portugal com as terras do Leste e a Espanha com a terra do Oeste, tomando como base uma linha imaginária a 370 léguas de Cabo Verde. Tal tratado pôs fim a rivalidade dos dois povos e deu origem ao direito de propriedades no Brasil.

Até então no Brasil Colônia as terras eram divididas via sistema de sesmarias, cujo procedimento era político e eram dadas a pessoas quem fossem próximas da Corte.

Diferentemente de Portugal, as sesmarias no Brasil tinham outro significado. Enquanto em Portugal a natureza jurídica das sesmarias era de confisco, no Brasil elas se aproximavam mais do instituto da enfiteuse, posto que era transferido apenas o domínio útil. Ademais, enquanto as terras dos territórios portugueses já eram lavradas e aproveitadas, quando da instituição das sesmarias no Brasil as terras eram virgens, sem contar que a extensão do território brasileiro é gigante se comparado ao tamanho de Portugal. Além do que no Brasil as sesmarias não tinham área definida e a Coroa as dava para quem fossem mais próximos do poder, sem nenhum critério legal. Ficava claro, desta forma, que não tinha como prosperar esse instituto no país Colônia.

Sobre a doação de terras pelo regime de sesmarias, Ruy Cirne Lima diz que esse sistema foi o fator principal que originou o latifúndio, vejamos:

As posses e sesmarias criadas tiveram sua legitimação através de registros públicos feitos nas paróquias locais. A igreja, durante o período Colonial, via-se unida oficialmente ao Estado. Desse modo, os párocos das igrejas eram os responsáveis pelos registros das terras ou certidões de doações. Esta aliança terminou com a Proclamação da República, em 1889, havendo separação do Estado com a Igreja. Neste período, as sesmarias tiveram seus registros efetivados. (LIMA, 1954, p. 54).

Nesse mesmo entendimento Hely Lopes Meirelles analisou a história da propriedade rural do Brasil da seguinte forma:

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por serem pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público. (MEIRELES, 1966, p. 455)

No dizer de Bercovici (2005), a colonização portuguesa não foi um empreendimento metódico e racional no Brasil, mas feito com desleixo e com certo abandono.

Para Roberto Moreira de Almeida (2003) essa forma de implantação desordenada de sesmarias no Brasil, além de ter trazido inúmeros males ao regime agrário do país, também deu origem à formação de grandes latifúndios que ainda prosperam atualmente.

No entanto, o crescimento da agricultura mercantil e de exportação do final do século XVIII contribuiu para a decadência e fim do regime sesmarial.

O fim do regime das sesmarias ocorreu em 17 de julho de 1822, poucos meses antes da Proclamação da Independência, deixando o Brasil numa situação caótica, vez que ainda existia no país grandes áreas com terras improdutivas, concentração de renda, atraso na agricultura e desigualdade social, econômica e regional. Isso foi o início do latifúndio no país, onde a situação permanece atualmente, cujos problemas são oriundos daquele período da história brasileira.

Tais fatos contribuíram para o quadro de maior desorganização na ocupação do território brasileiro, vez que as terras eram objeto de posse sem nenhum critério, de forma indiscriminada e sem qualquer requerimento ou regulamentação feita pelo poder público.

Nessa fase extralegal, as terras brasileiras encontravam-se nas seguintes situações: (i) Proprietários originários de sesmarias, cujos detentores houvessem cumprido os requisitos de lei; (ii) Possuidores legítimos, também originários de sesmarias, mas cujos beneficiários ou

sesmeiros não houvessem cumprido os requisitos legais no sentido de obterem a confirmação de doação; (iii) Possuidores sem nenhum título hábil capaz de gerar direitos ao ocupante; (iv) Integrando o patrimônio público desde as origens, sem que nunca houvessem sido dadas em sesmaria nem ocupadas por particulares; e (v) Terras devolutas, isto é, aquelas que foram dadas em sesmarias e que posteriormente caíram em comisso, e por isso foram devolvidas ao patrimônio imperial. (BARACHO e MUNIZ, 2015, p. 117-118).

Com o fim do regime sesmarial, o Brasil ficou do ano de 1822 até 1850 sem nenhuma legislação que regulasse a política de terras, sendo a posse o único meio de aquisição de domínio, ainda que de fato, sobre as referidas áreas, com predomínio, sobretudo, das posses dos grandes latifundiários, razão pela qual o Império viu-se da necessidade de se criar um instrumento legal a fim de regularizar a situação caótica agrária que se encontrava o país naquela época, o que foi feito por meio da Lei de Terras, em 1850.

1.2 O advento da Lei de Terras e a reversão das posses e sesmarias ao domínio do Estado

Passado o período de vácuo legislativo no Brasil do período de 1822 até 1850, foi editada em 18 de setembro de 1850 a Lei n. 601/1850, que ficou conhecida como Lei de Terras, que foi devidamente regulamentada pelo Decreto 1.318 em 30 de janeiro de 1854.

O Decreto n. 1.318 de 30/01/1854 tratava do procedimento de execução da Lei de Terras e definia as competências e atribuições da Repartição Geral de Terras Públicas. Este procedimento em seu último item tratou do regime das posses, o que ficou conhecido como Registro do Vigário, que com o passar dos anos se tornou o modo de se legitimar a invasão e as disputas de terras.

O Registro do Vigário funcionava da seguinte forma: a declaração de posse era feita pelo próprio interessado ao vigário da Paróquia, com a descrição da área que o próprio declarante julgava que lhe pertencia, ou seja, trata-se de uma autodeclaração de domínio de terras e tinha por objetivo o levantamento estatístico e a anotação para hipoteca, onde o registro que conferia o título de propriedade ou posse deveria ser feito nos prazos fixados pela Corte e na província do Rio de Janeiro.

Porém, com o passar dos anos, o Registro do Vigário começou a ser utilizado como prova do domínio, o que ecoa até os dias atuais com a existência de latifúndios.

Pela Lei de Terras, os latifúndios que não haviam sido explorados, bem como as posses e as sesmarias que não haviam sido cultivadas reverteriam ao domínio público.

A Lei de Terras foi um marco entre a divisão de terras de caráter público e particular, sendo a primeira lei no Brasil a trazer essa diferença:

Antes da promulgação da citada lei (de 1850) vigorava o costume de adquirirem-se por ocupação (posse era o termo consagrado) as terras devolutas, isto é, as terras públicas que não se achavam aplicadas a algum uso ou serviço do Estado, províncias ou municípios. A dita Lei aboliu aquele costume, e tornou dependentes de legitimação de posses adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, até a sua data. (LAFAYETTE, 2004, p. 142)

A Lei de Terras deu contornos às posses que antes estavam irregulares, buscando “disciplinar a propriedade firmada na atividade agrária, realizando tudo que estivesse irregular, com a expedição de títulos de domínio pelo reconhecimento da cultura efetiva e moradia habitual, além de revalidar as sesmarias em comisso, não exploradas”. (SODERO, 1982, p. 16).

O magistério de Bercovici sobre o que trazia de novo na Lei de Terras também é interessante:

O seu art. 3º, modificou o conceito de “terra devoluta”. Durante o período colonial “terras devolutas” eram as terras concedidas de sesmaria que voltavam para a coroa devido ao fato de o concessionário não ter preenchido as condições da concessão. Com a lei, “terra devoluta” passou a ser terra vaga, inculta. A aquisição das terras devolutas foi proibida por outro meio que não a compra, sesmarias ou concessões que se achassem cultivadas seriam revalidadas, mesmo que outras condições estabelecidas originariamente não tivessem sido cumpridas (art. 4º) as posses mansas e pacíficas – isto é, as não-contestadas ou impugnadas judicialmente – seriam legitimadas desde que tivessem sido cultivadas ou houvesse princípio de cultura e moradia do posseiro ou representante (art. 5º). (BERCOVICI, 2005, p. 130).

A Lei de Terras, editada no Brasil imperial em 18 de setembro de 1850, durante o reinado de Dom Pedro II, dividiu a zona rural no país em latifúndios e não mais em pequenas propriedades.

Da mesma forma que havia se dado com o fracasso na implantação do regime sesmarial no Brasil, a Lei de Terras também não resolveu os problemas que aquele instituto, entre outras políticas erradas, havia provocado no país, visto que as posses de terras públicas continuaram e as terras devolutas não foram demarcadas.

1.2.1 A importância da Lei de Terras no processo de transição ao sistema econômico e formação da propriedade privada no Brasil

Como o tráfico negreiro foi extinto com a Lei Eusébio de Queirós em 1850, era necessário pensar um meio de substituir o trabalho escravo, o que culminou no debate nas novas formas de distribuição de terras no Brasil.

Em sua obra *O cativo da terra*, Souza Martins (2018) analisa bem a passagem ao trabalho livre e a monopolização do acesso à terra, onde reforça a importância da Lei de Terras no processo de transição do sistema econômico do Brasil do século XIX. Tal tese foi firmada pelo referido autor ao defender que, ao barrar o acesso à terra por parte dos homens livres e, no caso do Sudeste, dos imigrantes, garantiria a mão-de-obra necessária à lavoura cafeeira.

A tese de Martins serviu de base para muitas interpretações que abordam o tema da transição capitalista no Brasil, sendo Roberto Smith o autor do trabalho mais representativo desta visão.

Para Smith, a Lei de Terras do regime imperial foi embasada num processo mais amplo que estava ocorrendo em nível internacional, de cujo expoente principal era o economista inglês Edward Gibbon Wakefield que propunha uma colonização sistemática, baseada na venda da terra aos colonizadores, forçando a criação de um mercado de trabalho nas áreas coloniais onde havia abundância de terras, o que também já era objeto de estudo por Karl Marx quando tratou na obra *O Capital* a respeito da *Teoria da Colonização*, colonização essa que seria inseparável da singularidade do modo de produção capitalista.

Smith (1990) tratou desse período da formação da propriedade fundiária no Brasil na obra *Propriedade da Terra & Transição – Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*.

O referido autor traçou os três momentos históricos na formação da propriedade privada no Brasil, sendo eles os seguintes: a) quando ocorreram as primeiras iniciativas da Coroa portuguesa em distribuir terras, objetivando sua inserção na produção mercantil; b) quando se deu a desagregação do regime de sesmarias, tendo sido extinta em 1822, pouco tempo antes da Independência de Portugal; c) o terceiro período (1822 a 1850), situa-se entre o fim do regime sesmarial até a aprovação da Lei de Terras. Esse período, segundo o autor, é caracterizado por um movimento indiscriminado de apossamento de terras, resultante em grande parte, da remoção de empecilhos como cobrança de foros.

Smith (1990) leciona, a respeito da Lei de Terras (1850), que se, por um lado, o Estado não conseguiu de imediato obter os resultados esperados de recobrar o controle sobre as terras devolutas e substituir o trabalho escravo por trabalho assalariado, por outro lado a Lei de Terras permitiu a legalização da propriedade privada.

A terra transformada em propriedade privada promoveu o desenvolvimento capitalista, tanto em sua faceta produtiva, quanto em sua forma e conteúdo de extração de renda (duplo caráter da terra no capitalismo), ou seja, com reserva de valor e reserva patrimonial ao mesmo tempo.

Interessante observar que, conforme menciona Buaianain *et al* (2008) a consolidação do capitalismo na economia deu-se com o contorno dos obstáculos existentes diante do processo de acumulação do capital, sem o necessário enfrentamento de diversas questões sociais a ele relacionados, como por exemplo, a questão do acesso à terra.

É possível afirmar que no século XIX a terra foi incorporada como economia de mercado, o que acarretou uma mudança em relação do proprietário com este bem, transformando-se numa valiosa mercadoria que seria capaz de gerar lucro, deixando de ter um *status* apenas social para possuir um caráter comercial.

A Lei de Terras de 1850 regulava que somente poderia ser adquirida a terra por meio da compra e proibindo novas concessões de sesmarias e posses, salvo no caso dessas últimas das terras localizadas no espaço de dez léguas do limite do território. Possibilitou ainda a referida lei a venda de todas as terras devolutas (aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público em todas as suas instâncias: nacional, provincial e municipal), bem como a possibilidade de venda de todas as terras que não pertenciam a nenhum particular que haviam sido concedidas quer por sesmarias quer ocupadas por posse.

De forma que é possível concluir que a Lei de Terras foi o pontapé inicial para a tradição latifundiária brasileira³, o que culminou na má distribuição de terras no Brasil,

³ Nesse sentido, interessante as considerações que a historiadora Emília Viotti da Costa traça sobre as políticas de terras adotadas no século XIX, fazendo um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos da América, mostrando a forma diferente de desenvolvimento que o capitalismo se desenvolveu em ambos os países sobre a política de terras. Narra a aludida autora na obra “*Da monarquia à República: momentos decisivos*” que tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil a política rural estava ligada a uma certa concepção de trabalho. No entanto, enquanto no Brasil se dificultava a obtenção de terra pelo trabalhador livre, nos Estados Unidos, por meio do Homestead Act de 1862 ocorria o contrário, onde a terra era doada a todos que nela desejassem se instalar. Isso diz muito a respeito de como o latifúndio foi se mantendo no Brasil, posto que as terras não eram divididas em pequenas parcelas como era feito nos Estados Unidos e também não era dada a qualquer um. Nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, os defensores do Homestead Act acreditavam que as grandes propriedades era um sistema deficiente de se explorar a terra e viam na pequena propriedade a fonte do desenvolvimento econômico e da estabilidade política ao passo que a concentração de terras era motivo de inquietação social.

tornando a terra mercadoria e não mais apenas um bem de produção por si mesmo, mas que a partir dali visava principalmente ao lucro, tal como ocorre hodiernamente.

1.2.2 Consequências deixadas pela política da Lei de Terras e o cenário da propriedade no Brasil republicano do século XX: entra em vigor o Estatuto da Terra

A Lei de Terras (Lei n. 601/1850) deixou de fora das famílias de trabalhadores o acesso à terra, o que foi ainda agravado posteriormente com a Constituição de 1891 que transferiu as terras devolutas para os estados (artigo 64).

Sobre as consequências nefastas da Lei de Terras, expõe Siqueira (2016, p. 349) que de “(...) um modo inverso, a Lei de Terras de 1850 pôs fim à possibilidade de aquisição de terras pela posse, mas, isto, após não-sesmeiros terem suas posses de terras devolutas convertidas em latifúndios regularizados”.

Ruy Cirne Lima avistou que o fim do instituto das sesmarias nas terras brasileiras era questão de tempo, pois “meio legal diverso não havia para povoamento da imensa gleba, ainda inviolada” (LIMA, 1954, p. 32).

Para o referido autor a apropriação de terras pelos particulares estava liberada no Brasil até 1850, ano que surgiu a Lei de Terras para que se reconhecesse “a aquisição da propriedade pela ‘posse com cultura efetiva’” (*Ibidem*, p. 53-54), da mesma forma que seria também a dita lei uma ratificação formal para o regime das posses:

Da mesma sorte, porém, resguarda a lei a situação dos adquirentes, a título legítimo, das terras simplesmente possuídas, já tratando-se de posses propriamente ditas, já tratando-se de sesmarias caducas. Aos títulos legítimos de aquisição de terras nessas circunstâncias, reconhece a lei efeito translativo de domínio, sem cogitar da extensão das terras adquiridas e sem indagar se a posse dos alienantes diretos se teria estabelecido, nas condições da lei ou do costume. [*Ibidem*, p. 63]

No entanto, conforme entende o autor (1954), a Lei de Terras não surtiu o efeito desejado, uma vez que se mostrou aquém do esperado pelas necessidades que o país atravessa naquela época.

O Brasil adentrou ao período republicano a partir de 1889 com a abolição da escravatura que havia se dado no ano anterior (1888), adotando o modelo de federalismo e com esse modelo originou-se o coronelismo nos estados.

Mesmo após a Proclamação da República (1889) o problema dos apossamentos irregulares e das terras devolutas sem demarcação continuaram na nova forma de governo, problema esse que merecia uma resposta.

O sistema econômico do país à época estava concentrado na produção do café, o que corroborava o argumento de que o direito de propriedade era absoluto, primor do liberalismo, conceito esse que foi mantido até a Constituição de 1934, onde, influenciada pela Constituição alemã de Weimar (1919), deu contornos ao conceito de propriedade que antes não existia, sendo a primeira Constituição da República a tratar do instituto da desapropriação. Começou-se a falar então da propriedade como utilidade pública e interesse social.

Já na Constituição de 1937, que revogou a de 1934, outorgada por Getúlio Vargas no Estado Novo, condicionou o direito de propriedade aos limites do bem público. (QUITANS, 2011).

No entanto, na década de 60 do século XX, o país atravessa um período conturbado na economia e política, razão pela qual foi necessário criar um Plano de governo para enfrentar aquele período com medidas que tentassem reativar novamente a economia.

Para tanto, foi a partir do Plano Trienal, de responsabilidade de Celso Furtado⁴, Ministro do Planejamento do governo do Presidente João Goulart (1961-1964), que o país começou a modificar as reformas de base na estrutura fundiária existente até então, visto que o modelo então vigente era um percalço para o desenvolvimento da economia nacional, de modo que fazia-se necessário seu aperfeiçoamento para o país crescer e para isso acontecer era necessário deixar para trás a baixa produtividade da terra e a pobreza das populações no campo, razão pela qual era indispensável a realização de uma reforma agrária de base, sob pena de aumento da concentração da propriedade da terra, o que seria ainda mais prejudicial para o país.

A discussão pela reforma agrária antecedeu ao regime militar (1964-1985). Em outubro de 1964 foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo primeiro Presidente da República do regime militar, Humberto de Alencar Castello Branco, o texto que destacava a reforma agrária como fator de correção dos problemas fundiários, bem como a melhoria da produtividade e sua integração na indústria brasileira e no mercado externo. (SODERO, 1982, p. 9-14).

⁴ O Plano Trienal foi uma proposta elaborada por Celso Furtado que visava combater a inflação e fazer o Brasil crescer a uma taxa de 7% ao ano, além de iniciar uma política de distribuição de renda. A execução do Plano Trienal partia do princípio de substituição das mercadorias importadas por mercadorias nacionais, feita de forma gradual. Acreditava-se, assim, que a valorização da mercadoria interna ajudaria a aquecer o mercado nacional e alavancar a economia. (GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **InfoEscola**. Plano Trienal. São Paulo, 2013).

Após a derrubada do Presidente João Goulart pelo golpe militar e ainda durante esse período, entrou em vigor na data de 30 de novembro de 1964 o Estatuto da Terra, assinado pelo primeiro presidente do período militar, Castello Branco (1964-1967).

A resposta das insatisfações manifestadas na década de 1950 veio com o Estatuto do Trabalhador Rural (1963) e com o Estatuto da Terra (1964), posto que “(...) o Golpe Militar de 1964 foi, pelo menos em parte, motivado pela intensificação do conflito agrário, que era até então percebido como de grande potencial ‘revolucionário’”. (BUAINAIN, 2008, p. 28).

Quando da elaboração do projeto de lei do que viria a se tornar o Estatuto da Terra, houve uma forte reação da direita que era contra a reforma agrária, chegando inclusive ameaçar um novo golpe, como lembra José Gomes da Silva:

Tão logo começaram a vazar as primeiras notícias (como sempre acontece quando se trata de temas polêmicos afetando interesses poderosos) de que uma proposta de reforma agrária estava sendo cogitada pelo Governo que tivera nesse processo exatamente um pretexto para desferir um golpe militar, o mundo começou a vir abaixo. – “Precisamos começar a conspirar de novo”, vociferou o presidente da Sociedade Rural Brasileira, Sálvio Pacheco de Almeida Prado. – “Esse IBRA” (o Instituto de Reforma Agrária, o órgão proposto para executar a reforma) “é um filho da SUPRA”, disse o irado Carlos Lacerda, um dos três governantes que, na área civil, tiveram maior participação na derrubada de Jango. De novidade surgia no cenário apenas a obstinação de Castello Branco (travestido de reformista por motivos que até hoje merecem ser melhor investigados por algum cientista social), com a retaguarda intelectual de Roberto Campos, nosso embaixador em Washington. (SILVA, 1996).

Por este prisma, a grande solução fornecida pelo Estatuto da Terra seria a tomada de duas medidas: a) a colonização; e, b) a exigência do cumprimento da função social da propriedade.

O referido diploma agrário tratou de importantes institutos agrários como uso, ocupação e desapropriação de terras em todo o território nacional, definiu ainda o que seria a função social, que somente se daria quando, simultaneamente, a propriedade favorecesse o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que labutam na terra e suas famílias; mantivesse níveis satisfatórios de produtividade; assegurasse a conservação dos recursos naturais e observasse as disposições que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem e a cultivam. Nomes de escol de juristas da época, possuidores de alto conhecimento do sistema agrário, a exemplo de José Gomes da Silva, foram um dos idealizadores do Estatuto da Terra.

Assim dispõe Fernando Sodero sobre o Estatuto da Terra:

[...] podemos definir o “estatuto da terra” como sendo o conjunto orgânico de normas legais que regula o regime jurídico da propriedade agrária, pública e privada, para fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, tendo por fundamento o princípio constitucional da função social e econômica da propriedade (1982, p. 9-14).

Segundo Fernando Sodero há três classes distintas de estatutos: o real, o pessoal e o misto. Segundo o referido autor, o estatuto real é o conjunto de normas que dispõe sobre a propriedade, que pode ser urbana ou rural. O estatuto pessoal é o que se refere ao estado e capacidade das pessoas em qualquer território, sendo nacional ou estrangeiro. Por sua vez, o estatuto misto trata de uma só vez da propriedade e da pessoa.

Pelos ensinamentos do referido autor, o Estatuto da Terra seria classificado da seguinte forma:

Este se situa como “estatuto real” em oposição ao pessoal – pois indica o conjunto de princípios e normas jurídicas que se referem ao “regime da propriedade agrária” a disposição e a transmissão deste bem em determinados casos peculiares, ao regime da terra pública e sua destinação, às normas para o acesso à terra em processo de reforma agrária, colonização e outros, e à disciplina dos deveres do Estado em relação à terra rural, com fundamento – sempre – nos princípios informadores da função social e econômica da propriedade, base do direito agrário, do qual o Estatuto da Terra é o maior instrumento jurídico. (SODERO, 1982, p. 9-14).

Ainda, houve uma modernização da questão agrária instituída pelo Estatuto da Terra, sobre as quais menciona Ruy Moreira:

Três parâmetros mais gerais inserem o Estatuto da Terra no propósito da modernização: (1) a vinculação do uso social da terra ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento econômico; (2) a definição da empresa rural como objetivo a ser atingido com a "gradual extinção do minifúndio e do latifúndio"; e (3) o referenciamento geral da questão do campo à industrialização do país (MOREIRA, 1986, p. 10).

No entanto, apesar de certos avanços, o Estatuto da Terra acabou se tornando uma lei ambígua, objeto de negociação entre o governo, associações representativas de proprietários rurais e parlamentares conservadores que sustentaram o golpe de 64, da qual não participaram as entidades representativas dos trabalhadores rurais, além do que houve um grande número de vetos quanto ao projeto de lei do governo, no que tange à sua aprovação.

Há aqui que se destacar que, encerrado o período militar, o debate sobre a questão agrária retornou na Constituição de 1988, incorporando os princípios jurídicos da função social e ambiental da propriedade da terra, contidos no Estatuto da Terra, mas totalmente ignorados pela política agrária do regime militar.

O país mais uma vez atravessou o século e o problema da reforma agrária continua atual no século XXI, posto que nem a Constituição Federal de 1988 conseguiu resolver essa questão histórica, o que culminou nos empecilhos colocados pelo Constituinte para obstar a desapropriação para fins de reforma agrária, conforme será demonstrado neste trabalho nos capítulos seguintes.

2. ASPECTOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DEFINIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Não há como falar do direito de propriedade sem falar de sua função social, posto que ambos os conceitos se contrastam na órbita das ações de desapropriação para fins de reforma agrária e os dois se referem à direitos fundamentais, além de estarem umbilicalmente ligados.

Para podermos entender esse direito fundamental, devemos entender o seu conceito.

O jurista constitucionalista José Afonso da Silva prescreve que a função social não é mera limitação constitucionalista, é muito mais que isso, trata-se de um “elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade” impondo-lhe dessa forma um “novo conceito”. (SILVA, 2007).

Ou seja, a função social da propriedade não deveria ser entendida apenas como um direito fundamental, mas sim como um dever fundamental, visto que a função social tem aplicação imediata, pois se trata de norma que define os direitos e garantias fundamentais, isto é, nas palavras do referido autor:

Tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado. (SILVA, 2007, p. 250).

Para Fernando Pereira Sodero (1982, p. 25) “toda a riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive”.

Durante o período republicano, a primeira constituição da República (1891) repetiu a mesma ideia de propriedade liberal clássica que permeava a Constituição Imperial de 1824, o que também foi repetido no Código Civil de 1916 onde a concepção de função social já tinha grande influência na Europa, mas no Brasil ainda permanecia o modelo do direito de propriedade herdado do Código Napoleônico.

Por sua vez, nas Constituições de 1934 e 1937 mesmo não dispendo expressamente sobre a função social da propriedade, trouxe questões importantes com relação à política fundiária, bem como a usucapião, ampliação da faixa de fronteira, além da possibilidade de desapropriação por motivo de segurança nacional.

A exigência do cumprimento da função social da propriedade foi inserida pela primeira vez na República, por meio da Constituição de 1946, regulando que nas

desapropriações o pagamento deveria se dar de forma prévia e justa indenização em dinheiro (artigo 141, § 16). Foi ainda por meio da Constituição de 1946 que surgiram os primeiros debates sobre reforma agrária no Brasil, que, contudo, não obteve êxito posto que encontrou óbice nos grandes proprietários rurais que tinha representação no parlamento e no governo, tal qual ocorreu na Assembleia Constituinte de 1987, conforme será demonstrado a frente.

A primeira Constituição brasileira a tratar do instituto da desapropriação em seu texto foi a Constituição de 1946, que instituiu a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, estabelecendo que a indenização deveria ser paga por meio de títulos, o que era então novidade na forma de pagamentos pela Fazenda Pública.

Embora constasse a expressão da função social da propriedade no texto do Estatuto da Terra, inserido no ordenamento jurídico após o Golpe Militar, tal providência tinha por objetivo apenas cumprir uma agenda internacional, do que realmente realizar a reforma agrária em si.

No entanto, constitucionalmente, expressão “função social” somente apareceu pela primeira vez com a Constituição de 1967 em seu artigo 157 que disciplinava: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III- função social”.

O princípio da função social da propriedade está regulamentado dentro da Constituição Federal de 1988 nos seguintes artigos, dentre outros que também lhe fazem referência: artigo 5º, incisos XXII e XXIII⁵, artigo 170, inciso III⁶, no capítulo que trata da política urbana, incidindo sobre a propriedade urbana (artigo 182, §2º); e no capítulo que regulamenta a política agrícola e fundiária e a reforma agrária, incidindo sobre a propriedade rural, conforme previsão do artigo 186.

Verifica-se que, como descrito no artigo 5º, trata-se, portanto, de direito fundamental, de cláusula pétrea, não podendo se falar em direito ao seu retrocesso.

No mesmo sentido, os artigos 2º e 13 do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) também tratam da função social da propriedade como forma de o Estado combater o uso nocivo e indevido do imóvel rural.

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

(...);

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

⁶ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...);

III - função social da propriedade;

Comunga deste mesmo posicionamento o entendimento do jurista português Canotilho (CANOTILHO *et al*, 2013, p. 660) para quem a garantia da propriedade privada prevista na Constituição Federal de 1988 somente é possível se esta atender a sua função social.

Alinha-se a tal entendimento Zavascki:

Por função social da propriedade há de se entender o princípio que diz respeito à utilização dos bens, e não à sua titularidade jurídica, a significar que sua força normativa ocorre independentemente da específica consideração de quem detenha o título jurídico de proprietário. Os bens, no seu sentido mais amplo, as propriedades, genericamente consideradas, é que estão submetidas a uma destinação social, e não o direito de propriedade em si mesmo. Bens, propriedades são fenômenos da realidade. Direito – e, portanto, direito da propriedade – é fenômeno do mundo dos pensamentos. Utilizar bens, ou não utilizá-los, dar-lhes ou não uma destinação que atenda aos interesses sociais, representa atuar no plano real, e não no campo puramente jurídico. A função social da propriedade (que seria melhor entendida no plural, ‘função social das propriedades’), realiza-se ou não, mediante atos concretos, de parte de quem efetivamente tem a disponibilidade física dos bens, ou seja, do possuidor, assim considerado no mais amplo sentido, seja ele titular do direito de propriedade ou não, seja ele detentor ou não de título jurídico a justificar sua posse. (ZAVASCKI, 2004, p. 8).

Ainda a esse respeito, lecionam Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber:

A ideia da função social, como se sabe, vem romper com a concepção individualista e liberal do direito de propriedade. Inspirado pelo modelo do *Code Napoléon*, que define a propriedade como o direito de usar e dispor da coisa “de la manière plus absolue”, o Código Civil brasileiro de 1916 tratou da propriedade apenas sob o seu aspecto estrutural, como um feixe de poderes atribuídos ao proprietário. Era natural, por isso e por razões históricas, que se visse na propriedade um direito cuja única função era atender aos interesses particulares do seu titular. Ainda que abusos mais visíveis no exercício deste direito viessem coibidos por figuras como o abuso do direito ou a teoria dos atos emulativos, é certo que, em um país de formação essencialmente latifundiária, como o Brasil, os excessos do poder do proprietário passavam muitas vezes despercebidos, sobretudo se praticados em face de interesses não-proprietários. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005, p. 102).

O texto constitucional diz que para que seja cumprida a função social, a propriedade rural deve cumprir todos os requisitos do artigo 186 de forma cumulativa. Em seu inciso I anota que a propriedade rural deve ter aproveitamento racional e adequado. No mesmo sentido, a Lei n. 8.629/93, estabelece em seu artigo 6º que será considerada propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atingir, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, correspondentes a 80% e 100%, respectivamente, índices de produtividade estes que se encontram defasados desde 1975 (OLIVEIRA, 2007)⁷, conforme será mais bem detalhado em capítulo próprio.

⁷ Tramitou no Congresso Nacional, o Projeto de Lei do Senado nº 107 de 2011, de autoria da senadora Kátia Abreu (DEM/TO) que objetivava justamente alterar os referidos índices, projeto este arquivado definitivamente nos termos do artigo

O artigo 186 da Constituição Federal traz todos os requisitos que devem ser apresentados, de forma cumulativa para o cumprimento da função social da propriedade, de forma que, caso não sejam atendidos, será o referido imóvel desapropriado para fins de reforma agrária. Trata-se na verdade de uma desapropriação-sanção, justamente pelo descumprimento da função social. Dentro desse panorama do caráter sancionatório as benfeitorias do imóvel são pagas em dinheiro e o valor da terra nua (VTN) são pagos mediante títulos da dívida agrária (TDA) apurados conforme artigo 12 da Lei n. 8.629/93.

Nesse sentido, vejamos o entendimento de Almeida (1990, p. 72-74):

O descumprimento da função social do imóvel rural foi tido pelo constituinte como tão grave, que sua ocorrência enseja uma sanção severa. De fato, é característica da reforma agrária que seu instrumento, a desapropriação por interesse social, assumia caráter punitivo para o expropriado, com a agravante representada pela forma de se pagar a indenização correspondente.

É importante destacar que o princípio da função social hoje em dia não gira em torno exclusivamente do inciso II, do artigo 185 da Constituição Federal, que trata da propriedade produtiva, mas também foca no âmbito das dimensões sociais e ambientais como complemento da função social.

O artigo 186 da Constituição Federal testifica a tríplice dimensão da função social em seu âmbito econômico (produtividade), social (relações sociais) e ambiental (proteção do meio ambiente).

Dito de outra forma, o artigo 186 da Constituição Federal não olha apenas para a questão da produtividade para se aferir o cumprimento ou não da função social, mas também à tríplice dimensão dos demais conceitos, senão vejamos:

Como se nessa dimensão se confundissem os conceitos de exploração econômica e de exploração racional, quando em nosso entendimento – conforme demonstraremos adiante – além de serem entre si distintos e até eventualmente antagônicos, o último (exploração racional) estaria contido na própria definição de propriedade produtiva, prevista no art. 6º, da Lei n. 8.629/93, e diria respeito inclusive aos aspectos ambientais e trabalhistas, enquanto indicadores da racionalidade da exploração, e, pois, da produtividade efetivamente tutelada pela lei, qual seja, a que resulta ser obtida mediante – simultâneo – equacionamento harmônico de todas as variantes da função social (PINTO JÚNIOR *et al*, 2005, p. 9-10).

A esse respeito:

Nunca, porém, em toda a história constitucional brasileira, a função social recebeu tratamento tão amplo e tão concretizante como o que se vê na atual Constituição. Não foi ela apenas referida como direito e garantia individual e como princípio da ordem econômica, mas ganhou, ao lado de seu adequado posicionamento no sistema constitucional, indicação de um conteúdo mínimo, expresso no que tange à propriedade imobiliária. Escapando à generalidade e abstração que marcavam a matéria nas constituições anteriores, e que permitiam a sua flutuação no jogo político cotidiano, o artigo 186 da Constituição de 1988 traçou requisitos objetivos para o atendimento da função social da propriedade rural, determinando *in verbis*: “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. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005, p. 103-104).

É importante destacar que, para o cumprimento da função social da propriedade, é necessário o atendimento a todos os requisitos simultaneamente, associando à produtividade com a conservação ambiental e o respeito às relações de trabalho:

Portanto, não há meios de cumprimento da função social de forma parcial ou inacabada como, por exemplo, atendimento aos índices econômicos e desatendimento aos critérios ambientais e sociais. O ordenamento pátrio não concebe a ideia de produtividade com devastação ambiental, ou de produtividade com exploração do trabalho indigno ou inseguro (BARROS, 2008, p. 68).

É oportuno mencionar que quanto aos requisitos de simultaneidade do artigo 186 da Constituição Federal, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2019⁸, que busca alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, que tratam do instituto da função social da propriedade.

Referida proposta tem objetivo justamente de alterar o ponto atinente ao advérbio “simultaneamente”, onde se aprovado, a nova redação irá determinar que seja observado apenas um dos requisitos para que se declare cumprida a função social do imóvel e seja declarado legítimo o direito de propriedade, ou seja, poderá optar entre aproveitar racionalmente o imóvel, preservar o meio ambiente, respeitar a legislação trabalhista ou explorar de forma que favoreça o bem-estar dos trabalhadores, de modo que essa nova

⁸ De autoria dos seguintes senadores: Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Elmano Férrer (PODEMOS/PI), Senador Irajá (PSD/TO), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senador José Maranhão (MDB/PB), Senadora Juíza Selma (PSL/MT), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senador Marcos do Val (CIDADANIA/ES), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Weverton (PDT/MA). Último andamento datado de 04/05/2020, aguardando designação do relator.

alteração irá esvaziar por completo a função social e inviabilizará a deflagração do processo desapropriatório para fins de reforma agrária (MITIDIÉRO, 2019, p. 200).

No entanto, caso seja aprovada a emenda constitucional, referida alteração já nascerá inconstitucional, uma vez que viola de forma clara o princípio da vedação ao retrocesso⁹, que protege os direitos e garantias fundamentais, tal qual o direito à função social da propriedade.

Não há como negar que o princípio da função social da propriedade ganhou novo contorno com a promulgação da Constituição Federal de 1988, dando-lhe nova roupagem.

No entanto, como será demonstrado ao longo deste trabalho, as decisões judiciais sobre o tema ainda se mostram tímidas, demonstrando por parte dos julgadores a visão conservadora do direito de propriedade.

De igual forma, o atual Código Civil (Lei n. 10.406/2002), em seu artigo 1.228, § 1º também corrobora a função social da propriedade, tal qual exposto no texto constitucional, o que não constava no Código Civil de 1916 em que o vocábulo função social simplesmente não aparece.

Observa-se, que o princípio da função social da propriedade, tal como previsto no texto constitucional tem como objetivo primordial submeter o interesse individual ao interesse coletivo (bem-estar geral). Significa, portanto, que a função social da propriedade não tem como condão esvaziar ou diminuir o conteúdo do direito de propriedade, mas, sim, dar a ela destino determinado, seja ela rural ou não.

Considere-se ainda que o princípio da função social está presente no ordenamento jurídico da maioria dos países e vem sendo discutido nos últimos séculos a fim de garantir o exercício do direito ao acesso da propriedade privada da terra.

A função social expressa que a terra é um bem comum e base para a existência de todas as formas de vida e o abrigo para a sobrevivência de todos os povos e da manifestação de suas culturas:

A terra é a grande provedora das necessidades humanas. É da terra que todos os povos tiram o seu sustendo, sua alegria, seu vestuário e sua arte. Não apenas a terra que germina o grão, mas a que fornece os minerais, o barro dos objetos, o ferro do machado e o abrigo às intempéries se liga ao ser humano para criar sua cultura, mística e espiritualidade. Por isso, no processo de transformação da riqueza natural em objetos da riqueza humana, a fonte é sempre a terra e a natureza que a acompanha (MARÉS, 2010, p. 181).

Desta forma pelo princípio da função social da terra, não se concebe que o direito à apropriação privada ocorra de maneira irrestrita e absoluta, razão pela qual diz a Constituição

⁹ Sobre a vedação ao retrocesso, ensina Cunha Júnior (2016): “No plano normativo, a vedação do retrocesso protege os Direitos Fundamentais impedindo a revogação das normas que os consagram ou a substituição dessas normas por outras que não ofereçam garantias com eficácia equivalente; já no plano concreto, a proibição do retrocesso obsta a implementação de políticas estatais de enfraquecimento ou flexibilização dos Direitos Fundamentais”.

Federal que cabe ao seu proprietário garantir sua produtividade, a conservação ambiental e, ainda, proporcionar o desenvolvimento daqueles que nela trabalham e de toda a sociedade.

Segundo Barros, “o princípio da função social da propriedade rural visa o bem-estar coletivo no sentido mais amplo que se possa dar a palavra, relegando ao segundo plano o interesse individual” (BARROS, 2008, p. 63).

Consoante a doutrina de Eros Roberto Grau (1983, p. 67):

O princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade (...), de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade. (...) em razão disso – pontualizo – é que justamente a sua função justifica e legitima essa propriedade.

O princípio do cumprimento da função social da propriedade, consolidado na Constituição de 1988 foi ratificado com a intenção de intervir na política agrária e limitar o direito absoluto da propriedade da terra no Brasil:

Desde o sistema sesmarial, passando pelo Estatuto da Terra e, finalmente, consolidada na Constituição de 1988, a lógica é que a terra deve ser usada, deve ser aproveitada como parte de sua função social. Esse uso e aproveitamento devem evitar práticas antissociais e ilegais, como a posse de áreas de terra como reserva de valor e especulação (SAUER; FRANÇA, 2012, p. 298).

A Constituição da República de 1988 confirma o entendimento acima, na medida em que assegura o direito à propriedade, mas o liga visceralmente à função social, sem a qual estará o Estado autorizado a iniciar o processo desapropriatório.

A função social da propriedade deve ser trazida e rememorada no cenário atual, posto que a partir da Constituição Federal de 1988, este instituto aproximou-se do princípio da dignidade da pessoa humana, onde o foco deve ser o ser humano e não a propriedade em si, como era antigamente, onde a patrimonialização das relações sociais era superior à dignidade humana.

A função social foi expressamente estabelecida como inerente (ou pressuposto) ao direito de propriedade, como princípio constitucional da ordem econômica, bem como, mais especificamente no âmbito rural, sendo o fundamento básico para reforma agrária.

Verifica-se, assim, que tanto o legislador constituinte, quanto o ordinário, preocupou-se com a questão social do imóvel rural, indicando-lhe os requisitos básicos de sua formação, onde o princípio da função social da propriedade foi erigido a princípio fundamental, não se olvidando que a máxima efetividade constitucional é o caminho que deve levar a toda construção jurídica.

3. A REFORMA AGRÁRIA E SUA DISCUSSÃO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

“A história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas”. Fernando Henrique Cardoso. (BRASIL, 1997, p. 17).

Sob o ponto de vista histórico, o processo de apropriação de terras no Brasil, de forma geral, se deu de forma irregular e sem qualquer política estatal nesse sentido, conforme foi visto no primeiro capítulo deste trabalho, pois as políticas que foram instituídas no passado, com o objetivo de corrigir a forma de apropriação de terras no país, não vingaram.

O Estatuto da Terra prescreve em seu § 1º, artigo 1º, que a reforma agrária é o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, com o objetivo de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade agrícola e/ou pecuária.

Pelo conceito acima transcrito, trazido pelo Estatuto da Terra, pode se dizer que a reforma agrária visa a extinção do latifúndio e do minifúndio para que a propriedade rural cumpra sua função social e aumente sua produção.

Sobre o conceito de reforma agrária, para além daquele dado pelo Estatuto da Terra, é interessante o fornecido por Pinto Ferreira:

Reforma significa modificar uma estrutura anterior, para modificá-la em determinado sentido. O prefixo *re* significa a ideia de renovação, enquanto *formare* é a maneira de existência de um sentido ou uma coisa. Reforma agrária é, pois, na acepção etimológica, a mudança do estado agrário vigente. Mas uma mudança tem de operar-se em determinado sentido. Procura-se mudar o estado atual da situação agrária. Esse estado que se procura modificar é o do feudalismo agrário e da grande concentração agrária em benefício das massas trabalhadoras do campo. Por consequência, as leis de reforma agrária se opõem a um estado anterior de estrutura agrária que pretende modificar. [...]. Pode-se chegar então a uma conclusão sobre o conceito de reforma agrária, bastante amplo para abranger as soluções dadas pelas democracias do Ocidente e pelas democracias marxistas, no modo de encarar e equacionar o problema agrário. Reforma agrária é a mudança total dos traços essenciais da atual estrutura agrária em um sistema de distribuição, utilização e exploração da propriedade agrícola, tendente à sua democratização. (FERREIRA, 1996, p. 148-150).

Ainda, didático é o conceito de reforma agrária formulado por Ana Paula Gularte Liberato:

[...] o melhor conceito que abarca o verdadeiro significado de reforma agrária consiste na justa distribuição territorial em pequenas glebas de terras, que permitam a extinção do sistema latifundiário e a impulsão da dignidade da pessoa humana,

como forma de democratização da propriedade privada. (LIBERATO, 2008, p. 76-77).

Para Gilberto Bercovici, a reforma agrária trata-se de uma “mudança profunda da estrutura fundiária. Ela é tanto mais necessária, em determinado país, quanto maior for a desigualdade na distribuição de terra. O fundamento básico da reforma agrária é o da função social da propriedade, tendo em vista que a terra é um meio de produção.” (BERCOVICI, 2005, p. 151).

No mesmo sentido, é a definição de Rocha:

Com efeito, pode-se conceituar reforma agrária como o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, assim como que propicie ao seu beneficiário acesso a todos os mecanismos necessários, para a eficaz exploração da mesma, a fim de que aquela terra cumpra com a sua função social e ecológica. (ROCHA, *et al*, 2015, p. 374).

Percebe-se que os conceitos dos autores acima mencionados são bem parecidos e próximo um dos outros, principalmente pelo emprego das palavras-chave que trazem o próprio § 1º, do artigo 1º, do Estatuto da Terra, a saber: “conjunto de medidas”; “melhor distribuição de terras”; “modificações no regime de posse e uso”; “visar aos princípios de justiça social”; e, “aumento de produtividade”.

Isso quer dizer que o conceito de reforma agrária formulado no Estatuto da Terra, ainda que inserido na década de 60 do século passado, é bem atual, preciso, objetivo e didático, de modo que seu conceito é utilizado até hoje quando se trata dessa política pública, o que só comprova que seu quadro no cenário nacional sofreu pouca alteração.

A reforma agrária não se trata apenas de simples redistribuição de terras, ela é muito mais que isso. Depende de uma verdadeira mudança do sistema agrário como um todo para o fim de aumentar a sua produção.

Trata-se de uma mudança em todo o sistema agrário, substituindo um sistema antiquado e que não surte efeito por um novo sistema de acordo com a realidade social, política e econômica do país, de forma a redistribuir terras, alterar e modificar toda uma relação de trabalho existente, a fim de combater tanto o latifúndio quanto o minifúndio.

A reforma agrária não busca o fim do sistema capitalista. Muito pelo contrário, tem por finalidade a geração de maior riqueza e melhor utilização de mão de obra rural, como aumento da produtividade, para se fixar o homem à terra, ou seja, uma medida de caráter redistributivo com viés social. Ou seja, não significa apenas buscar proveitos econômicos com a ampliação da produção de alimentos ou do aumento do mercado interno, mas sim corrigir o

modelo de apropriação de terras que remonta ao Brasil Colônia, que se deu de forma incorreta alijando a maioria da população desse processo.

Conforme o parágrafo único, do artigo 16 do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) o INCRA é órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma¹⁰, cabendo à referida autarquia federal o compromisso e responsabilidade no cumprimento do Plano Nacional de Reforma Agrária, uma vez ser o órgão gestor, implementador e executor da reforma agrária.

Definidos os contornos da reforma agrária no Estatuto da Terra, bem como seu conceito, passemos a tratar de sua discussão na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988).

A reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

Por se tratar de uma questão absorvida por sua força política e apesar da existência de dispositivos legais que preveem a desapropriação de terras para fins de reforma agrária, a classe latifundiária tem conseguido barrar a realização dessa reforma desde a formação do país, seja durante o Brasil Império, seja durante o Brasil República, pois nas palavras de Mazoyer e Roudart (2010, p. 545), “a reforma agrária é uma decisão de política interna difícil de ser tomada e aplicada, pois ela suscita forçosamente violentas oposições.”

O debate clássico sobre a reforma agrária no país deu-se no fim dos anos 1950 e início dos anos 1960, posto que o país passava por uma crise tanto de ordem econômica, quanto política e social. Houve uma participação de vários e importantes intelectuais que fomentaram a discussão do tema, podendo se citar, entre outros: Caio Prado Jr., Ignácio Rangel, Fernando Sodero e Celso Furtado.

Nessa época foram discutidas as origens e características do sistema agrário brasileiro com interpretações que variavam desde o campo marxista ortodoxo (sobre se ainda existia resquícios do sistema feudal da sociedade brasileira no campo) chegando até a posição conservadora e liberal, fincada na teoria neoclássica, que partia do conceito que não havia sentido no Brasil realizar uma reforma agrária.

De qualquer forma, tomando uma outra posição, o debate ganhou relevo, haja vista as condições que o país atravessava à época, que tinha uma população rural ainda enorme e pobre e havia um aumento considerável da produção agrícola na economia.

¹⁰ Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente Lei e do seu regulamento.

Moacir Palmeira (1989) diz que o aprofundamento do sistema capitalista de produção, em moldes democráticos, ocorreu entre os anos 1950 e 1960 (quando o governo militar assumiu após breve passagem de Jânio Quadros e João Goulart), em um processo de modernização conservadora, descrito pelo referido autor como concentração da propriedade, disparidade de renda, êxodo rural, aumento da taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, aumento da taxa de auto exploração nas propriedades menores, piora da qualidade de vida no campo.

Durante o governo militar (1964-1985) houve uma enorme concentração de terras no Brasil, onde o problema da questão agrária foi pouco desenvolvido com o assentamento de pouco mais de setenta mil famílias¹¹.

Foi somente após o fim do governo militar, impulsionado pelo movimento das Diretas Já (1983-1984), com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985, que este prometeu realizar uma reforma agrária de verdade, nos termos determinados pelo Estatuto da Terra.

Tancredo Neves, colocou a reforma agrária como objetivo nacional do novo governo. No entanto, com seu falecimento (sequer chegou a tomar posse como Presidente, posto que faleceu antes do empossamento), José Sarney na condição de Vice-Presidente assumiu seu lugar, confirmando todos os ministérios e compromissos feitos até então por Tancredo Neves, inclusive com a manutenção do MIRAD (Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário), nomeando como ministro para essa pasta o Sr. Nelson Ribeiro da Silva, que era ligado à Igreja Católica e à causa da reforma agrária. Para a presidência do INCRA, nomeou-se José Gomes da Silva.

Essa equipe foi responsável por criar, em 1986, o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que tinha por objetivo o assentamento de 1,4 milhões de famílias até o ano de 1989, a ser realizado por meio da desapropriação por interesse social.

Essa proposta foi apresentada pelo Presidente José Sarney no dia 25 de maio de 1985 quando compareceu ao IV Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, organizado pela CONTAG.

O referido Plano tinha por fim conciliar o marco jurídico definido pelo Estatuto da Terra com uma ação de desapropriações de terras consideradas improdutivas. Porém, o projeto final desse Plano constou como impossível de desapropriar os latifúndios cumpridores de sua função social e as áreas com alta incidência de parceiros e meeiros.

¹¹ De acordo com os dados do INCRA/MDA *apud* Medeiros (2003, p 73), no período que corresponde a 1964/1984 (regime militar), foram assentadas 77.465 famílias.

Em resposta à divulgação da proposta do I PNRA na gestão do governo Sarney, surgiu a União Democrática Ruralista (UDR) em junho de 1985, que era encabeçada pelo médico goiano e pecuarista Ronaldo Ramos Caiado e o pecuarista paulista Plínio Junqueira Júnior, que eram totalmente contrários às propostas do MIRAD/INCRA.

Salienta-se que a luta da UDR se deu em dois polos específicos: de um lado tinha por objetivo impedir as desapropriações por parte do governo federal com base na Constituição e legislações então vigentes. De outro lado, e talvez o mais importante, deu-se em atuações na Assembleia Constituinte que seria realizada em 1987 que tinha por fim retirar do Estado os poderes necessários para realizar as desapropriações, isso deu força à UDR que se mostrou forte na elaboração da Constituição Federal de 1988, interferindo maciçamente no capítulo destinado à reforma Agrária.

A Assembleia Nacional Constituinte foi muito polarizada no referente à reforma agrária, posto que de um lado existia a bancada ruralista, disposta a manter o *status quo*, privilegiando a injusta concentração de terras e riqueza no país e de outro, estavam aqueles que buscavam implementar uma mudança nesse estado de coisas, tendo por objetivo permitir o acesso a terras para milhões de famílias camponesas.

Mesmo os congressistas que não eram proprietários rurais na Constituinte de 1988 se viram ligados com o pensamento ruralista, configurando a reforma agrária como uma grande ameaça ao direito de propriedade da terra.

Moacir Palmeira ao comentar sobre a mobilização dessa classe contra o I PNRA na época do governo Sarney, disserta que a proposta de reforma agrária naquela ocasião:

(...) pegou fundo nos interesses patronais, pois, ao dirigir o fogo para a especulação, atirou no que viu e matou o que não viu. Acertamos o coração do sistema sem nos darmos conta disso, atingindo a coalizão de interesses (ou coalizões de interesses) individualizados em torno dos negócios ligados a terra (PALMEIRA, 1994, p. 15).

Ronaldo Caiado e Roberto Rodrigues, como representantes da UDR, tiveram um papel de destaque representando os interesses dos grandes latifundiários, pois mesmo não sendo políticos eleitos na época, havia uma forte mobilização de ambos contra a política pública de reforma agrária nos moldes propostos, que iam contra o interesse dos grandes proprietários de terra. Com essa forte mobilização eles interferiram na elaboração de várias emendas e propostas da reforma agrária que iam contra seus interesses.

Dentre essas interferências nos projetos apresentados com forte influência da UDR pode-se citar como exemplo: a utilização das expressões “obrigação social” ou “função

social”; chamaram a atenção para o custo da reforma agrária e com os assentamentos rurais; manifestaram sobre a capacidade administrativa do INCRA em desapropriar; trazendo à tona as discussões sobre o uso dos termos “produtivo e improdutivo” com relação ao latifúndio; na forma de pagamento das benfeitorias; que o Estado não deveria interferir nessas relações.

Após a vitória da pauta dos ruralistas na Constituinte de 1988 era necessário que surgisse uma nova força política com esses propósitos, posto que até então os maiores representantes desse setor estavam dentro da UDR. Para isso contaram com a força do próprio Estado para benefício de suas reivindicações.

Mesmo atualmente, a força da bancada ruralista no Congresso Nacional ainda é muito forte, se destacando com aprovações de projetos que alteram o licenciamento ambiental (sob a justificativa que não destrói as florestas); venda de terras para estrangeiros, que segundo a visão dessa classe, não coloca em risco a segurança nacional. Também é creditado à bancada ruralista a aprovação da Lei de Biossegurança; a suspensão de vistorias em áreas ocupadas pelos movimentos sociais; conseguiram a aprovação da CPMI da Terra e a liberação dos transgênicos, entre outros.

De forma que a terra para a bancada ruralista tem o mesmo fim que já tinha após o fim das sesmarias no Brasil colonial, ou seja, finalidade mercantil, a visão da terra como mercadoria e não como um bem social tal qual descrito na Constituição de 1988.

Por meio de José Afonso da Silva, que elaborou um projeto de Constituição a pedido das lideranças do PMDB, o referido jurista previu que deveria constar na reforma agrária: 1) a exigência do cumprimento da função social do imóvel rural a partir do cumprimento simultâneo de quatro requisitos fixados; 2) o pagamento da indenização da terra nua em títulos e das benfeitorias em dinheiro, sem mencionar o caráter prévio ou justo desta; 3) a possibilidade da União requerer ao juiz a imissão na posse do imóvel e o registro de domínio imediatamente após a declaração de interesse social, sendo que, em caso de silêncio do judiciário no prazo de 10 dias, isto se daria automaticamente; 4) a limitação da discussão em juízo ao valor e à forma de pagamento da indenização.

Ao final, o texto enviado à Comissão da Ordem Econômica aprovou apenas dois artigos que garantiam o direito de propriedade e determinava o dever de cumprimento da função social, mas sem demonstrar a cumulação da simultaneidade do cumprimento de todos os requisitos, que eram os mesmos do Estatuto da Terra, e também previa a criação, na Justiça Federal, de varas especializadas para dirimir conflitos agrários em regiões de tensão social.

Ronaldo Caiado chamou o texto na época de “AI-5 do campo” e prometeu um levante nacional para revertê-lo. O que se teve ao final, foi uma redação constitucional que regrediu o

poder do Estado desapropriar os imóveis para fins de reforma agrária. Isso não configurou necessariamente uma vitória dos latifundiários, até mesmo porque constou em seu artigo 186 que são necessários a cumulação de todos os requisitos nele especificados para que o imóvel cumpra sua função social.

Nesse sentido deve-se fazer uma consideração a respeito das discussões sobre a reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte, onde havia – como ainda há – um jogo de interesses que tentou e ainda tenta impor inúmeros obstáculos à implementação da efetiva reforma agrária no país.

Cabe aqui ressaltar que a Assembleia Nacional Constituinte foi palco de grandes debates sobre o tema reforma agrária, uma vez que vários atores da sociedade civil se mobilizaram para apresentação de propostas, cada qual com suas ideias e meios para se efetivar a reforma agrária. Dentre esses atores pode-se citar a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores – CONTAG, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, da União Democrática Ruralista – UDR, da Igreja Católica e de juristas, a exemplo de Fábio Konder Comparato (SILVA, 1989, p. 31).

Dentro desse panorama Silva rememora que:

Com o decorrer do processo constituinte e a polarização das posições, esses constituintes e outros que aderiram posteriormente passaram a identificar-se simplesmente com as duas entidades mais atuantes que sobreviveram: A CONTAG, apoiada em algumas ocasiões pelo MST, e a UDR, ativa e violenta, promovendo um vale-tudo custeado pelos seus bois (SILVA, 1989, p. 44).

Mais uma vez, à época da Constituinte, a história se repetia com os ruralistas de um lado defendendo o direito de propriedade e demais aspectos; e de outro lado os trabalhadores e os movimentos sociais congêneres com o objetivo de constitucionalizar o acesso democrático à terra.

Há de ser observado que a inserção do termo “propriedade produtiva” no texto constitucional de 1988 não foi inserido de maneira aleatória e desinteressada por parte da classe latifundiária. Nesse sentido, “a utilização dos conceitos de ‘propriedade produtiva’ e ‘propriedade improdutiva’ introduziu uma ampla ambiguidade na definição das propriedades sujeitas à desapropriação para a reforma agrária” (MARTINS, 1994, p. 90).

Ainda de acordo com esse autor, isso foi possível devido a articulação da União Democrática Ruralista (UDR) e seu apoio para a eleição de parlamentares que atuariam de acordo com seus interesses na Constituinte, por isso, a Bancada Ruralista formada:

(...) refletia um lado fundamental das alianças de classe na história brasileira, mas quase sempre pouco visível: já antes da nova Constituição, inúmeros juízes de comarcas do interior do país e tribunais estaduais passaram a jogar com a ambiguidade do conceito de terra produtiva para interpretar o conceito de empresa rural, fixado no Estatuto da Terra (*Ibidem*, p. 90-91).

Ao fim da Constituinte, o que se teve foi um texto constitucional repleto de dificuldades para se efetivar a reforma agrária, dificuldades essas implantadas pelos ruralistas e latifundiários que representavam grande parte do Congresso Nacional da época.

Com relação a esse tema, Souza Filho prescreve:

Quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado. Como não podiam desaproveitar claramente o texto cidadão, ardiloso e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra (SOUZA FILHO, 2003, p. 118).

Preocupadas com o risco de atrasar a conclusão e a promulgação da Constituição, as lideranças partidárias optaram por uma solução intermediária para resolver o impasse entre a esquerda e os conservadores. Os dispositivos constitucionais que fossem consensuais e envolvessem práticas sociais homogêneas e expectativas comuns de justiça teriam a forma de regras jurídicas. O que não fosse passível de consenso e não tivesse por base rotinas e comportamentos já sedimentados na sociedade teria a forma de normas programáticas.

É por esse motivo que, em determinados capítulos da Constituição Federal, as lideranças valorizaram mais os princípios do que as regras. O excesso de normas programáticas ou principiológicas no extenso texto constitucional resultou, justamente, da falta de bancadas hegemônicas, por causa do equilíbrio entre as forças políticas durante os trabalhos da Constituinte.

Dito isso, verifica-se que o princípio da função social da propriedade entra em choque com o direito fundamental de propriedade, porque ambos foram erigidos à categoria de direitos fundamentais pela Carta Constitucional, o que demonstra o peso dos contrários à Reforma Agrária presente na Assembleia Constituinte, posto que os referidos institutos, ao que parece, não foram colocados lado a lado por acaso, mas sim por vontade deliberada do constituinte originário que talvez não quisesse, de fato, a implementação da reforma agrária;

ou, ainda numa segunda hipótese, que não se completasse sua efetividade, como política pública.

Não por outro motivo, José Gomes da Silva afirma que: “A Constituição de 1988 foi madrasta para a reforma agrária. Se ela foi cidadã – como a chamou o velho Ulisses – apadrinhou apenas os urbanos, esquecendo-se, pior, penalizando os sem-terra”. (SILVA, 1995, p. 10).

Ao invés de se democratizar o acesso à terra, como aparentemente constava o novo texto constitucional, havia nele em cada afirmação, inúmeros entraves a fim de impossibilitar a real reforma agrária e mesmo já transcorridos mais de 30 anos desde a promulgação do texto constitucional, o jogo continua o mesmo, onde a política fundiária brasileira é pouco eficaz.

Para Buaiáin (2008, p. 36), “o resultado da luta política nesse período é que a mobilização dos proprietários na Constituinte de 1988 limitou o próprio Estatuto da Terra, restringindo as possibilidades de responder à crise e aos conflitos com ações de reforma agrária”.

Com a derrota do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), tendo em vista que o cenário nacional na época era um tanto quanto delicado, a reforma agrária no contexto da Constituição Federal de 1988 enfrentou inúmeros obstáculos para a pronta e concreta realização da reforma agrária como direito fundamental:

Graças à mobilização das classes econômicas no Congresso Constitucional, lideradas formalmente pela UDR, o capítulo da reforma agrária na Constituição foi condicionado à não produtividade da terra, estabelecendo-se, por outro lado, um procedimento sumário sem sumarização. Quer dizer: cortava-se do procedimento adequado às desapropriações para reforma agrária o mecanismo da imissão (entrada na posse da área no início do processo. (BALDEZ, 2002).

Por isso, Oliveira (2007, p. 128) identifica um retrocesso na legislação ao afirmar que “a Constituição de 1988 passou a conter uma legislação mais reacionária do que o próprio Estatuto da Terra”.

Entre esses entraves, a Constituição Federal de 1988 deu uma grande autonomia para que o Poder Judiciário, por meio da Justiça Federal – conforme será demonstrado neste trabalho em tópico específico -, pudesse intervir nos processos de desapropriação, na medida em que autorizou o proprietário a possibilidade de contestar o mérito em diferentes etapas da ação, tendo o juiz poder de decidir sobre despejos, valores de desapropriação, aprovação ou

reprovação de relatório de produtividade entre outros, o que só retarda em muito o processo de desapropriação¹².

De modo que foram criados durante a Constituinte de 1988 inúmeros entraves legais para realmente dificultar a efetividade da reforma agrária e desapropriar imóveis rurais por interesse social, onde foi mantido pelos *jus* agraristas os interesses econômicos fundados no direito da propriedade privada individual. (LIMA, 1954; SODERO, 1990).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve a implementação de normas que restringiram a política de reforma agrária, sobretudo pela força da bancada ruralista, postergando a discussão da questão agrária somente para 1993, com a edição das Leis 8.629/93 e LC 76/93, havendo um vácuo legislativo durante esse período de 88-93, em virtude de esperar para a regulamentação dos artigos 186 a 188 da Constituição recém promulgada. Nesse período, as desapropriações foram paralisadas e criaram-se entraves tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo quanto à essa temática.

A Constituição Federal de 1988 não estabeleceu um limite máximo da propriedade; deixou de anotar o instituto da perda sumária; não mencionou os assentados como público principal da política agrária e manteve com o Poder Judiciário a função de decidir sobre a imissão de posse a questão relativa à desapropriação, estabelecendo prévia e justa indenização com preservação do valor real e resgate a partir do segundo ano de emissão do título da dívida agrária, o que acaba por lhe conferir boa liquidez. Deixou claro o constituinte a opção que, ao invés de punir o proprietário que não cumpre a função social do imóvel, acaba por premiá-lo.

Além do mais, o constituinte de 1988 criou mais uma arapuca no texto constitucional ao inserir o inciso II, do artigo 185 que diz que é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária o imóvel produtivo.

Ao tentar manter a ordem vigente e restringir a função social da terra apenas aos aspectos produtivos, a classe latifundiária forjou o referido inciso para impedir o avanço da luta pela terra, pela reforma agrária e pelos direitos do trabalhador rural, pois:

Antes, pela lei, qualquer latifúndio podia estar sujeito à desapropriação. Eles criaram e conseguiram aprovar a categoria “latifúndio improdutivo” para burocratizar, questionar e impedir os avanços da reforma agrária. Isso porque o conceito de “improdutivo” é amplo e complexo, dando margem a que os latifundiários recorram e impeçam a desapropriação (MORISSAWA, 2001, p. 108).

¹² Em suma, o ato judiciário, que autorizava de pleno o assentamento definitivo, a partir da nova Lei só seria possível depois de demorada discussão processual. Além disso, o rito sumário ficou submisso, por dispositivo constitucional expresse, ao tratamento especial de Lei Complementar, significando isso, para eventuais modificações em períodos democráticos mais favoráveis, a imposição de *quorum* mais elevado. (BALDEZ, 1998).

Conforme ensina José Gomes da Silva, se a palavra “produtivo” for interpretada literalmente, em seu sentido semântico, o seu sinônimo mais próximo é o termo “fértil”, de modo que, somente poderia ser passível de desapropriação, as terras inférteis, sem possibilidade de exploração agrícola. Segundo o referido autor, os termos corretos a serem empregados deveria ser “propriedade utilizada” ou “propriedade explorada”. (SILVA, 1989, p. 201-202).

Além do mais, pela redação do inciso II, do artigo 185, pode se considerar que, mesmo que descumpra sua função social no sentido de explorar trabalho escravo ou devastando áreas de preservação permanente, mas desde que seja produtiva e explorada economicamente, o imóvel não poderá ser desapropriado. Ou seja, há preponderância do critério econômico sobre o ambiental e trabalhista, o que explica a omissão do termo latifúndio no texto constitucional. Essa inclusão do inciso II, do artigo 185 foi pensada propositadamente pela bancada ruralista e não por acaso, justamente como empecilho para a efetivação na política de reforma agrária, privilegiando os latifundiários.

Mesmo que o latifúndio atenda ao critério da produtividade (de monoculturas e agronegócio), ele também esbarra na não utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e conservação do meio ambiente e na reduzida geração de ocupação no campo, impedindo o progresso e bem-estar dos trabalhadores.

Os grandes proprietários de terra representados pela bancada ruralista sempre tiveram domínio sobre a legislação agrária ao longo da história do Brasil e com a Constituição de 1988 isso não foi diferente. Por meio da violência simbólica descrita por Bourdieu (1989) o Congresso Nacional tem sido palco, não raras vezes, de representantes de interesses privados travestidos de interesse público.

Fica claro que a Assembleia Nacional Constituinte privilegiou os latifundiários aos trabalhadores rurais, estes mais uma vez excluídos dos processos de riqueza do país, repetindo os mesmos tristes capítulos da história brasileira, onde a reforma agrária ficaria mais uma vez dependente da vontade dos políticos e governantes.

4. A PROPRIEDADE PRIVADA NO DIREITO BRASILEIRO E NO ENSINO JURÍDICO

Para o melhor desenvolvimento desse trabalho, faz-se essencial entendermos os conceitos de direito de propriedade empregados nos Códigos Civil de 1916 e 2002, bem como a interpretação que lhe deu a Constituição de 1988.

Esse conceito foi o que sempre foi ensinado nas faculdades de Direito do país, desde o Brasil Imperial até os dias atuais, absorvido pelos julgadores e influenciando ainda seu significado nas inúmeras Constituições que tivemos.

Para se aperfeiçoar a política de reforma agrária a fim de dar-lhe efetividade, é necessário que esse conceito seja revisto, razão pela qual faz-se urgente ver a propriedade no Direito Civil sob nova ótica constitucional e não mais simplesmente como dogma absoluto e isolado.

4.1 Considerações e apontamentos históricos sobre o direito de propriedade nos Códigos Civil de 1916 e 2002 e Constituição Federal de 1988

Pode-se dizer que o direito de propriedade está classificado como “direito de primeira geração”, surgindo para proteger o homem do Estado, do qual não cabe a esse ente interferir nesses direitos de liberdade. Cabe ao Estado, então, no modelo do *laissez faire*¹³, a defesa da segurança do cidadão e de sua propriedade (FARIAS; ROSENVALD, 2012).

O direito de propriedade já passou por diversas fases, sendo influenciado por várias doutrinas e foi no Direito Romano que ganhou *status* absoluto, personalíssimo e individualista (BERTAN, 2004, p. 33-34).

No século XVIII que a propriedade foi erigida pela Igreja Católica como um direito oponível a todos os demais, tanto que a Constituição Portuguesa de 1822 a considerava como um direito sagrado e inviolável (SOUZA FILHO, 2003, p. 22).

Foi o francês León Duguit, no início do século XIX, influenciado por Augusto Comte e Émile Durkheim, que abordou a função social da propriedade no meio jurídico. Na visão do jurista francês era necessário repensar o direito de propriedade absoluto tal qual apregoado e

¹³ É uma expressão em francês que significa “deixe fazer”. Ela é utilizada para identificar um modelo político e econômico de não-intervenção estatal. Seus defensores, em geral, acreditam que o mercado é capaz de se regular sozinho, sem a necessidade de subsídios ou regulamentações criadas pelo Estado. Tem como seus defensores os filósofos e economistas liberais britânicos Adam Smith (1723-1790) e John Stuart Mill (1806-1873).

inserido no Código Civil napoleônico, abandonando a ideia de direito subjetivo de propriedade para começar a se pensar em sua função social.

Sem sombra de dúvidas, o estudo de León Duguit influenciou sobretudo o legislador brasileiro no que tange ao conceito de função social (MELO, 2007, p. 44), como bem menciona Uadi Lammego Bulos ao lembrar que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto:

Trata-se, pois, de um direito nodular à fisiologia do Estado e, conseqüentemente, de toda a base jurídica da sociedade. Daí seu *status* constitucional, porque ele não é mero direito individual, de natureza privada, e sim uma instituição jurídica que encontra amparo num complexo de normas constitucionais relativas à propriedade. [...] seu objetivo é otimizar o uso da propriedade, de sorte que não possa ser utilizada em detrimento do progresso e da satisfação da comunidade. (BULOS, 2011, pág. 336).

Porém, o ordenamento jurídico brasileiro não se apoiou nessa concepção formulada por Duguit, seguindo ainda a concepção formulada pelo direito romano, de caráter absoluto da propriedade.

O Brasil atravessou o século XIX para o século XX com essa ideia de propriedade absoluta ainda oriunda do Direito romano, o que restou expresso no Código Civil de 1916 (Código Beviláqua) que ficou em vigor até 2002, até a aprovação pelo Congresso Nacional do novo Código Civil (que também adotou o mesmo significado), elaborado pelo jurista Miguel Reale, de modo que o direito de propriedade como direito absoluto remonta à época do Brasil Império e sempre esteve presente no Estado brasileiro.

O vácuo legislativo sobre um diploma que tratasse especificamente da propriedade privada após o início da República em 1889 até a virada do século se deu com a entrada em vigor do Código Civil de 1916, que não obstante ter sido editado quando ainda vigorava a Constituição de 1891, permaneceu firme no ordenamento jurídico brasileiro nas inúmeras Constituições que tivemos: 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 (Emenda Constitucional n. 1/69) e na de 1988.

Em todas as Constituições brasileiras o instituto da propriedade privada era aquele estabelecido pelo Código Civil de 1916 e não o contrário.

Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda que conste no referido texto o direito de propriedade visto sob um viés “publicista”, ou ainda “neoconstitucional”, ainda assim o sagrado direito de propriedade ainda ecoou por um longo período.

De modo que é possível dizer que até o advento da Constituição Federal de 1988 era o Código Civil de 1916 e o modelo de propriedade nele expresso que ocupava posição central nas relações privadas. Foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que a ideia de direito absoluto de propriedade foi se distanciando para começar a ser visto sob a ótica do direito social.

Enquanto o Código Civil de 1916 nada menciona a respeito da função social da propriedade, o Código Civil de 2002 já o expressa tanto no § 1º, do artigo 1.228, quanto no parágrafo único do artigo 2.035, isto é, mesmo que a elaboração de seu texto tenha se dado nos idos de 1975, precedido a atual Constituição Federal de 1988, fica claro que a função social da propriedade estabelecida no texto constitucional refletiu no referido Código, o que fica inegável que este se aproxima mais do ser do que do ter.

O Código Civil de 1916, que trazia a ideia do direito de propriedade absoluto, também adotou a teoria objetiva de Ihering, compreendendo a posse como a exteriorização do direito de propriedade, ou seja, a posse seria entendida como poder de fato e a propriedade entendida como poder de direito. A mesma regra foi trazida no Código Civil de 2002, aplicando a teoria subjetiva de Savigny apenas nos casos de usucapião.

Ainda sobre o Código Civil de 1916, Orlando Gomes menciona que este código refletia os costumes brasileiros à época em que entrou em vigor, e que a referida norma se concentrava na tríade: tradição, família e propriedade, conforme explica:

Na organização jurídica da propriedade e de alguns direitos reais ilimitados, [...] o Código Civil sofre influência marcante dos costumes próprios dessa sociedade subdesenvolvida, que, todavia, iria transformar-se vertiginosamente logo após a sua promulgação. Mas, por outro lado, distancia-se da realidade, avançando o sinal, para haurir, na doutrina e na legislação de povos mais adiantados, concepções e disposições próprias do grau de seu desenvolvimento. (GOMES, 2006, p. 18-19).

Ainda conforme os ensinamentos do aludido civilista, o Código Civil de 1916 “vai retomar o conceito unitário da propriedade, provindo de Roma, segundo o qual cada coisa tem apenas um dono de direito e de fato”, conforme expõe:

As novas forças produtivas, desencadeadas desde os grandes descobrimentos marítimos, exigiram um novo regime jurídico para a propriedade, que fosse antagônico ao que se consumira pela perda irremediável de sua função histórica. Sob os moldes que a nova estrutura econômica reclamava, a propriedade encontrou sua fórmula legal mais expressiva no Código de Napoleão, justo na lei do povo que mais dramaticamente sofrera com o partejamento da nova ordem social. Sem que tivesse definido ainda os novos contornos do novo regime, cujo rápido desenvolvimento iria senilizar precocemente a nova codificação, seu sentido capital foi magistralmente fixado, através de normas que favoreceram a evolução econômica. A nova

concepção assinala-se preocupação de emancipar a propriedade de fato dos ônus e encargos que a gravaram, decorrendo, dessa atitude perfeitamente lógica e consequente, o desfavor com que foram tratados os direitos reais na coisa alheia. Considerou-se a propriedade como um direito natural, inalienável e imprescritível, ombreado com as liberdades antepostas ao poder público, emprestando-se lhe valorização exagerada condizente embora, com as garantias de que necessitava como instrumento da expansão irresistível das forças produtivas, libertadas definitivamente pela Revolução Industrial. (GOMES, 1988, p. 717-727).

Nesse sentido: “A propriedade, enquanto instituto histórico é ainda hoje o mais sagrado dos institutos, e sua sacralidade implica dogmaticidade, no sentido de que não se deve questioná-lo” (MELO, 2009, p. 61).

Urge mencionar que a mentalidade conservadora e patrimonialista do Código Civil de 1916, herdada do Direito Romano, além de encontrar-se presente no Código Civil de 2002, também está presente no Código de Processo Civil de 2015 em seu artigo 562¹⁴, ao tratar das ações possessórias e facultar ao julgador o deferimento da liminar sem oitiva do réu.

Mesmo depois da Constituição Federal de 1988 as interpretações civilistas do direito de propriedade não têm considerado as inovações trazidas pelo texto constitucional, onde ainda é mantido uma “hermenêutica patrimonialista e privatista” (ALFONSIN *apud* MELO, 2007, p. 51).

Shiraishi Neto (2008) dispõe que, ainda que atualmente seja possível apontar uma flexibilização do direito de propriedade, por meio do cumprimento de sua função social, mesmo assim, o caráter sacralizado da propriedade continua vigente, exigindo-se a máxima proteção pelo Estado.

No mesmo sentido é o entendimento de Siqueira (2016):

É importante destacar uma grande distinção entre o caráter do *sagrado* para os liberais franceses e os defensores da propriedade absoluta da terra e para os camponeses. A sacralidade da terra, para os grandes proprietários, corresponde a um manto que institui a intocabilidade não apenas de um determinado imóvel ou bem específico, mas da própria ideia de propriedade privada; enquanto para os camponeses a terra, por ser sagrada, não é propriedade exclusiva de alguém porque deve pertencer a todos, concepção que combina com o radical pensamento de Rousseau (1989), na sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, enfocando a nocividade da propriedade privada individual: ‘O primeiro que, tendo cercado um terreno, arriscou-se a dizer ‘isso é meu’, e encontrou pessoas bastante simples para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil [é preferível o termo civilização]. Quantos crimes, guerras, mortes, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado a seus semelhantes: Fugi às palavras desse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos pertencem a todos, e que a terra não é de ninguém’ (ROUSSEAU, 1989, p. 84 *apud* SIQUEIRA, 2016, p. 102).

¹⁴ Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

E prossegue o supracitado autor, ao tratar da responsabilidade do Estado na formação e manutenção da propriedade privada no Brasil, conforme exposto em sua tese de doutorado:

O Estado tem um papel fundamental e comprometido com a formação da propriedade privada latifundiária brasileira, atuando antes ou depois dos processos, lícitos ou ilícitos, de acumulações de terras. Antes, ao promover as concessões e regularizações de domínios das sesmarias, datas e posses de terras devolutas, bem como outros negócios, como aforamentos e vendas de grandes parcelas de terras públicas; e, depois, cumprindo uma função oficializadora de regularização de grilagens. (...). Portanto, sendo o Estado o agente fundante da constituição nociva do latifúndio, que concentrou a terra e esparramou a desigualdade, deve, este mesmo Estado, corrigir esses abusos históricos. Obviamente, o Estado não faz nada por si, a sua vontade é resultante da vontade do ser humano histórico que o hegemoniza ou das pressões sociais que produzem, em seu nome, a ação daquele ou desse modo. (*Ibidem*, p. 347-348).

Foi por meio da Constituição Federal de 1988 que se propôs a função social da propriedade rural vinculada a uma política de reforma agrária, de modo que o conceito de propriedade privada teria que ser redesenhado trazendo com ele novos elementos, tais como, o direito coletivo à vida, o fim das desigualdades regionais e com direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, introduzindo no referido conceito de propriedade uma razão humana de existência, vinculando-a em todos os lugares que a reconheçam como direito à função social, especialmente em relação à terra (SOUZA FILHO, 2003, p. 115).

A Constituição Federal de 1988 garantiu o direito de propriedade em seu artigo 5º, inciso XXII, prevendo em seu inciso LIV que ninguém seria privado de sua liberdade e de sua propriedade sem um devido processo legal e condicionando o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, estabelecendo por meio de seu artigo 184 que se a propriedade rural não cumprir sua função social, será passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, competindo única e exclusivamente à União assim proceder, somente não podendo ser desapropriadas as propriedades produtivas e as pequenas e médias propriedades rurais, desde que seu proprietário não possua outra.

Verifica-se que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, começou a haver uma mudança no conceito de propriedade, agora visto que como novo viés público e social, conforme será apresentado no tópico seguinte.

4.2 A propriedade privada sob a nova ótica constitucional

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e em decorrência do surgimento do Estado Social de Direito, a propriedade brasileira passou por inúmeras alterações. De forma que aquele conceito de propriedade absoluto, sagrado, inviolável, baseado no liberalismo e que esteve presente na Constituição do Império de 1824 e na primeira Constituição da República em 1891, bem como no Código Civil de 1916, passou por uma transformação para se adaptar a essa nova concepção de direito social.

E foi por meio da Constituição Federal de 1934 que surgiu pela primeira vez o caráter social da propriedade, o que foi repetido na Constituição de 1946 que condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social.

Atualmente o Direito Civil não é mais visto como aquele direito ligado estritamente à propriedade, de modo que está se aproximando cada vez mais do direito público, no sentido de se reduzir seus aspectos individuais.

Ricardo Aronne menciona que:

[...] O novo contorno dado ao direito de propriedade foge do domínio do direito privado, imiscuindo-se no direito público, como em nossa época vem ocorrendo no Direito como um todo, bem como, à luz da visão sistemática da ciência jurídica contemporânea, traz dinamicidade ao instituto em tela, ante os conceitos abertos que decorrem dos princípios que concorrem relativizando-se consoante o caso concreto. O Direito Civil resta constitucionalizado, “publicizado”, por se alimentar de valores que fogem de sua regulação e o imbricam em um sentido de coletividade e cidadania, classicamente inconcebíveis na espécie. [...] (1999, p. 164-165).

Ou seja, o caráter absoluto da propriedade se rende à exigência constitucional de sua função social, em direção ao bem comum, sobrepondo à vontade do particular.

Nesse sentido, esclarecedoras as observações de Gustavo Tepedino sobre a questão:

Os civilistas não se deram conta de tais modificações em toda a sua amplitude, mantendo-se condicionados à disciplina da propriedade pré-vigente. Uma confirmação dessa constatação obtém-se do exame dos manuais, cujas novas edições, após 1988, não trouxeram alterações substanciais. Os autores limitaram-se a incluir nos antigos textos mudanças pontuais ou supressões de simples preceitos não recebidos pela Constituição. Justifica-se, por isso mesmo, o exame da evolução legislativa brasileira a partir do Código Civil, de maneira a pôr em evidência a força transformadora do novo Texto, estabelecendo os contornos da propriedade privada no ordenamento jurídico atual. (TEPEDINO, 2001, p. 268).

Ou seja, com essa nova visão a propriedade privada deve estar estruturada de modo a servir a coletividade, não se limitando, única e apenas, à satisfação dos interesses de seu

detentor e deve ser compreendido como instrumento de satisfação das necessidades da sociedade (POSSAS; MANIGLIA, 2014, p. 45).

Dentro desse panorama vislumbra-se que o Brasil atravessou os séculos e chegou ao século XXI sem resolver de fato os problemas no que se refere ao acesso à terra, que remonta ainda ao Brasil colônia, com raízes no século XVI.

Por isso a discussão ainda hoje e principalmente após a Constituição de 1988 sobre o direito de propriedade é tão relevante ou nas palavras de Edson Fachin, “a discussão acerca do direito de propriedade tem relevância como investigação acerca de como esse direito se concretiza, sobre como ele é efetivamente posto em prática pelo seu titular em uma determinada realidade social e econômica” (FACHIN, 1988, p. 23).

Nisso, o conceito da função social da propriedade também foi modificando ao longo dos anos, ao passo que o direito de propriedade começou a ser estudado sob a ótica do direito público. A função social, por sua vez, também começou a ser estudada pelos publicistas, onde estes autores tiveram o cuidado de traçar todo um esboço histórico sobre o conceito desde a Constituição do México de 1917, a Constituição alemã de Weimar (1919) até a Constituição brasileira de 1988, fazendo um comparativo com as constituições brasileiras anteriores sobre o tema.

Conforme ensina Gilberto Bercovici (2003, p. 72-74), é necessário a inclusão nessa retrospectiva histórica para ser demonstrado como o tema foi sendo aos poucos motivo de preocupação do Estado, passando de apenas uma obrigação que o Estado deveria ter (no sentido de legislar sobre a propriedade tendo que se preocupar com a função social) para assumir feições de direito de toda a coletividade como direito fundamental.

Nesse sentido, explica Gustavo Tepedino:

Disso deriva, conseqüentemente, a necessidade de abandonar a ideia de uma propriedade que, falsamente reconstruída, sofreria um tipo de “corrosão”, provocada pelos princípios constitucionais, de sorte que poderia conferir uma espécie de salvo-conduto (*ius plenum domini*) ao proprietário no interior do território (*meum esse*) que lhe restou, ainda não corroído. [...] A propriedade constitucional, ao contrário, não se traduz numa redução quantitativa dos poderes do proprietário, que a transformasse em uma ‘mini-propriedade’ [...], mas, ao reverso, revela uma determinação conceitual qualitativamente diversa, na medida em que a relação jurídica da propriedade, compreendendo interesses não proprietários (igualmente ou predominantemente) merecedores de tutela, não pode ser examinada ‘*se non costruendo in una endiadi le situazioni del proprietario e dei terzi*’. Assim considerada, a propriedade (deixa de ser uma ameaça e) transforma-se em instrumento para a realização do projeto constitucional. (TEPEDINO, 2004, p. 323).

Assim sendo, há uma resistência em se aceitar a propriedade privada sob a ótica da Constituição Federal, onde seu conceito ainda se prende na doutrina civilista importada do Código Napoleônico.

Tudo isso contribuiu para moldar o conceito atual de direito de propriedade ligado ao seu caráter social e abandonando aquele conceito outrora oriundo do direito europeu que tinha a propriedade como direito absoluto e ilimitado, onde se pode afirmar que o conceito de propriedade a partir da Constituição de 1988 trata-se de um instituto jurídico flexível e dinâmico e por que não dizer elástico, visto que por todas essas mudanças que ocorreram em seu conceito ao longo dos anos, seja de ordem política, social e econômica, deu-lhe uma nova roupagem de direito mutável e não rígido.

Foi graças a todas essas mudanças no conceito de propriedade ao longo da história brasileira que temos hoje o instituto do direito de propriedade ligado ao seu caráter social, de forma a cumprir sua função social e ser útil para o fim a que se destina.

Desta forma, é possível dizer que o direito de propriedade após o advento da Constituição Federal de 1988 foi publicizado para se aproximar da sociedade, devendo além de cumprir sua função social, também contemplar os interesses públicos e privados que esse direito representa, o que o torna um direito híbrido por essa junção de ver a propriedade sob a ótica pública e privada e não somente como privada, individual isoladamente.

Com a promulgação da Constituição Federal vários dos institutos do Direito Civil como por exemplo propriedade, família, contratos foram erigidos à concretude do princípio da dignidade da pessoa humana, princípio esse inserido no texto constitucional como um dos fundamentos da República (CF, artigo 1º, inciso III).

Mas nem sempre foi assim, e um dos motivos que contribuíram para esse quadro foi a forma como o ensino jurídico foi ensinado no Brasil, pois sempre foi ligado ao direito de propriedade absoluto e herdado do direito europeu, o que implica e implicou em inúmeros entraves para a efetivação da reforma agrária, como será demonstrado a seguir.

4.3 A propriedade privada ensinada nos cursos jurídicos do Brasil

A prevalência pelo direito de propriedade em detrimento de sua função social não começou da noite para o dia em nosso país. Ela está arraigada ao ensino jurídico brasileiro desde a colonização do Brasil, visto que a história do Direito no Brasil se confunde com a própria análise histórica do país, remontando desde o século XVI, no período inicial da colonização brasileira, onde tanto os povos indígenas quanto os povos negros escravizados

ficaram de fora do processo fundiário brasileiro (WOLKMER, 2003, p. 43), conforme destacado no primeiro capítulo deste trabalho.

Veja-se:

Numa administração de cunho neofeudal e patrimonialista, o direito da elite agrária não era o Direito da maior parte da população, porém existia para proteger os interesses do governo real e manter o poder dos fazendeiros proprietários de terras. Desde o início da colonização, além da marginalização e do descaso pelas práticas costumeiras de um Direito nativo e informal, a ordem normativa oficial implementava gradativamente as condições necessárias para institucionalizar o projeto expansionista lusitano (*Ibidem*, p. 43-45).

Wolkmer acentua que é necessário entender qual foi o direito que nos foi passado ainda no Brasil Colônia para se chegar ao direito ensinado nos cursos jurídicos a fim de tentarmos compreender o modelo herdado e o que temos atualmente. Nesse sentido:

Para promover nova concepção histórica das fontes, das ideias e das instituições impõem-se rever criticamente as ações, os acontecimentos e as produções do passado no que tange às práticas de regulamentação e de controle social. [...] antes do exame histórico-crítico da cultura jurídica brasileira, cabe problematizar o tipo de direito que foi transposto e incorporado com a colonização e indagar a natureza do moderno Direito liberal burguês, a especificidade ideológica de suas instituições (pública e privada) e o núcleo caracterizador da historicidade de seu pensamento. (WOLKMER, 2003, p. 26).

Como vimos, o Brasil Colônia se desenvolveu ancorado numa sociedade agrária, em que se tinha grandes latifundiários, cujo desenvolvimento social do país à época deu-se com base nessas elites latifundiárias e de escravos. De modo que a organização social do Brasil colônia era:

[...] de um lado, pela existência de uma elite constituída por grandes proprietários rurais, e de outro por pequenos proprietários, índios, mestiços e negros, sendo que entre os últimos pouca diferença havia, pois, sua classificação social era quase a mesma. (WOLKMER, 2003, p. 37).

É importante ressaltar que desde 1500 até 1822, ano da Declaração da Independência no Brasil, o Direito era exercido por pessoas da nobreza, que se graduavam nas escolas europeias, pois ainda não existiam faculdades de Direito no Brasil. Lá, esses filhos da nobreza aprendiam as leis daqueles países, conforme ensinado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em Portugal e nessa época a legislação que estava em vigor eram

as Ordenações Afonsinas de 1446 a 1521, as Ordenações Manuelinas de 1521 a 1603 e as Ordenações Filipinas de 1603 a 1824¹⁵ (COUTINHO, 2005).

Esse direito herdado da Europa no Brasil colônia fez com que o ensino jurídico em nosso país também reproduzisse as leis daquele continente.

Conforme observação de Wolkmer:

[...] a transposição e a adequação do direito escrito europeu para a estrutura colonial brasileira acabaram obstruindo o reconhecimento e incorporação de práticas legais nativas consuetudinárias, resultando da imposição de um certo tipo de cultura jurídica que reproduziria a estranha e contraditória convivência de procedimentos burocráticos patrimonialistas com a retórica do formalismo liberal e individualista. (WOLKMER, 2003, p. 13)

Esses filhos da nobreza que estudavam em Coimbra eram originários das famílias possuidoras de terras no Brasil, tais como os donatários das capitanias hereditárias e, depois, pelos governadores gerais. (WOLKMER, 2003, p. 80).

Nesse sentido, são pertinentes as seguintes observações:

Esses traços são essenciais para compreender o tipo de cultura que foi propagado pela Metrópole durante os primórdios da colonização lusitana no Brasil. Tratava-se de uma cultura senhorial, escolástica, jesuítica, católica, absolutista, autoritária, obscurantista e acrítica. Em tal contexto, o principal polo irradiador da formação cultural da nova Colônia foi a solidificação da catequese católica e do ensino do humanismo escolástico, transplantada predominantemente pela Companhia de Jesus, que implicaria, como reconhece Alberto Venâncio Filho, que ‘a cultura portuguesa nos séculos XVI e XVII e na primeira metade do século XVIII conservar-se-ia impermeável após o Renascimento, com a expansão dos estudos científicos e a disseminação do método experimental’. (WOLKMER, 2003, p. 40-41).

E vai além o referido autor:

O modelo jurídico hegemônico durante os primeiros dois séculos de colonização foi, por consequência, marcado pelos princípios e penas diretrizes do Direito alienígena

¹⁵ “Os três principais conjuntos de leis portuguesas até o fim da monarquia foram: as Ordenações Afonsinas, as Ordenações Manuelinas e as Ordenações Filipinas. As Ordenações Afonsinas foram a primeira grande compilação das leis esparsas em vigor. Criadas no reinado de D. Afonso V, que reinou em Portugal de 1438 a 1481, são divididas em cinco livros que tratam desde a história da própria necessidade daquelas leis, passando pelos bens e privilégios da Igreja, pelos direitos régios e de sua cobrança, pela jurisdição dos donatários, pelas prerrogativas da nobreza e pela legislação especial para os judeus e mouros; o livro IV trata mais especificamente do chamado direito civil; e o livro V diz respeito às questões penais. As Ordenações Manuelinas foram publicadas pela primeira vez em 1514 e receberam sua versão definitiva em 1521, ano da morte do rei D. Manuel I. Foram obra da reunião das leis extravagantes promulgadas até então com as Ordenações Afonsinas, visando a um melhor entendimento das normas vigentes. A invenção da imprensa e a necessidade de correção e atualização das normas contidas nas Ordenações Afonsinas foram justificativas para a elaboração das novas leis. A estrutura de cinco livros foi mantida, algumas leis foram suprimidas e/ou modificadas e um estilo mais conciso foi adotado. As Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603, durante o reinado de Felipe II (1598 a 1621), compuseram-se da união das Ordenações Manuelinas com outras leis extravagantes em vigência. No período conhecido como União Ibérica, no qual Portugal foi submetido ao domínio da Espanha (1580 a 1640), foram concebidas as últimas leis que o reino lusitano teve até ver o fim na monarquia no século XIX. As novas Ordenações foram necessárias devido à atualização com o direito vigente, pois algumas normas já estavam em desuso e outras precisavam ser revistas”. (COSTA *et al.*, 2011).

– segregador e discricionário com relação à própria população nativa -, revelando, mais do que nunca as intenções e o comprometimento da estrutura elitista de poder. (*Ibidem*, p. 45).

Na época do Brasil colonial, as pessoas se formavam em Direito para trabalhar para o Estado e sem jamais questionar esse poder. Muito pelo contrário, eram ensinados a respeitar e não questionar, ou seja, não tinham senso crítico de ver a realidade social e econômica da época.

Mesmo após a Proclamação da Independência no Brasil, onde começou-se a implantar o liberalismo no Brasil, foram iniciadas algumas modificações sociais para aprimorar o ensino superior.

Wolkmer, nesse sentido, diz que:

A doutrina global do liberalismo, em grande parte cultivada por segmentos da burguesia em ascensão contra o absolutismo monárquico, não só reproduziu as novas condições materiais de produção da riqueza e as novas relações sociais direcionadas pelas necessidades do mercado, como, sobretudo, tornou-se a expressão de uma liberdade integral presente em diferentes níveis da realidade, desde o ético até o social, o econômico e o político. (*Ibidem*, p. 62-63).

Assim, era necessário, a partir de então criar cursos jurídicos no país - houve algumas tentativas nesse sentido que foram falhas -, até que em 11 de agosto de 1827, Dom Pedro I sancionou a criação de curso jurídico.

Em 1827 criou-se as primeiras “Academias de Direito” no país, onde o Direito era ensinado ainda sob o título de “Letras Jurídicas”, a mudança de nomenclatura para “Faculdades de Direito” deu-se somente em 1854, instalando a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco ou Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e a atual Faculdade de Direito do Recife ou Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco. (OLIVO, 2000, p. 58-59).

Começava naquela época os debates de uma cultura jurídica nacional, onde a teoria possessória entre os juristas brasileiros se deu quase ao mesmo tempo em que se iniciaram os debates sobre a regulamentação da questão fundiária.

Os cursos jurídicos naquela época tinham um forte vínculo com as políticas ideológicas do Brasil imperial, conforme nos ensina Rodrigues:

A criação dos cursos jurídicos no Brasil foi uma opção política e tinha funções básicas: a) sistematizar a ideologia político-jurídica do liberalismo, com a finalidade de promover a integração ideológica do estado nacional projetado pelas elites; b) a formação da burocracia encarregada de operacionalizar esta ideologia, para a gestão do estado nacional. (1993, p. 13).

De igual forma é o pensamento de Bastos:

A criação e a formação dos cursos jurídicos no Brasil estão significativamente vinculadas às exigências de consolidação do Estado Imperial e refletem as contradições e as expectativas das elites brasileiras comprometidas com o processo de independência. Emerso das contradições entre a elite imperial conservadora, vinculada ao aparato político colonizador e aos institutos jurídicos metropolitanos, e a elite nacional civil, adepta dos movimentos liberais e constitucionais que sucederam à Revolução Americana e à Revolução Francesa, o incipiente Estado Brasileiro, premido pela situação impositiva da Igreja, que controlava a sua infraestrutura de funcionamento cartorial e eleitoral, buscou nos cursos jurídicos a solução possível para a formação de quadros políticos e administrativos que viabilizassem a independência nacional. (1997, p. 01).

E Olivo (2000) complementa essa observação:

Portanto, são essas escolas superiores, principalmente as de Direito, nas quais estavam matriculados ao fim do império mais da metade dos jovens alunos oriundos das grandes famílias proprietárias de terras e de escravos, que desempenharam um papel central no recrutamento e na formação dos mandarins, isto é, da nova burocracia emergente, formada por juízes, administradores, parlamentares e servidores públicos. Caso fosse beneficiado com o privilégio de algum apadrinhamento político, poderia concorrer a algum cargo eletivo. Daí Joaquim Nabuco dizer que as Faculdades de Direito já eram antessalas da Câmara dos Deputados. (*Ibidem*, p. 59).

Ou seja, observa-se que esse ensino jurídico não reflexivo sobre a sociedade, burocrático, técnico, com formalismo e apego à letra fria da lei, gerado para servir o Estado sem questioná-lo, sempre foi uma constante no Brasil desde os tempos do Império até a atualidade, conforme observação de Mendes e Moraes:

Dessa forma, observa-se, desde o berço da cultura jurídica nacional, uma tendência à preocupação com questões pragmáticas, de cunho eminentemente tecnicista, afastadas de uma reflexão mais profunda sobre os fenômenos jurídicos, quer fossem os fenômenos do Estado e da política, quer fossem aqueles concernentes à esfera de relações privadas dos seres humanos, o que prosseguiu através dos tempos, prolongando-se ainda até hoje a reprodução deste padrão. (MENDES; MORAES, 2008, p. 4594).

Do ano de 1827 até 1961 não houve alterações significativas no ensino jurídico do país, haja vista que a grade curricular era imutável e estabelecida somente pelo Estado, onde as universidades não tinham autonomia para montarem suas grades.

Com a expansão da economia cafeeira no Brasil após a Proclamação da República e início do século XX eram necessários criarem mais cursos jurídicos pelo país a fim de

acompanhar as mudanças que estavam ocorrendo na sociedade de então, o que foi benéfico, já que isso melhorou a qualidade do ensino no país se adaptando às realidades locais e regionais.

Assim, de 1930 a 1972 houve um aumento significativo dos cursos de Direito no Brasil, conforme expõe Rodrigues (1993, p. 14):

No período de 1930 a 1972 [...] o que ocorreu foi uma proliferação muito grande de faculdade de Direito por todo o país, ampliando o acesso a elas por parte da classe média. As reformas efetuadas buscaram novamente dar um caráter mais profissionalizante ao curso e mantiveram a rigidez curricular.

Como estava aumentando o número de profissionais e de faculdades jurídicas, apenas a partir de 1930 a advocacia passou a ser tratada como profissão autônoma, momento em que foi criada a Ordem dos Advogados do Brasil. No entanto, isso não alterou o quadro de como o ensino jurídico era ministrado no país, posto que ainda se tratava de um estudo voltado para o positivismo legal, sendo os profissionais que se formavam ainda distantes da realidade social.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 as universidades e o ensino jurídico no Brasil começaram a se preocupar com as mudanças sociais, deixando de lado o ensino fechado, positivista e individual para se preocupar mais com o coletivo.

Essas mudanças ocorriam no mundo todo e não somente no Brasil, conforme ensina Bastos (1997, p. 53):

As Faculdades de Direito não podem estar alheias aos desafios da sociedade científica e ao processo de formação e reflexos, jurídica, social e política proposta pela nova Constituição Brasileira de 1988, que introduziu novos institutos de garantias da cidadania individual e coletiva, assim como fortaleceu o papel do Ministério Público e do Poder Judiciário e abriu espaços para avaliação de novos e importantes âmbitos da vida jurídica, como a proteção aos direitos coletivos e difusos, o problema dos índios e do uso da terra, as questões do meio ambiente, a da proteção da vida privada e da intimidade individual. A Faculdade de Direito precisa retomar o seu lugar de reflexão e não apenas de ocupação de espaços institucionais, na vida da sociedade brasileira moderna. As sociedades que não incentivam a formação do pensamento jurídico e desenvolvimento das instituições políticas serão sempre simulação de sociedades democráticas.

Esse conservadorismo que ainda hoje existe no Direito brasileiro é herança da forma como os cursos jurídicos foram instalados no país baseado no direito europeu, o que não podia ser diferente, já que além de termos sido colônia de Portugal, não havia outro ensino de quem herdar saberes e conhecimento, posto que os professores de Coimbra eram originários da Universidade Italiana de Bolonha, que foi a primeira Instituição de Ensino Jurídico a que se reporta a história.

Os cursos de Direito, por possuírem relevante caráter social, por óbvio deve acompanhar as transformações da sociedade. É o que ensina Rodrigues:

E aqueles que desejam que os cursos não sejam meras fábricas de práticos e nem de críticos, mas que desejam que o ensino do Direito desempenhe o papel de formar profissionais conscientes de seu papel na sociedade - a) operadores do Direito competentes para o exercício das várias profissões jurídicas; e b) conscientes do seu papel político dentro de uma sociedade em mudança - os acusam de não ministrarem aos estudantes os conteúdos teórico-práticos necessários. (2000, p. 07).

Os fatores que contribuíram para a estagnação dos cursos jurídicos no país são apontados por Bastos, a saber:

O ensino das disciplinas jurídicas no Brasil está, basicamente, dominado por duas tendências: de um lado, o ensino excessivamente dogmático, desvinculado das outras dimensões do conhecimento que fazem referência ao homem e à sociedade e, do outro, o ensino abstrato do Direito, que está cada vez mais desvinculado da dinâmica realidade social. O ensino jurídico precisa absorver os novos parâmetros do conhecimento científico e incentivar a pesquisa jurídica como instrumento de percepção da realidade social e da experiência jurisprudencial dos tribunais. Neste contexto, os modelos retóricos de ensino e do desprezo pelas novas dimensões do conhecimento técnico e científico favorecem a alienação do saber jurídico e as preocupações didáticas determinadas pelo saber dogmático. (1997, p. 345).

Rodrigues também menciona que o estudo jurídico no Brasil atual pouco se modificou com o passar dos anos, apontando as razões jurídicas para tal cenário:

Como se apresenta o ensino do Direito hoje: Existe uma base comum, nas várias análises existentes sobre a situação do ensino jurídico brasileiro contemporâneo. Pensa-se poder apresentá-la da seguinte forma: a) O ensino jurídico existente hoje no país, pelo que se depreende das análises e pesquisas existentes, caracteriza-se por seu tradicionalismo e conservadorismo. É ele, regra geral, um ensino dogmático, marcado pelo ensino codificado e formalizado, fruto do legalismo e do exegetismo. b) Isso se deve, principalmente, segundo a grande maioria dos autores, à influência do positivismo no pensamento e na cultura jurídica brasileiros. Ele levou à adoção do método lógico-formal como o adequado para a apreensão da realidade, reduzindo a ciência do Direito à ciência do direito positivo – a dogmática jurídica – e, conseqüentemente, o ensino do Direito, ao ensino deste. c) Esse ensino conservador e tradicional desconhece as reais necessidades sociais, pois, segundo a maioria, se restringe à análise da legalidade e da validade das normas, esquecendo totalmente a questão de sua eficácia e legitimidade. d) Esse tipo de postura levou, segundo alguns, a uma supervalorização da prática, através do judicialismo e do praxismo, esquecendo-se de que a atividade prática é o exercício prático de uma teoria. Enfatizou-se o saber-fazer em detrimento do porquê – fazer de tal forma. e) O tipo de aula preponderantemente adotada continua sendo a aula-conferência. Os currículos são, regra geral, pouco flexíveis e unidisciplinares – no sentido de que se voltam apenas para as disciplinas eminentemente jurídicas (dogmáticas) – e os programas, estanques. (RODRIGUES, 2000, p. 09).

Ainda nesse sentido, valiosas são as lições de Nunes:

Na escola de Direito tudo é perfeito e acabado. [...] Enfim, tudo se dá como se não houvesse mais problemas a resolver; na sala de aula a abstração do conteúdo

transmitido suprime a violência real do mundo, isolando e alienando o estudante. E isso se dá praticamente em todas as disciplinas, desde as que estudam apenas e tão somente textos de leis e normas como as demais que não o fazem. Não pode surpreender depois que, ao julgar um caso, o juiz, investido dessa proposta alienante, dando as costas às pessoas cujos direitos estão sendo ali postos para discussão e exame — e muitas das vezes trazendo um drama por elas vivido —, decida o caso com meras abstrações vazias de conteúdo real e/ou ritualísticas procedimentais que estão a quilômetros de distância de seu verdadeiro mister que é fazer justiça no caso concreto (NUNES, 2005, p. 6-7).

O estudo do direito de propriedade no país, oriundo do direito europeu, ensinado nas faculdades de Direito do país desde o Brasil Império, influenciou sobretudo na formação dos julgadores e esse ponto não pode deixar de ser considerado quando se estuda as ações judiciais de desapropriação, onde verifica-se uma forte carga, ainda que implícita, desse conceito por parte dos mesmos, sobretudo quando vão fixar o valor da indenização do imóvel a ser desapropriado, premiando o desapropriado com cumulação de juros moratórios e compensatórios ou mesmo quando retardam a imissão provisória do INCRA na posse do bem imóvel objeto da ação de desapropriação em razão de algum pedido do proprietário para se retardar a ação desapropriatória.

Não há como se falar do resultado desta pesquisa sem falar do modo como é e foi produzido o ensino jurídico no Brasil, visto que as decisões judiciais são frutos deste aprendizado, resvalando no enfraquecimento da força normativa da Constituição no que concerne à função social da propriedade, devendo tal modelo ser repensado para também nele se inserir a questão da reforma agrária, bem como de sua efetividade como política pública, uma vez que o julgador carrega dentro de si toda a carga do meio social que o cerca, de modo que o direito de propriedade tal como é ensinado nas faculdades, inevitavelmente compõe a estrutura do julgador ao sentenciar, mesmo que inconscientemente.

Verifica-se assim que, conforme demonstrado pelo instituto da propriedade ao longo das inúmeras Constituições que atravessaram o país, que o ensino jurídico no Brasil ainda traz a concepção do direito de propriedade tal qual ainda formulado no Direito Romano, ou seja, em sua concepção absoluta, de modo que suas bases estão firmadas em um caráter liberal-individualista-normativista de produção de Direito, ou seja, é ensinado tão somente o que fazer e como agir no caso de agressão a esse direito, visto sob a modalidade individual e não do ponto de vista coletivo, social.

Dito de outra forma, o modelo liberal-individualista-normativista em que se concentra o direito brasileiro faz com que o direito seja um direito de propriedade (MELO, 2007), ou melhor, um direito para a proteção da propriedade.

Nos dizeres de Shiraishi Neto (2008) esses discursos que fortalecem a noção da propriedade são alimentadores no interior do campo jurídico, em busca de assegurar sua legitimação, conforme será demonstrado a seguir.

De modo que o ensino jurídico é direcionado no direito positivista da lei, dos códigos, das jurisprudências, não se analisando o seu aspecto social e histórico.

Para a mudança nessa mentalidade é preciso romper com as barreiras do ensino ministrado nas faculdades de Direito quanto ao aspecto individualista do direito de propriedade, a fim de ser visualizado esse conceito sob novo viés constitucional, tendo como propósito que atinja também os legisladores e julgadores, visando buscar ao fim social da norma, para que o imóvel cumpra sua função social.

Para mudança na mentalidade dos cursos jurídicos e na formação do novo profissional do Direito pensante, deve haver uma formação multidisciplinar do jurista, conforme leciona Martins:

Parece-se, todavia, que o que de melhor poderia ocorrer para a formação dos juristas seria adaptação do currículo das Faculdades de Direito a esta nova visão interdisciplinar, acrescentando-se às matérias hoje curriculares outras trazidas das demais ciências, em visão técnica dessas outras ciências e não apenas de superficial complementação da cultura humanística. (MARTINS, 2014, p. 15).

Ainda para que esse modelo de alteração do paradigma jurídico-dogmático posto seja alterado é necessário mudar o modo de ensino das faculdades de direito, pois para Boaventura de Sousa Santos “as faculdades de direito acabaram criando uma cultura de extrema indiferença ou exterioridade do direito diante das mudanças experimentadas pela sociedade” (SANTOS, 2007, p. 58).

Assim, faz-se urgente que haja uma revolução nas faculdades de direito de modo que seja substituído a cultura “técnico-burocrática” para uma cultura “técnico-democrática”, o que somente será alcançado por meio da formação pedagógica correta dos professores, bem como na prática satisfatória do ensino, pesquisa e da extensão, uma vez que um “professor sem nenhuma preparação pedagógica e sem nenhuma reflexão crítica acerca da sua ação docente torna-se um improvisador” e essa “antipedagogia asfixiante subjaz ainda hoje à grande parte do ensino jurídico, não se podendo esperar dela nenhuma preparação para práticas exigentes de cidadania e de democracia” (*Ibidem*, p. 60).

É inegável que o método de aprendizagem dos julgadores ainda no banco das faculdades está implícito em sua forma de julgar, querendo ou não, uma vez que os principais manuais de Direito sobre o direito de propriedade (Direitos Reais e Direitos das Coisas), não veem o Direito Civil sob a nova abordagem do Direito Constitucional, isto é, do Direito Civil

Constitucional, uma vez que ainda se mantém os discursos sobre propriedade aprendida no Código Civil de 1916 e mesmo no Código Civil de 2002, ou seja, um discurso totalmente camuflado.

Por conseguinte, para uma revolução democrática da justiça, além da mudança nos tribunais, também é imperioso que se altere o modelo posto de ensino e formação dos profissionais hoje existentes, de modo que pensem o direito mais próximo da sociedade e não apenas repleto de normas burocráticas e positivadas¹⁶.

Nesse norte, para uma verdadeira revolução democrática de justiça no sentido de dar eficácia à reforma agrária, faz-se necessário uma revolução profunda no ensino jurídico e na cultura jurídica, isso compreende tanto julgadores quanto legisladores, a fim de que o novo conceito de direito de propriedade englobe a sua função social.

¹⁶ O que é visto, entre outros exemplos, quando um juiz profere uma sentença cheia de termos técnicos que não são compreendidos pelas partes litigantes, mas apenas por seus procuradores. Isso foi verificado nos processos judiciais de desapropriação analisados para a confecção desse trabalho.

5. A AÇÃO JUDICIAL DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Antes de debatermos sobre a atribuição do Poder Judiciário nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária, é necessário mostrar primeiro, ainda que de forma generalizada, como se dá o procedimento judicial dessas ações, observando ainda se seu rito sumário é obedecido, bem como demonstrar as formas alternativas e extrajudiciais criadas pela lei para realização da reforma agrária que não seja pelo meio de desapropriação judicial.

5.1 Da norma e seu procedimento judicial

O procedimento de desapropriação está regulamentado no artigo 184 e seguintes da Constituição Federal. Na seara infralegal, é pautada pela Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que aborda seus aspectos materiais e pela Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, que trata de seus aspectos procedimentais.

Na legislação infraconstitucional da Lei n. 8.629/93 temos o que é conceituado como imóvel rural para fins de reforma agrária, bem como a dimensão dos imóveis da pequena e média propriedade, conforme expõe seu artigo 4º. Já em seu artigo 9º também informa quando a propriedade cumpre sua função social. Veja-se:

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

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

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

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

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Já sobre a definição do que se entende por interesse social, não existe tal conceito na Constituição e nem em lei alguma que regule a matéria, conforme explica Pontes de Miranda (1971, p. 187), para quem o interesse social é definido como “a composição, apaziguamento, previdência e prevenção”. Já para Hely Lopes Meirelles (1976, p. 576) o interesse social “ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público”.

Marcos Prado de Albuquerque (2005, p. 164), leciona que “a compreensão do que seja interesse social pode modificar, mas o legislador, o julgador e o doutrinador deverão sempre, por mandamento constitucional, interpretar como incluso nesse conceito a reforma agrária.

De acordo Carvalho Filho (2015, p. 861-862):

A desapropriação é, realmente, modo *sui generis* de aquisição da propriedade. Mas, pela forma como se consoma, é de ser considerada forma de aquisição originária, porque a só vontade do Estado é idônea a consumir o suporte fático gerador da transferência da propriedade, sem qualquer relevância atribuída à vontade do proprietário ou do título que possua. A desapropriação, assim, é considerada o ponto inicial da nova cadeia causal que se formará para futuras transferências do bem. Dessa premissa surgem dois importantes efeitos. O primeiro consiste na irreversibilidade da transferência, ainda que indenizado tenha sido terceiro que não o dono do bem desapropriado. Ademais, com a desapropriação consideram-se extintos os direitos reais de terceiros sobre a coisa.

Sobre o instituto da desapropriação Pontes de Miranda¹⁷ diz que é um conceito eminentemente de direito público com resultados no direito civil, consistente na perda da propriedade. Ensina o mestre:

A desapropriação é do direito público, e só de direito público, constitucional, administrativa. O que é de direito civil é um de seus efeitos, o principal deles que é a perda de propriedade. O direito civil não rege, de modo nenhum, a desapropriação; a desapropriação, já no plano da eficácia, atinge o direito civil, e a ela, somente por isso, tem o direito civil de aludir como um dos modos de perda da propriedade. (PONTES DE MIRANDA, 1971, p. 152).

Já para o conceito de desapropriação agrária, interessante é a formulação feita por Albuquerque ao extrair as três principais palavras que compõem o núcleo do *caput* do artigo 184 da Constituição Federal, a saber: desapropriação, interesse social e reforma agrária. Diz o mencionado autor:

(...) desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a atuação da vontade do Estado, mediante indenização, consistente na retirada de bem de um

¹⁷ A citação do autor empregada no presente trabalho se refere ao seu estudo sobre o Direito Administrativo.

patrimônio, em atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição de terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. (*Ibidem*, p. 161).

Antes do ajuizamento da ação de desapropriação, o INCRA procede abertura de um processo administrativo para discutir sobre a viabilidade ou não daquele imóvel para fins de reforma agrária, isto é, o valor da terra nua, as benfeitorias construídas, as áreas de reserva legal e em todas as fases são garantidas ao desapropriando a ampla defesa e o contraditório.

O artigo 2º, § 2º da Lei 8.629/93 regulamenta que o procedimento desapropriatório é iniciado com a fase administrativa, na qual o INCRA faz um levantamento de informações necessárias para se proceder à desapropriação. Após, é procedida a vistoria no imóvel que tem por objetivo a elaboração do Laudo Agrônomo de Fiscalização¹⁸ (LAF) onde se consta no referido documento todos os dados necessários para a avaliação sobre o cumprimento ou não da função social do imóvel a ser desapropriado. Se constatado o descumprimento da função social, bem como a viabilidade da desapropriação, é proposto ao Presidente da República, mediante Decreto, o interesse social do imóvel para fins de reforma agrária. Somente após o Decreto assinado e publicado pelo Presidente da República no Diário Oficial da União é que o INCRA poderá propor, na Justiça Federal, a ação desapropriatória dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório, nos termos do artigo 3º, da Lei Complementar 76/93¹⁹.

A autarquia federal competente para representar a União em Juízo e ajuizar o processo de desapropriação para fins de reforma agrária é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que foi criado a partir do Decreto-Lei n. 1.110/1970, visando a substituir todos os outros órgãos já existentes que legislassem sobre o tema reforma agrária. A partir do referido Decreto-Lei todas as atividades ligadas a esse programa ficaram centralizadas na referida autarquia federal, que está vinculada ao Ministério da Agricultura,

¹⁸ É possível dizer que o Laudo Agrônomo de Fiscalização (LAF) contém todos os critérios que ajudam a classificar se um imóvel cumpre ou não a função social? Considerando que o LAF é ponto de partida para o INCRA traçar os objetivos gerais que levam à desapropriação do imóvel rural, pode-se dizer que o referido documento contém sim todos os critérios que classificam o imóvel como cumpridor ou não de sua função social, mesmo que sejam objeto de inúmeras impugnações administrativas e judiciais por parte dos proprietários. Necessário ressaltar que nos processos administrativos formalizados pelo INCRA visando à desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária, o Laudo Agrônomo de Fiscalização é sempre acompanhado de outros documentos, como por exemplo, os fornecidos pelos proprietários do imóvel a ser vistoriado; espelho inicial do imóvel; ofício do INCRA encaminhado ao proprietário notificando-o da data da vistoria; a carta de informação da situação do imóvel endereçada ao proprietário; a resposta do proprietário instruída de seu laudo particular; e, por fim, o encaminhamento para se formalizar ou não o processo desapropriatório. É cabível dizer ainda que o LAF se trata de peça técnica, fruto de vistoria no próprio imóvel a ser desapropriado e que de acordo com o Manual de Levantamento de Dados e Informações sobre Imóveis Rurais, deve possuir linguagem técnica, clara e estar de acordo com a legislação que regula a matéria.

¹⁹ Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

conforme artigo 1º do referido Decreto-Lei: “Art. 1º É criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entidade autárquica, vinculada ao Ministério da Agricultura, com sede na Capital da República”.

De acordo com a página oficial do INCRA na *internet*, a referida autarquia tem como missão prioritária: “realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Está implantado em todo o território nacional por meio de 30 Superintendências Regionais”.

Noutra página virtual do INCRA diz que a referida autarquia possui “29 superintendências regionais e 49 unidades avançadas”. Tendo como missão: “Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável.” Trazendo como missão de futuro: “Ser referência internacional de soluções de inclusão social”.

Verifica-se que a missão do INCRA se compatibiliza com o preceito constitucional da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária expostos no artigo 184 e seguintes da Constituição Federal.

No âmbito da ação de desapropriação não cabe ao proprietário questionar ou não, como meio de defesa, o ato desapropriatório em si, ou seja, quanto ao interesse social ou não do imóvel, apenas sobre o valor atribuído à indenização e avaliação do bem oferecido pela autarquia federal. Essas outras questões, caso haja por parte do proprietário, devem ser debatidas em ações autônomas apensadas à ação de desapropriação.

O artigo 4º²⁰, da Lei 13.178/2015 (*Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999*) determina que caso o imóvel objeto da ação de desapropriação não tenha sido destacado do domínio público, é necessária a citação do ente público (leia-se Estado da federação) em que está situado o imóvel para integrar a ação de desapropriação.

O foro competente para processamento e julgamento das ações de desapropriação para fins de reforma agrária é da Justiça Federal, haja vista que a União, representada pelo INCRA

²⁰ Art. 4º Caso a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária recaia sobre imóvel rural, inscrito no Registro Geral de Imóveis em nome de particular, que não tenha sido destacado, validamente, do domínio público por título formal ou por força de legislação específica, o Estado no qual esteja situada a área será citado para integrar a ação de desapropriação.

§ 1º Nas ações judiciais em andamento, o órgão federal responsável requererá a citação do Estado.

§ 2º Em qualquer hipótese, feita a citação, se o Estado reivindicar o domínio do imóvel, o valor depositado ficará retido até decisão final sobre a propriedade da área.

§ 3º Nas situações de que trata este artigo, caso venha a ser reconhecido o domínio do Estado sobre a área, fica a União previamente autorizada a desapropriar o imóvel rural de domínio do Estado, prosseguindo a ação de desapropriação em relação a este.

é o autor (sujeito ativo) da ação, conforme especifica o artigo 109, inciso I²¹, da Constituição Federal c/c artigo 2º, § 1º²², da LC 76/93, devendo os processos tramitarem sob o rito sumário e com contraditório especial, nos termos da Lei Complementar 76/93, conforme determinado em seu artigo 1º.

O sujeito passivo da ação de desapropriação para fins de reforma agrária não se distingue dos demais sujeitos das outras modalidades de desapropriação, a única diferença é que deve ser proprietário de imóvel rural, tanto faz se pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, desde que se encaixe no conceito do artigo 184 da Constituição e não contenha nenhuma das exceções expostas em seu artigo 185.

Nesse sentido, esclarece Lucas Abreu Barroso (2005):

O sujeito passivo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária pode ser qualquer pessoa física ou jurídica desde que proprietária de bem exigível para a finalidade da expropriação (a gleba do pequeno ou médio proprietário que só possua ela, não é exigível para a reforma agrária).

Quanto à competência para legislar sobre o tema desapropriação para fins de reforma agrária, é privativa da União, conforme estabelece a Constituição Federal por meio de seu artigo 22, inciso II²³.

É importante mencionar que o artigo 126²⁴ da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 45/2004 (Emenda da Reforma do Judiciário) determinou aos Tribunais de Justiça a criação de varas especializadas com competência exclusiva para questões agrárias, o que se estende também para a Justiça Federal, com o fim de especializar e agilizar os processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e também para julgar conflitos agrários.

Atualmente não são todos os Tribunais de Justiça estaduais e Tribunais Federais que contam com varas agrárias, apenas 11 dos 27 tribunais estaduais contam com varas agrárias e dois dos seis Tribunais Regionais Federal contam com varas agrárias a fim de dirimir

²¹ 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;

²² § 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

²³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - (...);

II - desapropriação;

²⁴ Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.

conflitos fundiários²⁵. Essas varas têm competência, por exemplo, para julgamento das ações possessórias coletivas e das ações de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

Faz-se oportuno consignar que, como dito acima, a ação de desapropriação deverá ser proposta no prazo de dois anos, contados da data da publicação do decreto declaratório no Diário Oficial da União, conforme artigo 3º da LC 76/93. Trata-se, portanto, de prazo decadencial, que não se suspende nem se interrompe. É um prazo curto se comparado com o prazo de cinco anos da Lei Geral de Desapropriações (artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41) e igual ao estipulado no artigo 3º, da Lei 4.132/92 (*Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação*).

É na seara judicial que ocorre os maiores atrasos no procedimento desapropriatório e que é o objetivo deste trabalho demonstrar, posto que mesmo garantido a todo o tempo o contraditório e ampla defesa ao proprietário do imóvel a ser desapropriado no âmbito administrativo, e mesmo a lei determinando que na ação de desapropriação os argumentos da defesa sejam limitados, ainda assim os proprietários dos imóveis recorrem a inúmeras ações judiciais e recursos para o fim de obstar ou mesmo reverter a declaração de interesse social do imóvel, se utilizando até mesmo, por exemplo, de ações de mandado de segurança para se questionar o decreto expropriatório da Presidência da República no Supremo Tribunal Federal.

Quanto à petição inicial da ação desapropriação, nos termos do artigo 5º da LC 76/93, esta deve conter, a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos, além dos requisitos que trata o Código de Processo Civil (art. 319): i) texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; ii) certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; iii) documento cadastral do imóvel; iv) laudo de vistoria e avaliação administrativa; v) comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; vi) comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

²⁵ São os seguintes tribunais estaduais que possuem varas agrárias: Tribunais de Justiça de Alagoas (TJAL), Amazonas (TJAM), Bahia (TJBA), Distrito Federal (TJDFT), Minas Gerais (TJMG), Mato Grosso (TJMT), Pará (TJPA), Piauí (TJPI), Paraíba (TJPB), Rondônia (TJRO) e Santa Catarina (TJSC). Na Justiça Federal existem varas agrárias nas seções judiciárias dos seguintes estados: Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará e Rondônia, todas do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), e a seção judiciária do Rio Grande do Sul, que integra o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

A oferta do preço a que se refere ao *caput* do artigo 5º da LC 76/93 não se refere ao depósito do preço. A oferta do preço é o que foi apurado em vistoria administrativa prévia pelo INCRA antes do ajuizamento da ação. Tal valor corresponde aos princípios legais insculpidos no artigo 5º, inciso XXIV e artigo 184 da Constituição Federal de 1988, sendo a justa e prévia indenização um dos principais requisitos para a propositura da ação de desapropriação.

Sobre os Títulos da Dívida Agrária que deve ser instruída com a petição inicial, vale destacar que sua quitação se opera no momento de entrega do título e não no recebimento efetivo do dinheiro, de modo que se trata de pagamento *pro soluto*²⁶ e podem ser negociados no mercado²⁷.

O parágrafo primeiro, do artigo 6º da Lei Complementar 76/93 prescreve que é necessário a expedição de editais para conhecimento de terceiros com eventuais interesses sobre o bem²⁸.

Já, o artigo 6º, da LC 76/93, disciplina que: “O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas: I - autorizará o depósito judicial correspondente ao preço oferecido; II - mandará citar o expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros”.

Ou seja, quando no § 1º²⁹, do artigo 6º da LC 76/93, o legislador determinou que “efetuado o depósito do valor correspondente ao preço oferecido, o juiz mandará, no prazo de quarenta e oito horas, imitar o autor na posse do imóvel expropriando”, bem como determina a instrução da inicial com o comprovante do lançamento dos Títulos da Dívida Agrária e do depósito judicial do dinheiro relativo às benfeitorias, onde fica implícito que o legislador quis conferir urgência para instalação do assentamento de reforma agrária no imóvel objeto de

²⁶ O pagamento *pro soluto* é quando o título equivale a dinheiro.

²⁷ “Os Títulos da Dívida Agrária gerados são negociáveis no mercado e também podem ser utilizados para o pagamento de impostos, terras públicas, depósito para assegurar a execução em ações judiciais ou administrativas, caução em contratos, empréstimos ou financiamentos com a União etc.” (PAULSEN *et al*, 1997, p. 109).

²⁸ § 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias.

²⁹ § 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias. (Renumerado do § 2º pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

desapropriação, o que não ocorre no caso concreto, conforme visualizamos dos processos analisados para confecção desse trabalho e será melhor delineado em momento oportuno.

Interessante é a redação do artigo 4º da LC 76/93 ao dizer: “Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar: I - reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou, II - prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada”. É uma das poucas opções que cabe ao proprietário contestar na ação de desapropriação, posto que não pode ser discutido nessa ação quanto ao interesse social declarado, conforme redação do artigo 9º da LC 76/93.

Ao receber a contestação o juiz pode, se for o caso, determinar a realização de prova pericial, nomeando perito de sua confiança e intimando as partes para apresentação de quesitos e assistentes técnicos, o que quase sempre acontece conforme foi constatado pelos processos analisados nessa pesquisa, não no recebimento da inicial, mas no curso da instrução processual, o que também atrasa o andamento das ações, visto que se o juiz já recebesse a inicial, com esse tipo de procedimento padrão, agilizaria em muito as ações, porque em todas elas o imbróglio se concentra na fase de avaliação.

A audiência de conciliação é possível, conforme determina o parágrafo 3º, do artigo 6º da LC 76/93 com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, devendo estarem presentes o autor, o réu e o Ministério Público Federal, no entanto, nos processos analisados, todas elas foram infrutíferas.

É possível a realização de acordo entre as partes, conforme expressam o artigo 6º, parágrafos 3º, 4º, 5º e 6º da LC 76/93³⁰. O acordo, caso haja, pode ser realizado em qualquer instância e deve estar ligado à conveniência e oportunidade do INCRA, haja vista a indisponibilidade do interesse público, devendo sempre ser respeitado os princípios do *caput*

³⁰ § 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias.

§ 2º O juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial.

§ 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal.

§ 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação.

§ 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais.

do artigo 37³¹ da Constituição Federal. Em todos os casos, os acordos necessitam de prévia manifestação do Ministério Público Federal, sob pena de nulidade.

Como dito acima, o artigo 9º da LC 76/93 expressa que a “contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado”, porém, há grande debate na doutrina e jurisprudência com relação às matérias de defesa possíveis de serem levantadas pelo expropriado.

No parágrafo 2º, do artigo 12, da LC 76/93, consta que “o valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento”. Sobre o referido valor há incidência de juros compensatórios para ressarcimento dos prejuízos causados pela perda da posse do bem, conforme Súmula 618 do STF³² que as fixou no montante de 12% ao ano, contados a partir da imissão provisória na posse.

O artigo 13³³ da LC 76/93 disciplina que o recurso de apelação interposto pelo expropriado contra a sentença tem efeito meramente devolutivo e quando interposta pelo expropriante (INCRA), será recebida em ambos os efeitos, devolutivo e suspensivo, consignando ainda o legislador, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, que se a sentença “condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição”, demonstrando o legislador a preocupação com a coisa pública (ligada ao aspecto econômico) ao sujeitar a sentença da ação de desapropriação ao reexame necessário para ter validade, o que também um fator de atraso na entrega da prestação jurisdicional.

O art. 18, § 1º da Lei Complementar 76/93 determina que “qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.” Ou seja, qualquer ação do proprietário expropriando que diga respeito a validade ou não do processo desapropriação, quer seja em fase judicial, quer seja em fase administrativa, será objeto de apensamento à ação principal de desapropriação, ficando vinculado o juiz natural da causa

³¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

³² Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.

³³ Art. 13. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, em ambos os efeitos, quando interposta pelo expropriante.

§ 1º A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição.

para o julgamento de eventuais incidentes, bem como de eventuais ações autônomas que discutam o mérito da ação de desapropriação, o que inclui todas ações entre o desapropriando e terceiros que tem o imóvel objeto da desapropriação afetado de alguma forma (arresto, penhora, bem dado em garantia, etc.), onde essas eventuais ações devem serem remetidas à Vara Federal onde estiver tramitando a ação de desapropriação, que passa a ser o juízo universal também para essas ações correlatas, que ficam sobrestadas até o deslinde do feito desapropriatório.

Nos termos do artigo 16 da Lei 8.629/93, o INCRA tem o prazo de três anos, contados da data do título translativo de domínio para destinar a área desapropriada aos beneficiários da reforma agrária, seja por meio de exploração de forma individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

É importante também mencionar que, conforme o artigo 19³⁴ da Lei 8.629/93, há uma ordem preferencial aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária a ser seguindo, de forma a não ocorrer preferências indevidas aos beneficiários, priorizando o proprietário desapropriado original, desde que não possua outra propriedade, a sede do imóvel. Depois segue aqueles que já trabalharam no imóvel como posseiros, assalariados, parceiros e arrendatários que foram precisamente identificados na vistoria administrativa do INCRA e assim, na sequência, os demais beneficiários, conforme identificados nos incisos do referido artigo.

Caso o INCRA, com o título translativo de domínio em mãos, não destine a área desapropriada aos beneficiários da reforma agrária nesse prazo trienal, o direito decai e o decreto perde a eficácia, não podendo mais ser utilizado para o fim proposto. O INCRA poderá propor nova ação de desapropriação desde que abra um novo procedimento administrativo, com novo decreto pelo Presidente da República, recomeçando tudo da estaca

³⁴ Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

zero, não havendo nenhum tipo de sanção ao responsável legal em caso de inércia no cumprimento desse prazo, perdendo o legislador a oportunidade de regular também essa omissão do responsável legal em não se dar cumprimento ao estatuído na sentença judicial de procedência da ação, onde os prejudicados são somente os assentados.

Se a autarquia federal não cumprir o prazo estabelecido no artigo 16 acima citado, o ato administrativo se torna incompleto e passível de nulidade pelo proprietário da terra, podendo este ajuizar ação de nulidade de desapropriação para fins de reforma agrária por vício no ato desapropriatório (Sumula 473 do STF³⁵), devendo o INCRA depositar em juízo onde tramitou a ação, os valores recebidos pelo proprietário a título de indenização, acrescidos de juros e correções monetárias.

Percebe-se que a omissão de constar alguma advertência para o INCRA em caso de inação em não se cumprir o prazo estabelecido no artigo 16 da Lei n. 8.629/93 poderá trazer ainda mais prejuízos ao ente público, tanto na órbita financeira, quanto na órbita da incompletude da política pública de reforma agrária ao ter que se recomeçar todo o procedimento, o que talvez possa nem mais ser vantajoso para a Administração Pública.

O beneficiário pelos títulos de domínio ou concessão de uso não podem negociar o imóvel a qualquer título pelo prazo mínimo de 10 (dez) anos, sob pena de rescisão do contrato e retorno do imóvel ao domínio público, conforme artigo 21³⁶, da Lei n. 8.629/93.

A própria Constituição Federal em seu artigo 189³⁷ considerou a preocupação de não ser comercializado os lotes recebidos pelos beneficiários da reforma agrária, de forma a proibir a mercancia sobre as terras, declarando sua inegociabilidade pelo prazo de 10 (dez) anos, restando ao assentado e sua família produzir na terra recebida. Ainda no parágrafo único do referido artigo deixam expressos que o título de domínio e a concessão de uso serão concedidos tanto ao homem quanto à mulher, isso demonstra a preocupação do constituinte à instituição “família camponesa” e não ao sexo de quem a esteja representando, demonstrando

³⁵ A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

³⁶ Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

³⁷ Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

um avanço da Constituição nesse ponto de não haver discriminação por quem esteja representando o núcleo familiar, seja o homem ou a mulher.

O artigo 21 da LC 76/93 expõe de forma expressa que os “imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória”.

Essas são as principais fases do procedimento judicial para as ações de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme estipulados pela Lei Complementar 76/93.

Mas será que o rito sumário estipulado nessa mesma lei complementar para essas ações é seguido na prática? Vejamos no próximo subtítulo.

5.2 Existe mesmo um rito sumário no âmbito das ações de desapropriação na prática, como estabelecido pela Lei Complementar n. 76/93, ou ele é meramente fictício?

O artigo 1º, da Lei Complementar 76/93 estipula que “o procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta lei Complementar”.

No mesmo sentido é o artigo 184, § 3º da Constituição Federal: “Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação”.

É necessário mencionar que o Código de Processo Civil de 2015 (Lei n. 13.105/2015) extinguiu a divisão de ritos, de modo que não existe mais no referido Código a distinção entre rito sumário e ordinário, restando apenas o procedimento comum que está previsto no artigo 318 e seguintes, bem como os procedimentos especiais previstos nos artigos 539 ao 718 (jurisdição contenciosa), nos artigos 719 a 770 (jurisdição voluntária) e, ainda, em legislação esparsa.

De acordo com o parágrafo único, do artigo 318, do CPC/2015 o “procedimento comum aplica-se subsidiariamente aos demais procedimentos especiais e ao processo de execução.”.

O artigo 22 da LC 76/93 diz que “Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, no que for compatível, o Código de Processo Civil”.

Basicamente, a diferença no Código de Processo Civil de 1973 do procedimento comum ordinário para o procedimento sumário era a concentração de atos processuais, buscando-se no procedimento sumário realizar um maior número de atos processuais no mesmo ato.

O procedimento sumário era regulado no revogado Código de Processo Civil de 1973 em seu artigo 275, onde por tratar-se de concentração de atos, o processo era mais célere, posto que o legislador ordinário destinou para esse rito causas que são mais fáceis de se provar, tendo o valor e a natureza da ação como critérios utilizados para indicar a ação desse procedimento.

Assim, pela leitura do artigo 275 do CPC/1973, o rito sumário poderia ser aplicado em duas possibilidades: 1) Nas causas cujo valor não excedesse 60 (sessenta) vezes o valor do salário-mínimo vigente no País. Assim, qualquer causa de até 60 salários mínimos se aplicaria o rito sumário, à exceção das causas que versassem sobre o estado ou a capacidade das pessoas, bem como nas causas de até 40 (quarenta) salários mínimos era facultativa a escolha do rito sumário ou procedimento do Juizado Especial Cível (Lei n. 9.099/95); 2) Nas causas, qualquer que fosse o valor, não se apegando aqui apenas ao valor da ação, mas sim à matéria posta em discussão, independentemente do valor e acima de sessentas salários mínimos. Essa era a redação do vetusto e revogado artigo 275³⁸ do CPC/1973.

Apesar de a Lei n. 13.105/2015 que instituiu o novo Código de Processo Civil ter revogado na íntegra o Código de Processo Civil de 1973 (Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973) o novo diploma processual civil cuidou de estabelecer em seu artigo 1.046, § 2º que: “Permanecem em vigor as disposições especiais dos procedimentos regulados em outras leis, aos quais se aplicará supletivamente este Código”.

Deste modo e considerando que a LC 76/93 se trata de lei especial que se sobrepõe à lei geral (princípio da especialidade), e que o artigo 22 da referida lei complementar determina a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, é seguro afirmar que ainda vige na lei o rito sumário da Lei Complementar 76/93 nos processos de desapropriação para

³⁸ Art. 275. Observar-se-á o procedimento sumário: (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

I - nas causas cujo valor não exceda a 60 (sessenta) vezes o valor do salário mínimo; (Redação dada pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002)

II - nas causas, qualquer que seja o valor; (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

a) de arrendamento rural e de parceria agrícola; (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

b) de cobrança ao condômino de quaisquer quantias devidas ao condomínio; (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

c) de ressarcimento por danos em prédio urbano ou rústico; (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

d) de ressarcimento por danos causados em acidente de veículo de via terrestre; (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

e) de cobrança de seguro, relativamente aos danos causados em acidente de veículo, ressalvados os casos de processo de execução; (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

f) de cobrança de honorários dos profissionais liberais, ressalvado o disposto em legislação especial; (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995)

g) que versem sobre revogação de doação; (Redação dada pela Lei nº 12.122, de 2009).

h) nos demais casos previstos em lei. (Incluído pela Lei nº 12.122, de 2009).

Parágrafo único. Este procedimento não será observado nas ações relativas ao estado e à capacidade das pessoas. (Redação dada pela Lei nº 9.245, de 26.12.1995).

fins de reforma agrária, de modo que esse procedimento não se choça com o disposto no Código de Processo Civil de 2015, não sendo por este Código revogado, como aqui demonstrado.

Mas há de perguntar-se: esse procedimento é realmente seguido nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária?

O texto da Lei Complementar n. 76, de 1993, alterada pela Lei Complementar n. 88, de 1996 dá o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para que o magistrado aprecie o pedido de imissão provisória da posse feito pelo INCRA, segundo o artigo 6º, § 1º, do referido diploma legal.

No entanto e conforme os processos analisados neste trabalho, como prova o anexo ao final dessa obra, o tempo para se deferir a imissão provisória da posse dos imóveis em favor do INCRA tem ultrapassado em muito esse limite, onde o cumprimento desse prazo foi respeitado em apenas dois dos doze processos analisados.

Sobre esse ponto, Cunha Filho, em sua dissertação de mestrado destaca que:

Os juízes, mesmo quando aplicam a lei e deferem a imissão de posse, por não haver qualquer dispositivo semelhante ao artigo 15 do Decreto Lei nº 554/69, não o fazem no tempo previsto legalmente – 48 horas – e, uma vez imitado o INCRA na posse do imóvel, há casos em que as imissões de posse são revertidas com os assentamentos já instalados” (CUNHA FILHO, 2007. p. 102).

Pela análise dos processos analisados neste trabalho, esse prazo de 48 horas somente foi respeitado em dois processos, conforme se vê pelo anexo ao final desta dissertação, onde nos demais processos, entre a data do ajuizamento da ação e o recebimento da inicial e decisão concedendo a imissão provisória de posse em favor do INCRA transcorreu prazo bem superior a quarenta e oito horas, havendo processo que para se deferir a liminar de imissão provisória de posse foram necessários mais de dois anos. Vale lembrar que o INCRA somente tem a posse definitiva do bem após a expedição do título translativo de domínio, que se dá apenas após o trânsito em julgado da ação na fase de conhecimento, nos termos do artigo 17³⁹ da LC 76/93, enquanto isso não ocorre, o INCRA tem somente a posse provisória do imóvel.

Aqui vale ressaltar que é necessário a posse provisória do INCRA na posse da forma mais rápida possível, haja vista que a criação de um projeto de assentamento e celebração de contrato de concessão de uso somente é feita após o INCRA ser imitado na posse do imóvel expropriando, por decisão judicial, ainda que não detenha o título translativo de domínio. Por

³⁹ Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

isso, o legislador conferiu esse prazo de 48 horas para que o julgador mande imitar o INCRA na posse do imóvel ao despachar a inicial e não em outra fase da ação.

O artigo 18 da LC 76/93 vem corroborar seu artigo primeiro no que se refere à celeridade ao dizer 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, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos”, ou seja, a pressa na liminar e no julgamento de mérito nas ações desapropriatórias criadas pelo legislador foi justamente para o assentamento das famílias cadastradas pelo INCRA, contudo, os obstáculos que podem ser levantadas pelo expropriado no caminho judicial, tornam esse rito bastante ficcional, como foi constatado na prática.

Mesmo antes de o julgador receber a inicial e analisar o pedido de imissão provisória, o magistrado analisa se a inicial preenche, além dos requisitos do artigo 319 do CPC, também os requisitos específicos expressos no artigo 5º da LC 76/93. O que em muitas das vezes, conforme os processos analisados, mesmo a inicial preenchendo todos os requisitos legais, nem sempre o juiz defere de plano a imissão provisória da posse, não raras vezes determinando que o INCRA emende a inicial para juntada de novos documentos, conforme entendimento de cada julgador (visto também não ser unânime os despachos de recebimento da inicial, posto que tem juiz que determina a juntada de novos documentos, inclusive de alguns que já constam da própria inicial e outros que ainda preferem colher o parecer prévio do Ministério Público Federal antes de apreciar a liminar, mesmo que isso não conste na LC 76/93).

Há aqui um contrassenso por parte do Poder Judiciário Federal, visto que os procuradores federais do INCRA, melhor que nenhum outro ator processual envolvido nesse tipo de ação, sabem quais são os documentos necessários para o ajuizamento da ação de desapropriação e estes profissionais de carreira somente ajuízam as ações devidas após terem preenchido todos os requisitos legais devidos dos artigos 319 do CPC e 5º da LC 76/93 depois de terem finalizado um procedimento administrativo deveras burocrático e demorado.

Todas essas intempéries nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária confere um rito sumário meramente fictício a essas ações, o que foi comprovado por meio das ações analisadas neste trabalho.

Aqui mais uma vez se verifica que a lei é falha ao regular também o rito da ação de desapropriação, posto que é célere somente no papel, uma vez que na prática tal não ocorre, pois nos processos analisados tal regra foi cumprida apenas em dois dos processos para o deferimento da liminar de imissão provisória, mesmo assim, nesses mesmos processos, o

prazo para proferimento da sentença de mérito foi de 3426 dias, ou seja, mais de 9 anos em um e 3128 dias (mais de 8 anos) em outro.

Em nenhum dos processos analisados o rito sumário foi observado quanto à fase de instrução e meritória, o que faz esse rito letra morta no texto da LC 76/93 e com relação a esse ponto, o Poder Judiciário tem uma forte contribuição, conforme será mais bem demonstrado em capítulo específico.

5.3 Das formas alternativas e extrajudiciais para implementação da Reforma Agrária além da desapropriação judicial

A ação judicial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária no Brasil tem se configurado por seu alto custo, burocracia e demora do Judiciário para dar uma resposta, tornando-se questionável o uso desse mecanismo como implementação da política fundiária conforme consignado na Carta Magna e nas leis que a regulamentam, o que traz à tona a seguinte pergunta: ainda é viável o uso desse mecanismo via judicial?

Conforme explica José de Souza Martins “a desapropriação passou a ser, em alguma medida, um recurso de reforma agrária que não alcança o núcleo da questão agrária, a renda da terra, não raro, renda especulativa, que toda a sociedade deve pagar e que, no fim, o próprio assentado deve pagar” (MARTINS, 2002, p. 202).

Prossegue o referido autor:

De qualquer modo, é sempre importante considerar que medidas de reforma agrária que reforcem a renda da terra não são verdadeira reforma agrária. É o caso das terras desapropriadas e superindenizadas. A superindenização anula a reforma agrária. O governo tem, portanto, a obrigação de criar mecanismos alternativos de acesso à terra que inviabilizem as superindenizações”. (*Ibidem*, p. 205).

Conforme destacado por José de Souza Martins na citação acima, “o governo tem a obrigação de criar mecanismos alternativos de acesso à terra que inviabilizem as superindenizações”.

Deve ser acrescentado que o governo tem a obrigação de não só criar meios alternativos para evitar as superindenizações, como efetivar outras formas de se desapropriar os imóveis rurais para reforma agrária, visto que o meio judicial, além de moroso, burocrático, é caro aos cofres públicos, o que acaba para no fim, não entregar a reforma agrária esperada.

Como este trabalho trata de se discutir sobre a efetividade ou não desse meio de desapropriação ao longo do tempo e hodiernamente, faz-se essencial mencionar outros meios alternativos de se realizar a reforma agrária colocados à disposição pelo legislador, fazendo-se necessário também publicizar, multiplicar e aperfeiçoar esses meios para que eles atinjam seus objetivos principais: realizar a reforma agrária de modo célere e justa e sem custos exorbitantes para o poder público.

Conforme já destacado e se tem pela redação do § 1º, do art. 1º do Estatuto da Terra, a reforma agrária é o “conjunto de medidas que visem a promover a 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”.

Não consta pela redação do artigo citado e por nenhum outro artigo das legislações que regem a política agrária ou mesmo ainda na Constituição Federal, norma que diz que a reforma agrária somente é feita por meio de desapropriação judicial.

Assim sendo, pela legislação atual, além da forma tradicional configurada na ação judicial de desapropriação para fins de reforma agrária, deve ser lembrado que no tempo presente existem outras formas para implementação dessa política pública, como por exemplo: i) compra e venda direta de imóveis (“reforma agrária de mercado”, regulamentada pelo Decreto nº 433/92); ii) aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda; iii) titulação de assentamento; iv) solicitação de título de regularização fundiária.

De modo que, não obstante a desapropriação para fins de reforma agrária ainda ser o instrumento mais importante e principal dessa política, ele está cada vez mais perdendo espaço como instrumento de política fundiária, sendo os seus principais fatores:

Esta perda de importância das desapropriações como instrumento de política fundiária é decorrência da limitação da atuação estatal à produtividade como único fator condicionante do cumprimento da função social, à não atualização dos índices de produtividade, ao aumento do valor de mercado dos imóveis rurais e às inúmeras dificuldades trazidas ao processo expropriatório pelo seu atual marco regulador, como a lentidão de seu rito, o altíssimo custo das suas indenizações e a maior possibilidade de interrupção e anulação de procedimentos do INCRA pelo Poder Judiciário. (CUNHA FILHO, 2007, p. 165).

Passemos a tratar, de forma rápida, de cada um desses institutos alternativos de desapropriação sem esgotar o tema, haja vista que não é proposta principal desta pesquisa.

5.3.1 Reforma agrária de mercado

Instituída no Brasil, pela Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998 (*Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra – e dá outras providências*), a chamada “reforma agrária de mercado” utiliza o mercado como mecanismo para aquisição de recursos fundiários e o assentamento de famílias. É um instituto defendido pelo Banco Mundial como alternativa à ação de desapropriação descrita na Constituição, principalmente tendo em vista a morosidade e o custo para o poder público com o trâmite dessas ações judiciais.

A reforma agrária de mercado trata-se de política agrária de caráter neoliberal. Teve início no ano de 1994 na África do Sul e na Colômbia. No Brasil começou em 1997, criado no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso e continuado no governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, durante seu primeiro mandato.

O Banco Mundial criou o referido modelo de reforma agrária como forma de acabar com os graves problemas de distribuição de terras enfrentados nos países da América do Sul e também na África do Sul, além de tentar substituir o modelo tradicional de reforma agrária que trata da desapropriação judicial, uma vez que, na ótica do Banco Mundial, tal modelo tradicional de reforma agrária conduzida pelo Estado não cumpre o propósito a que se dispôs.

O referido modelo consiste numa ação estatal que combina transação patrimonial privada e política distributiva (BORRAS, 2003). Ou seja, trata-se de uma forma de compra e venda de terras entre particulares que são financiadas pelo Estado, que fornece subsídios financeiros aos compradores em maior ou menor escala.

Conforme o entendimento do Banco Mundial, existem duas características que diferenciam a reforma agrária de mercado do método tradicional de desapropriação por parte do Estado: i) a reforma agrária de mercado tem como objetivo estimular ao máximo a compra e venda de propriedades rurais, enquanto o outro as prejudicaria por limitar a mercantilização da terra entre os beneficiários da reforma agrária e entre estes e os agentes econômicos interessados em adquirir imóveis rurais para a produção agrícola. (DEINLNGER; BINSWANGER, 1999, p. 267); ii) a outra característica é de que na reforma agrária de mercado existe um caráter “negociado” e “voluntário”, ao passo que o outro seria “coercitivo”, posto que baseado num ato discricionário do Estado, a desapropriação (BURKI; PERRY, 1997, p. 95).

Os críticos desse sistema pregam que não se trata na verdade de um modelo de reforma redistributiva, uma vez que a reforma agrária a ser feita pelo Estado brasileiro sequer

foi concretizada, pois é sempre obstada por interesses escusos dos grandes latifundiários que possuem grande força na bancada rural no Congresso Nacional, como foi na Constituinte de 1987 e atualmente, bem como ao longo da história do Brasil, desde a Lei de Terras.

Além do mais, argumentam que os preços das terras não foram baratos como garantidas pelo Banco Mundial, e que a qualidade das terras é baixa, de modo que todo o projeto de negociação das terras continuou sendo feito pelo Estado com o Banco Mundial e não diretamente pelos compradores e vendedores como estabelece a cartilha do Banco Mundial.

No entanto e conforme ensina Delgado (2004), com a expansão do “agronegócio”, principalmente após 1999, não se justifica mais a condição que foi elevada como fundamental para a implementação da reforma agrária de mercado, a saber, a redução significativa do preço da terra, ou seja, esse modelo já não se impõe como alternativo com o advento e expansão do agronegócio.

5.3.2 Aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda

Além do meio alternativo da “reforma agrária de mercado”, o governo também se utiliza da compra e venda direta dos imóveis por meio do Decreto n. 433/92 (*Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda*).

Regulamentam os artigos primeiro e segundo do referido Decreto:

Art. 1º Observadas as normas deste Decreto, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica autorizado a adquirir, mediante compra e venda, imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do programa de reforma agrária, nos termos das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. (Redação dada pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

§ 1º A compra e venda autorizada por este Decreto realizar-se-á *ad mensuram*, na forma estabelecida pela legislação civil. (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

§ 2º É vedada a aquisição de imóveis rurais que, pelas suas características, não sejam adequados à implantação de projetos integrantes do programa de reforma agrária. (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

Art. 2º A aquisição imobiliária de que trata este Decreto ocorrerá, preferencialmente, em áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais, visando atender à função social da propriedade. (Redação dada pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

Parágrafo único. Compete ao INCRA definir e priorizar as regiões do País consideradas preferenciais para os fins do disposto neste artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

O referido Decreto traz todo o procedimento desse meio optativo de aquisição de imóvel rural para fins de reforma agrária. O processo de compra e venda é instruído inicialmente com a expressa proposta do proprietário ou representante, e que inclui a autorização para o INCRA adentrar ao imóvel à realização de vistoria e avaliação, nos termos do Decreto 433, conforme redação do parágrafo 2º, do artigo 4ºA:

Art. 4ºA - Feita a seleção de um ou mais imóveis, o INCRA poderá proceder à abertura de processo administrativo destinado a adquiri-los por compra e venda. (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

§ 1º Cada processo administrativo de aquisição terá por objeto um único imóvel, e será instaurado com a oferta de venda formulada pelo titular do domínio ou por seu representante legal ou com a proposta de compra de iniciativa do INCRA, que poderão abranger a totalidade ou parte da gleba. (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

§ 2º A oferta de venda formulada pelo proprietário ou por seu representante legal deverá conter o preço pedido, a forma e as condições de seu pagamento, e expressa permissão para que o INCRA proceda à vistoria e avaliação do imóvel ofertado. (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

Antes de se proceder a compra e venda o INCRA realiza o laudo de vistoria e avaliação. Somente após a área ser considerada produtiva é que o instituto procede à sua aquisição. A terra adquirida é paga em Títulos da Dívida Agrária (TDA), conforme artigo 11 e parágrafo do mencionado Decreto que dispõe:

Art. 11. O pagamento do preço contratado somente será efetuado após o registro da escritura pública no registro de imóveis competente. (Redação dada pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

§ 1º O pagamento será efetuado de forma escalonada, em Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições: (Redação dada pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

II - imóveis com área superior a três mil hectares: (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos; (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

c) o valor relativo à área superior a dez mil até quinze mil hectares, em quinze anos; (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos. (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

§ 2º Os prazos previstos no parágrafo anterior, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em Títulos da Dívida Agrária. (Redação dada pelo Decreto nº 2.614, de 1998)

§ 3º Aceito o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em Títulos da Dívida Agrária, os prazos de resgate dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais. (Incluído pelo Decreto nº 2.614, de 1998).

O INCRA disponibiliza por meio de seu portal na *internet* todos os requisitos necessários para ter acesso a esse procedimento, destacando, conforme retirado do próprio sítio virtual do INCRA que: “A identificação de imóveis rurais passíveis de destinação à reforma agrária é realizada exclusivamente pelas superintendências regionais do Incra, que devem avaliar a demanda de assentamento de agricultores e trabalhadores rurais por município e região, assim como a existência de áreas particulares ou públicas passíveis de obtenção e viáveis para implantação de assentamentos.”

Explicando a referida autarquia que na aquisição “de imóveis rurais para criação de projetos de assentamentos da reforma agrária”, os valores da ação “destinam-se à obtenção de imóveis rurais por meio das modalidades de desapropriação, compra e venda e adjudicação, assim como para pagamento de indenização referente às benfeitorias da área”.

O público a ser atendido trata-se de “agricultores e trabalhadores rurais selecionados e homologados como beneficiários da reforma agrária”.

Verifica-se que se trata de instrumento mais ágil para criação de assentamentos e resolução de potenciais conflitos agrários, posto que além da agilidade no procedimento, não há necessidade de se passar pelo Poder Judiciário. Há também a questão da economia para o ente público, visto que a desapropriação tradicional acaba resultando ao fim do processo valores indenizatórios acima do valor de mercado e com prazo judiciais mais longos, conforme será demonstrado em capítulo específico.

5.3.3 Titulação de assentamento

A Lei n. 8.629/93 regulamenta os dispositivos referentes à reforma agrária constantes na Constituição Federal, uma vez que o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tem como objetivo garantir aos assentados a propriedade definitiva dos lotes a eles destinados.

Assim sendo, a lei em referência determina que a distribuição dos imóveis se dará por meio de contratos de concessão de uso, títulos de domínio, além das concessões de direito real de uso.

Para tanto, o INCRA editou a Instrução Normativa n. 99, de 30 de dezembro de 2019, que estabelece os procedimentos administrativos para titulação dos imóveis rurais em assentamentos criados em terras de domínio ou posse do INCRA ou da União, além de verificar as condições de permanência e regularização dos beneficiários no PNRA.

Conforme informa o *site* do INCRA, o procedimento se dá da seguinte forma: na implantação da área de reforma agrária, é celebrado com as famílias beneficiárias Contrato de Concessão de Uso (CCU), que permite o uso e exploração da terra, além do acesso aos benefícios do programa de reforma agrária e que contém cláusulas indicando os direitos e as obrigações a serem observados. Os assentados devem cumprir essas obrigações para terem direito ao Título de Domínio (TD), o qual transfere os lotes em caráter definitivo aos beneficiários, após verificado o atendimento dos requisitos do CCU e comprovado que os assentados tenham condições de cultivar a terra e pagar por ela, cujos títulos são inegociáveis pelo prazo de dez anos, nos termos dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 18 da Lei n. 8.629/93⁴⁰.

No que se refere ao Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), que pode ser concedido de forma coletiva ou individual, mas mantém o Estado como proprietário da terra, este tipo de título é firmado com moradores de assentamentos ambientalmente diferenciados, como é o caso dos Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF). Para esses casos, não se é outorgado o título de domínio, no entanto, o documento tem o mesmo valor de outros instrumentos de titulação concedidos pelo INCRA para fins de acesso aos créditos oferecidos pela autarquia e a programas específicos do Governo Federal.

Os artigos 21 e 22 da Lei n. 8.629/93 prescrevem que os beneficiários dos títulos devem assumir o compromisso de cultivar o imóvel pelo prazo de 10 (dez) anos e no caso do descumprimento de quaisquer das cláusulas assumidas pelo adquirente ou concessionário o imóvel retorna ao órgão alienante ou concedente⁴¹.

Desde o ano de 2001 o INCRA divulga a relação dos beneficiários contemplados com títulos de domínio e contratos de concessão de uso em cada uma das superintendências regionais a fim de dar publicidade à política de reforma agrária.

⁴⁰ § 1º Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

⁴¹ Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014).

Parágrafo único. A família beneficiária poderá celebrar o contrato de integração de que trata a Lei no 13.288, de 16 de maio de 2016. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

Mesmo na região do Noroeste Goiano, Microrregião do Rio Vermelho, nos municípios de Goiás e Faina, por exemplo, onde se situam os imóveis que derivaram os processos judiciais objeto do presente trabalho, existem inúmeros beneficiários com os títulos de domínio e contratos de concessão de uso, conforme pesquisa realizada na página da *internet* do INCRA.

5.3.4 Solicitação de título de regularização fundiária

A Lei n. 11.952/2009, dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, conforme exposto em seu artigo 1º⁴².

Referida lei trata do procedimento de solicitar o título de domínio para regularizar ocupações de imóveis rurais localizados em terras públicas federais, onde uma vez regularizada, o ocupante torna-se proprietário do imóvel, desde que atendidos a todos os pressupostos de que trata a lei mencionada.

Em seu artigo 4º a supramencionada lei expressa que não serão regularizadas as ocupações em unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas, assentamentos da reforma agrária e áreas com registro de conflito agrário.

Para se utilizar dessa modalidade de título de domínio, o ocupante da terra rural deve: i) ser brasileiro nato ou naturalizado; ii) não pode ser proprietário de outro imóvel rural em qualquer área do país; iii) provar que ocupa e explora a área pública federal de forma mansa e pacífica desde data anterior a 22/07/2008; iv) não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária; v) não ter cargo ou emprego público no INCRA, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no Ministério da Economia ou em órgãos estaduais de terras – isso vale tanto para o interessado quanto para cônjuge ou companheiro(a); vi) providenciar o georreferenciamento da ocupação; vii) pagar pela terra (o título é gratuito para os imóveis de até um módulo fiscal na Amazônia Legal).

Tendo em vista a importância dessa modalidade, o artigo 4º da predita lei foi enfática em determinar em seu artigo 4º quais os tipos de ocupação que não são passíveis de alienação ou direito real de uso, senão vejamos:

⁴² Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

§ 1º As áreas ocupadas que abrangem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.

Para solicitar o título, o ocupante da área deve acessar a Plataforma de Governança Territorial e solicitar o título de regularização fundiária por meio do *site* do Governo Federal. Após feito o cadastro, a plataforma informa de imediato se o solicitante atende aos requisitos de titulação e apresenta eventuais pendências, além de permitir consultar o processo de emissão e liberação do título. O pedido também pode ser feito de forma presencial em qualquer unidade do INCRA.

5.4 Das críticas aos modelos alternativos para implementação da reforma agrária

Os críticos ao sistema de entrega de títulos aos assentados e ocupantes dos assentamentos como forma alternativa para a implementação da reforma agrária alegam que referido programa desvirtua a reforma agrária, posto que reduz as desapropriações e paralisa os assentamentos.

O argumento contrário a essa forma eletivas de titulação se baseia no fato de que o Governo Federal estaria tirando sua obrigação de acompanhar o assentado e dar condições a ele de produzir na terra beneficiada, ou seja, o Governo não estaria dando uma infraestrutura de produção, educação e saúde, argumentando ainda que os referidos programas não se trata de reforma agrária propriamente dita, mas sim simples repartição de terras.

No entanto, conforme leitura das leis que regulam esses meios optativos de reforma agrária, verifica-se que o legislador cuidou de determinar ao Governo Federal a prestação de toda a assistência técnica necessária aos beneficiados.

Além do mais, o próprio parágrafo 1º, do artigo 1º, do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), estipula que “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a

promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Verifica-se ainda que o conceito de Política Agrícola, conforme parágrafo 2º do mesmo artigo engloba todo “o conjunto de providências de amparo à propriedade de 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 distribuição de títulos de propriedade por si só não atrapalha a Política Agrícola de reforma agrária, uma vez que está assegurando a todos “a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei”, como determina o artigo 2º do Estatuto da Terra.

O próprio parágrafo 2º, do artigo 2º do Estatuto da Terra dispõe que:

§ 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

Conforme será demonstrado no capítulo a seguir, verificou-se por meio deste estudo que o modelo de desapropriação judicial para fins de reforma agrária tradicional, por meio do ajuizamento de ações, não cumpre com o desiderato criado pelo constituinte e pelo legislador ordinário, visto que o modelo é arcaico, caro ao Estado e pouco efetivo, além de demorado.

Por conta de todas essas barreiras impostas pela lei e pela Constituição, o procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária da forma tradicional está perdendo força, sendo muito mais cômodo e vantajoso ao Poder Público se utilizar das formas inusuais aqui descritas para concretização dessa política pública, vez que além de ser consideravelmente mais rápida e dinâmica é muito mais barata aos cofres públicos.

Com a titulação, o INCRA assegura ações de inclusão produtiva e desenvolvimento econômico aos agricultores, uma vez que as famílias beneficiadas conseguem novas linhas de

crédito e continuam acessando as políticas de apoio aos produtores rurais, ou seja, trata-se efetivamente de regularização fundiária.

Podendo ainda ser destacado que, além de garantir a segurança jurídica aos assentados, a titulação faz movimentar a economia local, reduzindo os conflitos fundiários, grilagem de terras e o desmatamento ilegal, de modo que a reforma agrária não se faz apenas com a desapropriação judicial, mas também por meio da titulação, o que se encaixa no conceito de Política Agrária exposto no Estatuto da Terra.

6. O PODER JUDICIÁRIO E A REFORMA AGRÁRIA

A justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Rui Barbosa (1920).

Para entendermos nosso mecanismo de justiça, é necessário primeiro verificar em qual sistema ele se encaixa.

Para tanto, importante fazer uso da classificação dos três modelos de sistemas judiciais elaborados por Zaffaroni, quais sejam: o empírico primitivo, o tecno-burocrático e o democrático contemporâneo.

Pelo modelo empírico-primitivo, os juízes não passam por um processo seletivo e são nomeados de forma arbitrária, sem que possuam *know-how* para o desempenho de suas funções. Por esse modelo Zaffaroni diz que os serviços são de baixo nível e de uma extrema pobreza técnica, apresentando o juiz um lado partidário, com controle de constitucionalidade precário. Os magistrados não têm independência funcional e não há estímulo à cultura jurídica. Conforme menciona o referido autor:

O contexto geral será o de países não democráticos ou com democracias pouco estáveis ou escassamente desenvolvidas, salvo quando, por outros fatores, a sociedade oponha limites ao poder estatal ou quando o próprio Estado oponha reparos às deficiências da função política do judiciário mediante instituições controladoras e limitadoras. (ZAFFARONI, 1995, p. 103).

Já pelo modelo tecno-burocrático a seleção dos magistrados é feita por concurso, visando selecionar o melhor candidato sob o ponto de vista técnico. Por esse modelo, o Poder Judiciário se apresenta como burocrático e sua independência é apenas externa, aliado ao fato que o controle de constitucionalidade tem baixo nível de incidência. Embora esse modelo seja superior ao empírico-primitivo, ainda não é o melhor, haja vista o apego à imutabilidade e ao formalismo legal.

Diferentemente dos demais modelos, no modelo democrático-contemporâneo, com incidência nos Estados democráticos, Zaffaroni chama a atenção por uma melhor seleção técnica dos magistrados, com permanente controle de constitucionalidade. Nesse sistema, o Poder Judiciário possui tanto independência interna quanto externa, onde o Estado de Direito é fortalecido de forma constitucional, veja-se:

No que dependa da magistratura, serão melhores as condições para o investimento produtivo racional. A cultura jurídica se elevará, como efeito do voo teórico

requerido para operar-se com uma magistratura pluralística e, portanto, dinâmica. (*Ibidem*).

Segundo Zaffaroni, o modelo brasileiro de justiça é o tecno-burocrático posto que o ingresso na carreira dos magistrados se dá por concurso, existe uma verticalização na carreira com base na hierarquia e o seu órgão máximo (Supremo Tribunal Federal) é composto por indicação política. Esse modelo era satisfatório no momento em que foi criado, porque não existia muitos litígios e os processos eram pouco complexos, conforme aponta Rocha (1995, p. 38), já no mundo atual, de uma sociedade mais organizada, volumosa, tecnológica, com melhor acesso à informação e conhecedora de seus direitos, esse modelo já não surte os efeitos desejados, motivo pela qual é preciso pensar sua mudança para o modelo democrático-contemporâneo como forma de mudar a mentalidade de seus membros, trazendo-os para perto da sociedade.

Definido o nosso sistema de justiça, fica mais fácil entender a importância do nosso Poder Judiciário para a sociedade.

A proposta apresentada neste trabalho não pode ser considerada completa se não tentar buscar as respostas para as seguintes perguntas: qual papel o Poder Judiciário desempenha na reforma agrária e no modelo de desapropriação judicial por interesse social? Há efetividade na reforma agrária por meio do processo judicial? Mas até que ponto esse Poder atua no sentido de dar efetividade à reforma agrária?

Será que essa vontade do constituinte de fazer com que a ação de desapropriação para reforma agrária se desse por meio de um processo judicial tratou-se de um fato pensado ou não? Havia interesses por trás, no sentido de tentar angariar mais forças para o proprietário que pode se dispor de qualquer medida para barrar o processo de desapropriação, tendo como suporte o princípio da inafastabilidade da jurisdição?

Em outras palavras, quis o legislador deliberadamente que a desapropriação para fins de reforma agrária passasse única e exclusivamente pela justiça? Por quê?

Há que ser destacado que este trabalho não se trata de uma crítica ou panfleto contra o Poder Judiciário, muito menos no campo específico ao órgão Justiça Federal. Muito pelo contrário, trata-se de demonstrar que esse Poder exerce um papel de destaque no campo da reforma agrária quando processa e julga as ações de desapropriação, de modo que deve contribuir para a efetividade dessa política pública, o que não está sendo feito conforme a prática tem demonstrado, tanto por fatores de ordem interna, quanto externa. Interna no sentido de apego ao formalismo e a positividade; externa pela politização da justiça, o que acaba interferindo na função de um Poder Judiciário totalmente independente.

Para fazer frente a nova ordem constitucional emanada da Constituição de 1988, o Poder Judiciário deve alterar sua estrutura cultural (fator de ordem interna). Nesse sentido, conceitua Nalini:

A democratização interna do Judiciário terá reflexos na concepção do verdadeiro papel do juiz brasileiro, seja na implementação de um verdadeiro Estado de Direito de índole democrática, seja na contribuição para um salto qualitativo na experiência da Democracia brasileira. (NALINI, 2005, p. 161).

É inegável que o Poder Judiciário ocupa uma posição de relevância muito grande com relação à organização pública, uma vez que dada a natureza de suas funções, traz forte impacto nos meios políticos e sociais, razão pela qual se o Judiciário vai mal, sua imagem fica maculada perante a opinião pública. Nesse sentido já se manifestou Calamandrei (1995, p. 264): “Os juízes são como os membros de uma ordem religiosa: é preciso que cada um deles seja um exemplo de virtude, se não quiser que os crentes percam a fé”.

A imensa atribuição do Poder Judiciário, consiste entre outras importantes missões, na de assegurar os direitos fundamentais e democráticos estabelecidos na Constituição Federal.

Como os demais Poderes (Legislativo e Executivo) não tem cumprido seus papéis constitucionais, muitas vezes o cidadão bate às portas do Judiciário a fim de verem resguardados esses direitos, não podendo o Poder Judiciário se omitir de dar uma resposta ao caso apresentado, por isso a atuação do Poder Judiciário deve ser célere e eficiente, amparada na Constituição e Justiça a fim de dar essa satisfação que o povo espera, já que não a encontra nos demais poderes.

Desta forma, para respondermos às perguntas acima, primeiro devemos trazer ao debate qual a importância o Poder Judiciário exerce como um dos três poderes da República, principalmente no âmbito das ações judiciais de desapropriação para reforma agrária.

6.1 A importância do Poder Judiciário na reforma agrária

É necessário fazer um parêntese que o tema da terra com o Poder Judiciário não é um tema novo, vez que o historiador inglês Edward Palmer Thompson, em várias obras, demonstrou o papel que a magistratura desempenhou para a mudança de mentalidade camponesa a respeito dos usos e costumes da terra.

Se desde a Idade Média na Inglaterra (anos 476 a 1453) os costumes camponeses eram enxergados como modelos a serem seguidos, pouco a pouco o processo de cercamento da terra (aqui no sentido de fechar mesmo, cercar) fez com que esse modelo se alterasse para a

propriedade privada e isso só foi possível por meio da magistratura que teve um papel relevante nesse novo *status* da propriedade.

Revela o referido autor:

O direito consuetudinário permitia que considerassem ‘razões’ que tinham mais a ver com a economia política do ‘desenvolvimento’ do que com uma atenção estrita aos termos da lei. Muitos juízes partilhavam a mentalidade dos proprietários de terra empreendedores (homens razoáveis) e orgulhavam-se de instituir as verdadeiras intenções de seus predecessores e dos legisladores. (THOMPSON, 1998, p. 114).

O caráter patrimonial da propriedade além de ainda estar presente no Código Civil de 2002 e na Constituição Federal também ecoa pelo Poder Judiciário, porque isso foi fruto do aprendizado adquirido pelos julgadores nas faculdades de Direito ao longo dos anos, conforme demonstrado anteriormente.

Nesse cenário, faz-se imperioso destacar a força e o destaque principal que exerce esse Poder no que se refere à política pública de reforma agrária.

Cappelletti (1993, p. 32) menciona que por meio da teoria clássica da separação dos três poderes que é atribuída a Montesquieu, cabia ao juiz a função de “boca inanimada da lei”, ou seja, ao julgador somente cabia “declarar” o direito de forma não criativa, isto é, fazendo uso de instrumentos de lógica dedutiva e sem qualquer valor pessoal.

Deve-se trazer à lembrança que a teoria de separação dos poderes de Montesquieu, inspirada em John Locke, não incluiu o Poder Judiciário como um dos poderes da república, mas tão somente o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Judiciário não é poder na teoria de Montesquieu, mas sim função do Estado.

Luiz Guilherme Marinoni refletiu sobre esse ponto:

Esta ideia, bem refletida nos escritos de Montesquieu, espelha uma ideologia que liga liberdade política à certeza do direito. A segurança psicológica do indivíduo — ou sua liberdade política — estaria na certeza de que o julgamento apenas afirmaria o que está contido na lei. Ou melhor, acreditava-se que, não havendo diferença entre o julgamento e a lei, estaria assegurada a liberdade política. Não foi por outro motivo que Montesquieu definiu o juiz como *a bouche de la loi* (a boca da lei) (G.A.). Ainda que admitindo que a lei pudesse ser, em certos casos, muito rigorosa, conclui Montesquieu, no seu célebre *Do espírito das leis*, (G.A.) que os juízes de uma nação não são —mais que a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força nem seu vigor. (MARINONI, 2003, p. 2).

Sabemos que o objetivo da separação dos poderes é evitar que o poder se concentre nas mãos de uma única pessoa, para que não haja excessos, como ocorria no Estado Absolutista em que o poder era concentrado tão somente nas mãos do rei. Assim, a

Tripartição dos Poderes Políticos é característica do Estado Liberal, tal qual determinado pelo texto do artigo 2º da Constituição Federal que dispõe: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Não há dúvidas de que o Poder Judiciário se trata de um dos três Poderes da República em igualdade de condições ao Executivo e ao Legislativo, principalmente quando a Constituição Federal emprega o termo “independentes e harmônicos entre si”.

E por tratar-se de um dos três Poderes da República, a sua opulência é verificada entre outros exemplos, pela autoafirmação que o próprio Poder Judiciário impõe, traduzidos em símbolos de prestígios, deferências sociais, prédios-monumentos, pois sendo um poder de igual equivalência aos demais, não quer, de forma alguma, parecer, ainda que implicitamente, um Poder de menos vigor estrutural que os outros.

No entanto, como apregoa a Carta Constitucional, o Poder Judiciário como instituição, ao contrário dos demais Poderes, deve ser neutro no sentido de não se contaminar com os demais Poderes, pois a própria Constituição reforça tal imposição quando emprega o termo “independentes”.

Já sobre a neutralidade da figura física do juiz, aqui falando da neutralidade com as partes e com os autos, um julgador desprovido de qualquer conteúdo político-ideológico coincidiu com o surgimento do Estado Liberal, que, por sua vez, refletiu no Poder Judiciário.

No entanto, ao longo dos anos foi se constatando que essa pureza do Direito era impossível de ser praticada e estendida eternamente, visto que o juiz também é ser humano e não é possível que este possa agir como um robô e livre de tudo que absorveu ao longo da vida, seus costumes familiares, culturas, inspirações, sua visão política, religiosa etc., de modo que a chamada imparcialidade do julgador pode ser considerada apenas no campo da hipótese, visto que inconsequentemente ao julgar determinado assunto há um pouco da carga do juiz como ser humano sobre aquele caso, mesmo que de forma não pensada. Então quando um problema judicial lhe é apresentado, há uma forte carga da pessoa-juiz ao proferir aquele ato, sua carga cultural e ideológica também consta em sua decisão.

A neutralidade material do Poder Judiciário como nos foi ensinado ao longo dos anos, deriva da obra *Teoria Pura do Direito* de Hans Kelsen, onde o referido autor pretendeu desenvolver uma teoria apenas da ciência Direito, longe das amarras ou qualquer relação com as demais ciências, mas tão somente tendo o Direito em si como objeto de estudo.

O pensamento positivista do Judiciário no Brasil foi influenciado por Kelsen, ainda no século XIX. Para o referido autor, o positivismo jurídico no Direito deveria ser visto como norma e não como meio de mudança social, acreditando que para o conhecimento jurídico

fosse científico o mesmo deveria ser considerado neutro, sem qualquer juízo de valor. Ou seja, o Direito não precisaria definir o que seria considerado justo, mas apenas descreveria o que é justo, não devendo ainda o Direito na ótica do jusfilósofo se misturar com outras ciências humanas, sob pena de contaminar a autonomia do Direito.

José Cretella Júnior traz bem essa exposição ao dizer que:

Os adeptos da teoria pura do direito consideram o direito como objeto ideal, raciocinando que a Ciência do Direito ou Jurisprudência trabalha com normas e que estas não passam de juízos lógicos, objetos ideais, que não diferem daqueles com que lidam os matemáticos. Pensava o criador do normativismo, Hans Kelsen, pelo menos em sua primeira fase, quando chefiava a Escola de Viena, que o edifício jurídico era uma pirâmide de normas lógicas, apartadas da realidade e que deveriam ser vistas em suas inter-relações. Mais tarde, superada sua primeira fase, diante da experiência vivida pelo mestre austríaco nos Estados Unidos, Hans Kelsen reelabora sua fecunda construção lógico-jurídica, deixando de ver o direito como um simples objeto ideal, divorciado da realidade. (CRETELLA JÚNIOR, 2003, p. 59).

Só que no Estado Democrático de Direito que vivenciamos hoje em dia, essa figura do Poder Judiciário distante da realidade não mais se sustenta, posto que a sociedade busca cada vez mais conhecer e entender a lei, ter acesso ao Poder Judiciário, entender como funciona a justiça. A própria publicidade das decisões judiciais - salvo os casos legais de segredo de justiça e de sigilo-, ou mesmo as sessões do Supremo Tribunal Federal transmitidas ao vivo para a TV e para toda mídia (*internet*, rádio) começa a fazer efeito na vida do cidadão, fazendo com que ele se interesse cada vez mais pelos meandros do Poder Judiciário. De forma que a mentalidade daquele Direito formal e legalista, está mudando e os julgadores já começam a visualizar essa nova face do Direito.

Com a Constituição Federal de 1988 foram implementadas uma enorme gama de direitos tanto sob a ordem individual quanto transindividuais, o que também contribuiu para o avanço da intervenção do Poder Judiciário sobre esses temas.

Num mundo globalizado e tecnológico como o que vivemos, o juiz tradicional apoiado no conhecimento jurídico-dogmático está se distanciando cada vez mais da realidade para fazer uma ligação com as demais ciências. Ou seja, a ideia daquele juiz hermético e encastelado, sisudo, herdeiro do modelo tradicional kelseniano e positivista está dando lugar a um juiz mais jusnaturalista e ligado aos anseios da coletividade.

Nesse sentido mais uma vez necessários trazermos os ensinamentos do jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni:

É inegável que a imagem do juiz asséptico foi alimentada pelo perfil resultante da estrutura burocrática europeia (bonapartista), que, como vimos, criou espaço para que vários ideólogos — entre eles Carl Schmitt — estabelecessem como uma

fatalidade a inimizabilidade política dos juizes. Ninguém pode duvidar de que o juiz não pode corresponder às ordens de um partido político, muito além do que uma Constituição ou uma lei autorize ou proíba a filiação ou militância política, o que é, definitivamente, anedótico em uma democracia consolidada. Mas, ao mesmo tempo, é insustentável pretender que um juiz não seja cidadão, que não participe de certa ordem de ideias, que não tenha uma compreensão do mundo, uma visão da realidade. [...] A tarefa de interpretar a lei para aplicá-la ao caso concreto é árdua, equívoca e discutível. Se assim não fosse, seriam inúteis as bibliotecas jurídicas. Não há dúvida de que, diante de certos problemas, a lei não é interpretada da mesma maneira por um conservador e um liberal, um socialista ou um democrata-cristão, mas isso não obedece a que qualquer comitê partidário lhe distribua ordens e menos ainda a corrupção. (ZAFFARONI, 1995, p. 91-92).

Porém, vale mencionar que não cabe ao Poder Judiciário a implementação de políticas públicas ou a escolha das leis que julgar mais convenientes, esse papel é dos demais Poderes consagrados constitucionalmente, de modo que o papel do Poder Judiciário nesse sentido deve ser o de imparcialidade e independência, conforme expressa categoricamente o texto constitucional em seu artigo segundo.

Não se podendo esquecer que a missão principal do Poder Judiciário é de exercer um controle constitucional das leis e dos atos administrativos, sempre respeitando a Constituição, mas de modo a agir somente quando exista ação contrária a lei ou à Constituição ou em casos de omissão dos demais poderes na efetivação dos direitos constitucionais.

No entanto, segundo José Eduardo Faria, nos “casos difíceis” (*hard cases*) a lógica dedutiva não permite uma justificação das decisões judiciais, devendo aplicar a teoria desenvolvida por Ronald Dworkin a fim de tentar a resolução desses conflitos, visto que o judiciário não pode deixar de julgar alegando lacuna ou omissão na lei (princípio da proibição do *non liquet*⁴³), independente de sua complexidade, razão pela qual não há outra saída aos magistrados a não ser a criatividade decisória:

Os casos difíceis são aqueles em que há incertezas decorrentes da inexistência de uma norma aplicável de forma precisa, da existência de normas contraditórias sobre a matéria a ser julgada que suscitam decisões diferentes ou, então, que dependem de soluções que causem estranheza à coletividade. Como nesses casos os juizes não têm outra saída a não ser “inovar, usando o próprio julgamento político”, como diz esse autor, e como a opinião pública muitas vezes tende a ficar dividida com relação a essas “inovações”, os juizes muitas vezes acabam enfrentando dificuldades para tomar decisões que atendem às expectativas destes ou daqueles grupos sociais,

⁴³ Artigo 140 do CPC: Art. 140. O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.

Art. 4º da LINDB (Decreto-Lei 4657/42): Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Nota: A expressão latina *non liquet*, como ensina George Marmelstein, “é uma abreviatura da frase ‘iuravi mihi non liquere, atque ita iudicatu illo solutus sum’, que significa mais ou menos isso: ‘jurei que o caso não estava claro o suficiente e, em consequência, fiquei livre daquele julgamento’. Ao declarar o ‘non liquet’, o juiz romano se eximia da obrigação de julgar os casos nos quais a resposta jurídica não era tão nítida”.

correndo assim o risco de deflagrar acirrados confrontos de opiniões e provocar o clamor social. (DWORKIN *apud* FARIA, 2021, p. 17).

Como dito, a nossa legislação não abre margem a que o julgador julgue o caso como lhe convier. A ele não é dada margem de discricionariedade absoluta, mas deve respeitar à seguinte ordem: analogia, costumes e princípios gerais de direito, conforme artigo 4º da LINDB e artigo 140 do CPC. Em nenhum momento o legislador libera o julgador de decidir fundamentadamente, conforme preceitua artigo 93, IX da CF⁴⁴, visto que essa chamada “criatividade decisória” deve vir com base na prova colhida nos autos e no que determina o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, os juízes não podem dar qualquer significado que desejam à Constituição ou às leis, uma vez que quanto mais se distanciarem do texto legal mais abusos podem ser suscetíveis de acontecer. De modo que não existe liberdade absoluta de julgar, inclusive os adeptos do originalismo⁴⁵ chegam a dizer a máxima que o “juiz é escravo da lei”.

Mesmo não podendo agir de ofício, mas apenas se provocado (princípio da inércia processual) cabe ao intérprete da lei, no caso o julgador, não sair de seus parâmetros. Ainda que baseado no princípio do livre convencimento, o julgador não pode ultrapassar o texto legal, muito menos a prova dos autos, sob pena de nulidade de sentença por cerceamento ao direito de defesa das partes e de julgamento além, aquém ou fora dos pedidos formulados pelas partes.

Mauro Cappelletti (1993, p. 24-25) menciona que a discussão não deve ser travada na perspectiva da possibilidade ou não de criação do direito pelos juízes, mas sim pelo grau de criatividade e os modos, limites e legitimidade das decisões. Lembrando o autor que esse certo grau criativo não se confunde com a total liberdade do magistrado na hora de julgar, posto que a decisão judicial fica reduzida, tanto sob o aspecto de ordem processual como substancial:

Desnecessário acentuar que todas essas revoltas conduziram à descoberta de que, efetivamente, o papel do juiz é muito mais difícil e complexo, e de que o juiz, moral e politicamente, é bem mais responsável por suas decisões do que haviam sugerido

⁴⁴ IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁴⁵ Teoria americana de Direito que se baseia no princípio de que não cabe ao Judiciário criar, emendar ou rejeitar leis. Essa é uma função do Legislativo. A função do Judiciário é declarar a constitucionalidade ou não das leis, de acordo com a intenção original do texto constitucional, de modo que a Suprema Corte, não deve assegurar a ninguém qualquer direito que não esteja expresso na Constituição e nas suas emendas. Esse papel é do Congresso, por meio de edição de leis. A referida teoria diz que o “originalismo” só traz segurança jurídica ao passo que o “neoconstitucionalismo”, que seria sua teoria oposta, só traz insegurança jurídica.

as teorias tradicionais. Escolha significa valoração e balanceamento; significa que devem ser empregados não apenas argumentos de lógica abstrata, ou talvez os decorrentes da análise linguística puramente formal, mas também e sobretudo aqueles da história e da economia, da política e da ética, da sociologia e da psicologia. (*Ibidem*, p. 33).

Foi por meio do uso de expressões abertas e polissêmicas inseridas na Constituição de 1988, na visão de José Eduardo Faria, que fez com que o julgador atuasse como legislador, principalmente nos casos de difíceis resolução em que há conflito de princípios de igual equivalência, como no caso das ações de desapropriação para fins de reforma agrária em que se tem de um lado o princípio da função social *versus* o direito de propriedade, isto é, ambos tratam-se de direitos fundamentais expostos no artigo 5º da Constituição Federal.

Nesse sentido:

Por isso, o texto constitucional ficou ambíguo e sem espírito definido, sendo impossível saber ao certo em várias matérias o que de fato é direito adquirido, o que pode ser objeto de emenda e o que foi convertido em cláusula pétrea. A Constituição se desdobra em inúmeros capítulos, artigos e incisos que, se por um lado expressam o precário equilíbrio entre as diferentes forças políticas no âmbito da Assembleia Constituinte, por outro congelam determinadas situações sociais e econômicas sem explicar como podem ser mantidas, em termos materiais. Com isso, o “sistema de Justiça” teve sua discricionariedade ampliada na dinâmica do processo de redemocratização do País, sendo levado a assumir o papel de legitimador, legislador e até de instância recursal das próprias decisões do sistema político, formado pelo Executivo e pelo Legislativo. (FARIA, 2004, p. 110).

No entanto, se todos os poderes devem ser iguais e harmônicos entre si, quando se trata de ações de desapropriação para fins de reforma agrária, pode-se dizer que o Poder Judiciário é mais igual que os outros, porque é sempre dele a palavra final nesse assunto, conforme escolheu e determinou o legislador e será mais efetivamente defendido a seguir.

Conforme expõe Antônio Maués:

[...] Sem embargo, a principal inovação do sistema político pós 1988 verificou-se no fortalecimento do Poder Judiciário, cujas competências foram ampliadas, juntamente com sua independência em relação aos demais poderes. Sob o atual regime, o Poder Judiciário dispõe de diferentes instrumentos para fiscalizar os atos dos Poderes Legislativo e Executivo, convertendo-se em um ponto de veto de suas decisões. Além de proteger os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, por meio de um conjunto amplo de instrumentos processuais, como o mandado de segurança, a ação civil pública e o *habeas corpus*, o STF e os demais juízes e tribunais do Brasil também possuem competência para exercer o controle de constitucionalidade das leis em sua aplicação a casos concretos. Ao lado desse controle de tipo difuso, o STF – a quem compete a ‘guarda da Constituição’ (art. 102, *caput*, da CRFB) – ainda possui a atribuição de decidir sobre a compatibilidade das leis com as normas constitucionais por via direta, sem que seja necessária a existência de um litígio particular sobre sua aplicação. Ao ser dotado de competências para julgar com base na Constituição e não apenas nas leis, o Poder Judiciário passa a dispor de vários meios para impedir que decisões tomadas pelos demais poderes sejam

implementadas, colocando-se como uma arena política que pode favorecer alguns grupos em detrimento de outros. (MAUÉS, 2022, p. 191-224).

E prossegue o festejado autor sobre a autoridade dada pelo constituinte ao Poder Judiciário no que se refere ao procedimento de desapropriação e reforma agrária:

A decisão da Constituinte resultou em uma proteção robusta do direito de propriedade no Brasil. A Constituição de 1988 não se limitou a oferecer uma garantia genérica desse direito, mas incluiu disposições específicas que não podem ser alteradas pela legislação ordinária. Assim, as hipóteses legais de desapropriação restringem-se àquelas previstas na Constituição e a indenização justa e prévia em dinheiro mantém-se como regra constitucional que não pode ser excetuada pelo legislador. Ademais, ao impor proibições ao Estado, a Constituição atribui ao Poder Judiciário competências para fiscalizar e restringir ações dos demais Poderes que visem à redistribuição da propriedade. (*Ibidem*).

No entanto, esse agir do Poder Judiciário nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária tem passado muito à frente dos demais poderes, visto que o próprio constituinte e legislador ordinário garantiu que o procedimento de desapropriação deveria se dar por meio do Poder Judiciário, em específico na Justiça Federal.

De forma que a Lei Complementar 76/93 dispõe que “o procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social (...)”, ou seja, o próprio legislador delegou ao Poder Judiciário a competência para gerir o procedimento judicial de desapropriação, isso garante ao órgão jurisdicional um poder inigualável de independência e superioridade que os demais Poderes não tem quando se trata de reforma agrária, o que não contribui para a efetivação dessa política pública, podendo, inclusive esse Poder declarar a nulidade do decreto presidencial que elegeu o imóvel passível de desapropriação para fins de reforma agrária, como, por exemplo, nos casos de mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal com esse fim.

O Constituinte de 1988 poderia ter constado que o procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária pudesse dar-se somente em âmbito administrativo, se ancorado no princípio da autotutela dos atos administrativos ou mesmo no princípio da discricionariedade da Administração Pública (onde nem todas as questões relativas ao mérito do ato administrativo podem ser analisadas pelo Poder Judiciário, mas somente aquelas que contrariarem a lei)⁴⁶.

⁴⁶ Para acabar com o que a antropóloga americana Laura Nader (NADER, 1994, p. 18-29) chama de “status-quoísmo”, ou seja, reduzir o número de ações de desapropriação em âmbito judicial, do litígio, do alto custo das ações de desapropriação para os cofres públicos, da demora na entrega da prestação jurisdicional, além das formas alternativas de reforma agrária que dispõe a legislação brasileira, poderia também ser empregado para resolver esses litígios a “Resolução Alternativa de Disputa” (*Alternative Dispute Resolution – ADR*), em que os estilos de conciliação, como parte de uma política de pacificação, surgiram nos Estados Unidos a partir dos movimentos da década de 60 com o objetivo de tirar essas ações

Sobre a questão de o constituinte ter colocado o Poder Judiciário para dirimir a ação de desapropriação para fins de reforma agrária, importantes reflexões traz José do Carmo Alves Siqueira (2016, p. 121), em sua tese de doutorado, ao expressar que:

Outro obstáculo à reforma agrária é a própria legislação que estabelece a forma de desapropriação. Faz-se necessário alterar o modelo atual de desapropriação de terras por interesse social, para fins de reforma agrária. O conjunto do processo, como descrito, sinteticamente, pelo entrevistado Domingos Francisco Dutra Filho, é bifásico, com as existências de processos administrativo e judicial, para se consumir uma desapropriação que demora anos. Defendo que somente casos difíceis sigam para o judiciário. Poderia, com adequada validade jurídica, ocorrer o ato de desapropriação na esfera administrativa, cabendo ir ao Judiciário apenas as possíveis controvérsias não solucionadas, no âmbito da Administração. A fiscalização do valor da indenização ficaria subordinada a uma comissão tripartite descentralizada, em cada unidade da Federação – o que conferirá agilidade aos seus trabalhos –, integrada por entidades, de âmbito nacional, representativas de interessados na reforma agrária; por entidades, igualmente de caráter nacional, de representação de proprietários de terras e por instituições públicas. E seus atos, quando questionados, seriam submetidos a órgãos de controle das ações de natureza pública.

Continua o referido autor sobre a ineficiência das ações de desapropriação em âmbito judicial:

Qual o sentido e qual a necessidade de ir ao Judiciário, atrofiado pelo volume de ações judiciais, uma ação de desapropriação, se, uma vez decretado que a área está, legalmente, apta a ser destinada a projeto de reforma agrária, apenas, para se pedir a imissão na posse? Bastava que fosse feito o depósito da indenização das benfeitorias em dinheiro, em conta vinculada, cujo saque somente poderá ser efetuado, após a concordância com seu valor por parte do expropriado, e a emissão dos correspondentes TDAs, para pagamento da terra. (*Ibidem*, p. 122).
(...). No caso da reforma agrária, trata-se de uma promessa de direito que não depende, exclusivamente, da decisão judicial, é necessária e obrigatória, antes, uma decisão administrativa assentada em processo próprio e específico, além de outra decisão administrativa de destinar recursos financeiros para cobrir gastos imediatos, com a indenização de benfeitorias, e os títulos de resgate futuro. O juiz poderia, sempre que lhe chegasse à sua apreciação um caso de conflito possessório, vistoriar o imóvel e, reconhecendo a sua possibilidade de ser destinado à reforma agrária, declará-lo não cumpridor da função social e remetê-lo ao Poder Executivo para adotar as providências para desapropriá-lo. (*Ibidem*, p. 189).

O que se percebe por meio dos processos analisados é que mesmo com a Constituição Federal de 1988 e todas as legislações que tratam do tema reforma agrária, o Poder Executivo, por meio do INCRA, não vem conseguindo implantá-la de modo efetivo, e essa dificuldade tem se dado em grande parte devido a intervenção do Poder Judiciário quando ultrapassa as

complexas do âmbito judicial e as resolverem por meio da conciliação e arbitragem, reduzindo os altos custos judiciais ou mesmo os valores altos de honorários sucumbenciais, tal como ocorre nas ações de desapropriação judicial, em que os honorários advocatícios lesam em muito os cofres públicos, sobretudo pela péssima redação do artigo 19 e § 1º da LC 76/93 que só favorece o advogado do expropriado.

atribuições do Poder Executivo de fiscalizar e identificar as propriedades que não cumprem a função social. Isso ocorre por exemplo quando o Poder Judiciário deixa de realizar a reforma agrária para atender ao critério econômico da propriedade em detrimento do critério social, ambiental e trabalhista, vejamos:

Nesse sentido, o instituto da função social está sendo examinado meramente pelo viés econômico, tanto nos relatórios de vistoria do INCRA como nas decisões dos tribunais federais, fundamentadas no artigo 185, II, da Constituição Federal. Portanto, tal cenário permite que a terra desapodere-se de seu caráter social e ambiental, assumindo apenas a condição de substrato do capital, visto que, se a propriedade produtiva não é passível de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, quando não cumpre, perante a coletividade, suas funcionalidades ambiental e social, desapropriar tal imóvel para qualquer outra finalidade, aniquilaria o sentido de justiça social e igualitária, que se busca em um processo desapropriatório. (GRACIANO; SANTOS, 2017, p. 107).

Nesse ponto, específico o ensinamento de Fachin (1990, p. 8-10):

[...] O sistema jurídico institui, assim, um padrão que impõe seus conceitos. Esse modelo se inspira na necessidade de imprimir à terra uma noção de objeto, que seja, enfim, suscetível de apreensão nos moldes clássicos de direito privado, como a compra e venda, tendo daí a circulação no mercado. E a esse sistema dogmático e em si mesmo fechado que tem sentido delimitar espaços e formas de ocupação impostas. Daí porque estão à margem dele regras consagradas pelo uso comum. [...] E quando o conflito desagua no Poder Judiciário, sempre há uma hermenêutica conservadora de prontidão para zelar por um resultado contra qualquer avanço social. Os interesses que dominam a produção da lei são os mesmos que governam sua aplicação. [...].

É certo afirmar que desde a redemocratização do país em outubro de 1988, por meio da Constituição Federal, os tribunais do país ganharam um maior protagonismo. Mas esse maior protagonismo muitas vezes acaba em ativismo judicial, o que em algumas hipóteses, acaba por ameaçar a democracia.

Sobre o ativismo judicial menciona José Eduardo Faria (2003, p. 11):

Nesse sentido, o “ativismo” judicial é uma estratégia proativa de interpretação usada pelos juízes para concretizarem promessas constitucionais, aplicando-as a situações não contempladas de modo preciso em seu texto. Mesmo que não se confundam com livre criação de direito, as interpretações extensivas das leis podem deflagrar tensões institucionais, por politizarem os tribunais. Esse tipo de interpretação assegura aos juízes flexibilidade para lidar com problemas não contemplados objetivamente pela Constituição.

(...).

Uma Justiça protagonista é capaz de assegurar as “normas aspiracionais” da Constituição, no sentido de construção de um país melhor, mais justo e mais igualitário. Contudo, ela também pode entrar no mérito de atos administrativos do poder público, sob a justificativa de aplicar princípios constitucionais ou de conter desvios de finalidade, substituindo desse modo a vontade do Executivo.

(...).

Essa é uma das facetas do desajuste institucional do país. Dada a dificuldade de disciplinar por meio de regras expressas por conceitos unívocos as matérias que foram constitucionalizadas, os autores da Constituição, por prudência e altas doses de pragmatismo, recorreram a normas principiológicas, que são imprecisas por natureza. O motivo foi a ausência, na Assembleia Constituinte, de bancadas hegemônicas capazes de propiciar tratamento jurídico objetivo em temas polêmicos. (*Ibidem*, p. 12-13).

Sob a ótica de Bourdieu (1989), pode-se dizer que o Poder Judiciário exerce um poder simbólico, vez que é estruturado e exercido por um corpo de especialistas e tem o poder de transformar a realidade dos jurisdicionados, de modo que produz efeitos diretos na vida em sociedade, tal como nos campos político, social e econômico.

Reserva o autor no sentido de dizer que o “conteúdo prático da lei que se revela no veredicto é resultado de uma luta simbólica” (BOURDIEU, 1989, p. 224), considerando a decisão judicial como o resultado de uma relação de força, trazendo mais de quem a profere do que realmente determina a lei, partindo do pressuposto que a decisão judicial não é a vontade do juiz, mas sim a do legislador (BOURDIEU, 1989, p. 225).

Assim, pode-se fazer uma ligação entre a obra de Pierre Bourdieu e a relação do Estado com os particulares, principalmente quando se trata do Poder Judiciário como nas decisões do Supremo Tribunal Federal, que é responsável por decidir a respeito de questões de grande relevância na vida da sociedade.

O poder simbólico que menciona Bourdieu está presente nas decisões judiciais, nos votos dos ministros do STF, que possuem uma linguagem própria do mundo jurídico, que ultrapassam em muito o próprio papel de instância máxima jurídica desta corte e quando assim atua, quer queira quer não, ela vai além de aplicar o direito ao caso concreto, passando na frente dos demais poderes ao dizer mais do que quis dizer a Constituição. Nesse sentido:

O Direito é muito poderoso porque fornece uma espécie de reserva de técnicas de pensamentos e de técnicas de ação. Os detentores do capital jurídico são detentores de um recurso social constituído essencialmente de palavras ou conceitos – mas as palavras são instrumentos de construção da realidade e, em particular, da realidade social.” (BOURDIEU, 2014, p. 431)

Nessa ótica, o estudo de Bourdieu é importante para se verificar como os problemas sociais desaguam no Poder Judiciário e qual a interpretação que esse Poder faz da Constituição Federal, o que nos leva a pensar quais são os agentes que estão em jogo. Existe um modelo ideal de Justiça ou sempre será criado novos argumentos para se alterar esse sistema? É por meio desse pensamento crítico que Bordieu tem sobre o Poder Judiciário como

intérprete da lei que devemos nos concentrar, posto que na ação de desapropriação, como dito, é sempre desse Poder a última palavra, o que não é salutar quando se trata da reforma agrária.

Não por menos, cunhou-se a expressão “supremocracia⁴⁷” a essa interferência que o Supremo Tribunal Federal (e aqui leia-se Poder Judiciário) possui na vida dos cidadãos e em quais momentos suas decisões violam a separação de poderes, se somente quando julga com base em interesses meramente políticos ao sabor ou contra o chefe do Poder Executivo Federal da ocasião ou se de fato quando aplica o texto constitucional.

Aqui mais uma vez se faz presente a teoria do poder simbólico de Bourdieu, pois o jurista quando exerce seu cargo, sua função, inevitavelmente carrega consigo uma série de elementos simbólicos que influenciam sobremaneira em suas decisões, ainda que de modo inconsciente.

Não se pode deixar de mencionar e conforme será discutido de maneira mais satisfatória, a Constituição de 1988 é marcada por uma forte politização propícia do momento em que elaborada, principalmente como se infere dos prelúdios de sua elaboração quando na Constituinte onde o tema reforma agrária foi objeto de inúmeros debates e seções. De modo que se pode dizer que o texto constitucional de 1988 aproximou o Direito tanto do aspecto axiológico quanto hermenêutico, sobretudo como é visto nas questões atinentes aos direitos fundamentais e sociais.

A atuação política do Supremo Tribunal Federal é corroborada pelos estudos de Pierre Bourdieu (1989), configurada no poder simbólico deste órgão de poder, pois que se trata de a mais alta cúpula do Poder Judiciário de “dizer o Direito”. O problema que se coloca é até onde vai os limites de atuação desse poder frente aos demais e se não estaria invadindo competência de outros poderes.

Será que o Poder Judiciário está sempre promovendo justiça e paz social por meio das ações de desapropriação? Se considerado o tempo para o trânsito em julgado de uma ação desapropriatória, a acumulação de juros que favorece o proprietário quando a União paga no imóvel a ser desapropriado um valor bem superior ao de mercado e os inúmeros impedimentos colocados no caminho que atrapalham a entrega da prestação jurisdicional a resposta é negativa.

⁴⁷ Termo cunhado por Oscar Vilhena que possui, no conceito do autor, um duplo sentido: “Em um primeiro sentido, o termo supremocracia refere-se à autoridade do Supremo em relação às demais instâncias do judiciário. (...). Em um segundo sentido, o termo supremocracia refere-se à expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais poderes.” (VIEIRA, 2008, p. 441-463).

Assim é de perguntar-se: o juiz deve portar-se tão somente como equidistante das partes, imparcial e sem contato social? Ou deve ser um juiz com viés jus naturalista de modo a interferir na vontade do legislador para o fim de conferir eficácia à reforma agrária?

Tendo em vista que o constituinte dispôs que a ação de desapropriação para fins de reforma agrária deve passar pelo Poder Judiciário, é importante que os julgadores se sintam mais próximo do caráter social da norma, do princípio da função social da propriedade, visando ao fim social da reforma agrária, que é ser uma reforma redistributiva de terras, corrigindo as distorções do passado no que tange ao modo de como se deu a distribuição de terras no Brasil.

Para Cappelletti (1993) o magistrado deve se aproximar sobre o caso concreto que irá decidir:

[...] pode-se dizer, portanto, que, embora a profissão ou a carreira dos juízes possa ser isolada da realidade da vida social, a sua função os constrange, todavia, dia após dia, a se inclinar sobre essa realidade, pois chamados a decidir casos envolvendo pessoas reais, fatos concretos, problemas atuais da vida. Neste sentido, pelo menos, a produção judiciária do direito tem a potencialidade de ser altamente democrática, vizinha e sensível às necessidades da população e às aspirações sociais. [...] Parece bem evidente que a noção de democracia não pode ser reduzida a uma simples ideia majoritária. Democracia, como vimos, significa também participação, tolerância e liberdade. Um judiciário razoavelmente independente dos caprichos, talvez momentâneos, da maioria, pode dar uma grande contribuição à democracia; e para isso em muito pode colaborar um judiciário suficientemente ativo, dinâmico e criativo, tanto que seja capaz de assegurar a preservação do sistema de *checks and balances*, em face do crescimento dos poderes políticos, e também controle adequados perante os outros centros de poder (não governativos ou quase-governativos), tão típicos das nossas sociedades contemporâneas. (*Ibidem*, p. 105-107).

Quando o legislador coloca inúmeros entraves no caminho para obstar a implantação da reforma agrária por meio judicial, cabe ao juiz, como intérprete da lei, driblar esses percalços – mas sempre em respeito à Constituição – para fazer valer os princípios estipulados no próprio texto constitucional.

Muitas dessas barreiras está representada no apego à literalidade das normas se comparado à realidade social ao direito discutido no caso concreto.

Esse enaltecimento pela letra fria da lei a fim de desconsiderar o que se está em discussão nos autos contribui para o atraso na entrega prestação jurisdicional, bem como na implantação dos projetos de assentamentos, fazendo com que as ações demorem anos a fio para terminarem, com grave ofensa não somente ao artigo 1º da LC 76/93 (que estabelece o

rito sumário no âmbito dessas ações), mas também ao disposto no inciso LXXVIII⁴⁸, do artigo 5º da Constituição Federal, que trata do princípio da razoável duração do processo.

Quando o Poder Judiciário não possui segurança jurídica, ele não contribui para a efetividade da justiça. Não se pode ter inúmeras interpretações sobre um mesmo fato, onde decisões que já haviam sido consolidadas, são modificadas sem qualquer fundamentação jurídica legal com base em decisões políticas e não jurídicas, somado ainda ao fato na demora no julgamento das ações, como ocorre, por exemplo, com as ações de desapropriação para fins de reforma agrária.

A título exemplificativo da insegurança jurídica nas ações de desapropriação para fins de reforma agrária temos a questão dos juros moratórios e compensatórios que até hoje não foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal⁴⁹, o que gerou uma gama incontável de recursos nessas duas últimas décadas com relação a esse ponto, provocando um prejuízo incalculável para o INCRA, uma vez que essas decisões com relação a essas ações muitas das vezes são politizadas e deveria ficar ao arbítrio do Poder Legislativo e não ao Poder Judiciário definir como será calculado a forma de juros nesses processos como ocorre, tendo sido até mesmo editado súmula pelo STF nesse sentido.

Que segurança jurídica o Estado e os jurisdicionados podem ter se uma questão fundamental como juros em ação de desapropriação para reforma agrária demora mais de vinte anos para ser julgada? Quantos recursos e milhões de reais poderiam ter sido evitados pela Fazenda Pública somente com relação a esse tema?

Muitas das vezes são utilizadas jurisprudências defensivas nesses processos para se barrar ou travar a subida de recursos que deveriam abordar o Direito ali discutido e enriquecer o debate social e de política pública do tema reforma agrária, mas que são obstadas para evitar-se o prolongamento do debate.

Nesse ponto, a principal contribuição do Poder Judiciário em sua missão constitucional, nos processos desapropriatórios para fins de reforma agrária, é fazer ser respeitado o princípio expresso na Constituição Federal da função social da propriedade rural. Para isso acontecer, deve haver uma mudança radical na forma de como os julgadores

⁴⁸ LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁴⁹ Um exemplo é a ADI 2332/STF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ainda em 18/10/2000, onde foi requerida a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da MP n. 2.027-43/00, que acrescentaram o artigo 15-A ao Decreto-Lei n. 3.365/41, para fixar, dentre outras medidas, o limite máximo de 6% ao ano para os juros compensatórios, devidos sobre o valor da diferença sobre o preço ofertado e o valor do bem fixado na sentença. O pedido cautelar foi deferido ainda na data de 05/09/2001 e o mérito julgado somente em 17 de maio de 2018, onde, por maioria, o STF alterou o entendimento que prevaleceu na cautelar, declarando a constitucionalidade da taxa de 6%. Foram opostos embargos de declaração dessa decisão ainda 26/04/2019 e somente foi julgado recentemente, cuja publicação deu-se no DJE em 10/01/2023 e, com certeza, será objeto de novos embargos de declaração prolongando ainda mais o debate.

enxergam a ação de desapropriação para fins de reforma agrária, deixando de lado o apego ao positivismo para se buscar o fim social da norma, mas sem desrespeitar o texto constitucional.

6.2 Os reveses do Poder Judiciário nas ações de desapropriação para reforma agrária: benefícios ao proprietário com acumulação de juros moratórios e compensatórios

Sobre a efetivação da reforma agrária, por meio dos processos de desapropriação, Cunha Filho (2007), em sua dissertação de mestrado, demonstrou que a Constituição de 1988 e a forma como tem sido interpretada pelos juízes tem dificultado a atuação do Poder Executivo na aquisição de terras para a reforma agrária.

Conforme será mais bem argumentado a seguir, não se verificou nas ações de desapropriação dos processos analisados para a confecção desse trabalho outro critério que não seja a improdutividade do imóvel como requisito para a declaração de reforma agrária por interesse social, nem mesmo na literatura pesquisada foi possível identificá-los. Em todos os processos analisados, a única condição utilizada pelo INCRA para declarar o imóvel passível de reforma agrária foi o critério improdutividade e não os demais descritos na Constituição em seu artigo 186.

Sérgio de Brito Cunha Filho, ao citar a obra de Pedro Ramos, ressalta que uma das principais causas que dificultam a desapropriação dos imóveis rurais para fins de reforma agrária é o referente aos índices de produtividade. Descreve o referido autor:

Um dos principais fatores que dificultam a desapropriação de imóveis rurais é a questão da atualização dos índices de produtividade. Deve ser ressaltado que a atualização de tais índices é uma exigência legal constante no artigo 11 da lei nº 8.629/93, segundo o qual tais parâmetros deverão ser ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional. A atualização dos índices deve ser feita pelo Ministério da Agricultura e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, contudo, os sucessivos governos vêm descumprindo tal dispositivo legal, pois os atuais índices de produtividade apresentam uma defasagem de 30 anos, razão pela qual não refletem o desenvolvimento tecnológico e o nível de produtividade atuais da agropecuária brasileira. (CUNHA FILHO, 2007, p. 158).

Os índices de produtividade da terra, expressos em critério econômico, cuja fonte de informação sobre a produtividade (artigo 6^o da Lei 8.629/93) é do Cadastro de Imóveis

⁵⁰ Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. § 1º O grau de utilização da terra, para efeito do *caput* deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. § 2º O grau de eficiência na

Rurais do INCRA, como o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência da Exploração (GEE) foram estipulados com base nos índices dos censos agropecuários de 1970 a 1975 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou seja, desde essa época os índices não são atualizados, graças as interferências da bancada ruralista no Congresso Nacional que impedem sua atualização.

A propriedade privada – independente da dimensão e do fator produtividade - deve cumprir sua função social seja qual for, visto que do contrário deve ser enxergada como latifúndio, razão pela qual deve ser destinada à reforma agrária, mas que não ocorre devido a contradição expressa voluntariamente na Constituição pelos congressistas latifundiários. Nesse sentido:

Promovida a confusão, nada se colocou para redimi-la, deixando à interpretação do Poder Judiciário que, invariavelmente, vem impedindo a reforma agrária pelo só fato da discussão da produtividade da terra, mantido os índices estabelecidos há 40 anos, ainda antes da revolução verde, como se o artigo 185 fosse o dispositivo baliza de toda política pública agrícola, agrária e fundiária da Constituição de 1988 (MARÉS, 2010, p. 195).

Assim, um único inciso não pode anular ou limitar os preceitos que estão presentes em todo o ordenamento jurídico, posto que o ordenamento jurídico constitucional deve ser visto como um todo, sendo vedada a interpretação isolada de modo a suprimir ou mesmo reduzir a finalidade do texto constitucional (princípio da unidade da Constituição).

Sobre o artigo 185 da Constituição Federal, dispõe Siqueira (2016, p. 123).

É necessário questionar, também, outra causa de veto à amplitude essencial da reforma agrária: pôr fim ao regime de latifúndios e de minifúndios. Contrariamente a essa razão prática da reforma, o constituinte, na redação intrusa do art. 185, da Constituição, conferiu uma espécie de imunidade absoluta à reforma agrária, ao imóvel que venha a ser classificado como “produtivo”, mesmo que este não observe um ou todos os demais requisitos objetivos de atestação de cumprimento da função

exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática: I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea; II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea; III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração. § 3º Considera-se efetivamente utilizadas: I - as áreas plantadas com produtos vegetais; II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo; III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental; IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

social. É óbvio que, para a minoria proprietária infensa à reforma agrária, foi estabelecido um veto decorrente do pensamento ideológico estruturado na propriedade sagrada e absoluta. O texto do artigo 185 foi o artifício criado para concretizar a *anti-efetividade* da reforma agrária.

A Constituição Federal de 1988 não ajudou muito a questão da reforma agrária, visto que foi considerada mais como “sopro do empresário e do proprietário de terra do que dos setores populares” (QUINTANS, 2011, p. 90).

Ou seja, se sob um determinado aspecto previu a necessidade de se observar a função social da propriedade, de outro lado não trouxe os instrumentos necessários para se efetivar essa política pública, colocando uma série de dificuldades no avanço desse tema se comparado ao Estatuto da Terra de 1964 e das redações das Constituições anteriores.

A esse respeito, comentou Plínio de Arruda Sampaio:

A direita deixou para a esquerda a formulação das declarações de direitos, das normas programáticas, e concentrou-se nos instrumentos de realização dos direitos. O exemplo típico é a enunciação de amplos direitos que preveem existência digna, estabelecem garantias ao homem do campo, incorporados ao mesmo projeto que prevê instrumentos tão limitados de reforma agrária que inviabilizam a distribuição da propriedade (*apud* J. G. SILVA, 1989, p. 128).

Conforme consta do texto constitucional atual por meio de seu artigo 185, é proibido a desapropriação dos pequenos e médios imóveis rurais (se o proprietário possuir mais de uma pode ser desapropriada) e não se pode desapropriar os latifúndios somente em razão de sua grande extensão, mas também se tornou impossível de desapropriação o imóvel produtivo, nos termos do artigo 185, inciso II, da Constituição Federal. Aqui entenda-se como produtivo ainda que explore somente a monocultura ou qualquer atividade pecuária, não importando para a lei que tipo de exploração ocorre no imóvel, mas sim que seja produtiva, seja a que título for, o que também se trata de uma concepção vaga e aberta inserida pelo Constituinte deliberadamente.

Sobre o tema, pertinentes os comentários de Paulsen (1997, p. 97):

Assim, pode-se afirmar, sem risco de erro, com base no claro texto constitucional, que basta a propriedade ser produtiva para que esteja exime da desapropriação. Não importa se não cumpre as demais condições para o cumprimento de sua função social; se houver deficiências neste particular, o proprietário estará sujeito a sanções administrativas, mas isso não tornará a propriedade passível de desapropriação para reforma agrária.

Dito isso, a constitucionalização do direito de propriedade, bem como sua desobrigação a ser desapropriada quando produtiva, deve ser analisada de acordo com os objetivos da República, conforme ensina Gustavo Tepedino:

A produtividade, para impedir a desapropriação, deve ser associada à realização de sua função social. O conceito de produtividade vem definido pela Constituição de maneira essencialmente solidarista, vinculado aos pressupostos para a tutela da propriedade. Dito diversamente, a propriedade, para ser imune à desapropriação, não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. Utilizada para fins especulativos, mesmo se produtora de alguma riqueza, não atenderá sua função social se não respeitar as situações jurídicas existenciais e sociais nas quais se insere. Em consequência, não será merecedora de tutela jurídica, devendo ser desapropriada, pelo Estado, por se apresentar como um obstáculo ao alcance dos fundamentos e objetivos – constitucionalmente estabelecidos – da República. Em definitivo, a propriedade com finalidade especulativa, que não cumpra a sua função social, ainda que economicamente capaz de produzir riqueza, deverá ser prioritariamente desapropriada, segundo a Constituição, para fins de reforma agrária. (TEPEDINO, 1999, p. 274).

Mesmo tendo a Constituição atual estabelecido a função social da propriedade, onde é definido critérios para seu cumprimento, de outro vértice acabou com a possibilidade de desapropriar latifúndio em razão de sua extensão, definindo a não incidência da política sobre a propriedade produtiva, retornando com a exigência de indenização prévia onde as diversas legislações posteriores ampliaram a atuação do Poder Judiciário, o que culminou na dificuldade de implantação da Reforma Agrária:

Com o atual marco normativo e a diminuição de poder do Executivo, esta histórica tendência antirreformista do Judiciário se faz sentir ainda mais na prática da atuação do INCRA, autarquia federal incumbida de realizar as desapropriações. Toda a atuação administrativa do INCRA vem sendo interrompida em qualquer de suas fases de tramitação por decisões judiciais proferidas em ações movidas por proprietários rurais que, habilmente, questionam a legalidade das desapropriações. (CUNHA FILHO, 2007, p 33).

Continua o autor citado sobre sua análise da legislação agrária afirmando que a Lei n. 8.629/93 e a Lei Complementar nº 76/93, ampliou as dificuldades criadas pela norma constitucional para o prosseguimento do procedimento desapropriatório, onde o Poder Judiciário tem forte contribuição para esse atraso, se revelando por exemplo os seguintes: a) aumento das possibilidades de intervenção pelo Poder Judiciário nas fases administrativas, com o objetivo de impedir ou interromper as desapropriações e os procedimentos de assentamento das famílias beneficiadas; b) o valor da indenização passou a ser vinculado ao valor de mercado do imóvel rural; c) a transferência de domínio passou a se dar somente após o pagamento integral do imóvel, garantindo ao INCRA, após verificação do judiciário, a posse provisória do imóvel e ao fazendeiro o pagamento dos juros compensatórios, o que praticamente sobreleva em muito o valor da indenização em prejuízo aos cofres públicos e acaba que é mais vantajoso para o proprietário angariar mais tempo com procedimentos

protelatórios em âmbito judicial; d) a discrepância entre os valores da terra nua e das benfeitorias encontradas pelos técnicos do INCRA e os peritos do juízo; e) a cumulação de juros moratórios e compensatórios⁵¹ em prejuízo do ente público.

Na qualidade de procurador do INCRA, Cunha Filho (2007) aponta que os proprietários atuam perante o Poder Judiciário no sentido de inviabilizar as desapropriações e os assentamentos de reforma agrária, ajuizando processos judiciais de conhecimento com pedidos liminares de suspensão de procedimentos administrativos realizados pelo INCRA, questionando inúmeras etapas da desapropriação e fazendo da reforma agrária uma batalha demorada perante o Poder Judiciário.

Como se não bastasse toda a garantia que os desapropriados tem durante o tramitar do procedimento expropriatório em âmbito administrativo, garantindo a eles toda a ampla defesa e contraditório, esses proprietários ainda contam com o apoio dos tribunais ao deferir-lhes os pedidos liminares ou cautelares, sustando o procedimento de desapropriação com nova reabertura de meios de prova, afastando ainda a improdutividade demonstrada pela autarquia pública que tem como atribuição legal justamente essa finalidade, ou seja, analisar se o imóvel é produtivo ou não e se cumpre sua função social.

Verifica-se que o Poder Judiciário se coloca no lugar da autarquia federal – INCRA-, criada justamente para proceder a reforma agrária, conforme legislação de regência.

É possível se concluir que a desapropriação para fins de reforma agrária, não obstante tratar-se do principal instrumento na aquisição de terras e o mais popular até agora, não tem se mostrado eficaz para realização dessa política pública.

Nesse sentido:

A reforma precisa ser realizada, com a exigência de planejamento prévio e a correspondente elaboração de um plano, para não apenas esgotar demandas mais pressionadas, mas, como ação dirigente em relação ao uso da terra, um bem peculiar que não pode se submeter ao livre arbítrio do particular. Para encerrar as incertezas, protelações e vetos, é necessária uma intervenção ampla podendo para pôr fim ao regime de minifúndios e de latifúndios, ao mesmo tempo que seja estabelecido um mecanismo que impeça as suas reconstituições. Para concluir o pensamento, em torno da obstacularização estruturada à reforma agrária, posso afirmar que não existem argumentos, mas vetos. O lastro desse veto estrutural é a origem do modelo latifundista e escravocrata, essa mentalidade que resiste ao tempo e se utiliza da força política e das armas para impedir a reforma. (SIQUEIRA, 2016, p. 108).

⁵¹ Os juros compensatórios são uma construção jurisprudencial, decorrente da interpretação dos juízes a respeito do artigo que prevê justa e prévia indenização. Segundo os Tribunais, é correspondente a 12% ao ano a partir da imissão de posse do INCRA. Incidem sobre a diferença entre o valor depositado pelo INCRA e aquele definido pela sentença desapropriatória. Como normalmente o juiz segue o valor considerado por seu perito, a diferença com a incidência dos juros tem trazido grandes somas a serem pagas pelo órgão estatal. Nesse sentido, *vide* súmula 618/STF já citada anteriormente neste trabalho.

Assim, essa judicialização da política nos procedimentos desapropriatórios atrapalha em muito a efetividade dessa política pública, porque ela não é uma intromissão positiva, mas sim carregada de um apego ao formalismo e à letra fria da lei.

José Eduardo Faria (2003, p. 14-15) observa que as tensões no âmbito do Legislativo e do Judiciário decorrem do fato de que esse cipoal normativo leva os tribunais superiores a serem chamados para tentar restabelecer ou assegurar um mínimo de coerência e unidade no sistema jurídico. É aí que surge o fenômeno da “judicialização” – a crescente ampliação da ação executiva e legislativa dos tribunais na vida política e econômica.

Como o julgador não pode deixar sem resposta os casos que lhe são apresentados, há a necessidade de criar-se saídas para responder à demanda que lhe é submetida, o que vezes ou outra acaba ultrapassando os limites concebidos pelo legislador, como não poderia deixar de ser, posto que ele deve buscar as lacunas da lei em algum lugar. Ou seja, como a legislação não tem todas as respostas que deveria dar aos julgadores, esses se veem compelidos a procurar outras interpretações, e é aí que assumem um papel legislativo, isto é, “ao aplicar as leis a casos concretos, eles terminam sendo seus co-autores” (FARIA, 2003, p. 13). Nesse sentido, continua o referido autor:

Por isso, a tradicional divisão do trabalho jurídico no Estado de Direito é rompida pela incapacidade do Executivo e do Legislativo de formular leis claras e sem lacunas, de respeitar os mais elementares princípios gerais de direito e de incorporar as inovações legais exigidas pela crescente integração dos mercados (Waltman: 1996). Isso propicia o aumento das possibilidades de escolha, decisão e controle oferecidas à magistratura, levando assim ao protagonismo judicial na política e da economia. E, na medida em que o Judiciário tem de decidir questões legais de curto prazo e com enormes implicações sócio-econômicas, ele se converte numa instituição “legislativamente” *ativa* (Faria, 1992:80). (FARIA, 2003, p. 15).

É de bom alvitre ressaltar que o conceito de justiça foi historicamente ampliado principalmente por meio do movimento operário do século XIX, com a construção e consolidação do direito do trabalho, isto é, a conquista dos direitos sociais provocou a introdução de valores eminentemente públicos na esfera privada, passando o Estado a intervir e a regular as relações entre os particulares para a proteção dos direitos sociais, sem intervir nas relações de propriedade e é justamente nesse conflito de direitos (o social e particular) que a propriedade privada é protegida em oposição aos demais direitos fundamentais e onde o Poder Judiciário atua.

Vale destacar que o juiz, titular da legitimidade para intervir nos conflitos em nome do Estado, não é isento e está longe de sê-lo, uma vez que além de já trazer em sua formação o

conceito jurídico de propriedade como aprendeu na faculdade de Direito, ele também aplica esses conhecimentos decorrente do campo jurídico nos processos em que intervém.

A judicialização da Reforma Agrária não tem favorecido a fomentação dessa política pública, posto que na contramão os proprietários de terra vêm se utilizando de decisões judiciais para impedir o andamento tanto dos processos administrativos no INCRA, quanto dos processos de desapropriação ajuizados pela referida autarquia.

No entanto, a responsabilidade para ter se configurado esse cenário é também do legislador, pois determinou que somente o Poder Judiciário poderia realizar a desapropriação para fins de reforma agrária, onde se tem um processo judicial verdadeiramente demorado, destituindo o fim para o qual foi criado.

Um dos pontos fundamentais levantados por Boaventura de Sousa Santos (1996) para mudança desse quadro é diminuir a morosidade sistêmica e ativa que existe nos tribunais, uma vez que esse processo alongado acaba por fazer os jurisdicionados desacreditarem na justiça, o que retira o crédito desse Poder perante a população e, por consequência, também fica prejudicado o respeito do povo a esse Poder.

Essa morosidade é explícita nos processos judiciais para fins de desapropriação para reforma agrária, onde se leva anos para proferir uma sentença e mais outros longos anos para se cumprir o julgado, onde a própria liminar de imissão provisória na posse que deveria ser proferida em quarenta e oito horas demora dias, senão meses e até mesmo anos para ser analisada e deferida.

Como exposto, o texto atual da Constituição Federal de 1988 no que se refere à desapropriação para fins de reforma agrária, bem como das legislações de regência, retrocederam ao conferirem menor poder ao Executivo e aumentando sobremaneira os poderes do Judiciário no trato desse assunto.

Por este prisma, leciona Medeiros (2003, p. 43): “um novo elemento torna-se essencial para a compreensão dos desdobramentos políticos da questão agrária brasileira: o papel do Judiciário, com seu poder de determinar despejos, arbitrar valores de desapropriação etc.”

Pelo ritmo das ações de desapropriações analisadas e pelo histórico dessas ações junto ao Poder Judiciário não é segredo concluir que ao longo da história esse Poder sempre se mostrou antirreformista com relação às desapropriações e não por vontade própria, mas porque é dependente de um conceito antigo de propriedade que foi ensinado toda a vida nas universidades, desde a fundação do primeiro curso de Direito no Brasil. Prova disso é que os proprietários de terra conseguem ajuizar ações judiciais e muitas das vezes conseguindo a

obtenção de liminar e/ou antecipação de tutela para questionar as fases do procedimento administrativo de desapropriação, bem como questionar a legalidade do referido ato.

Ou seja, “a reforma agrária se enreda nas ações protelatórias dos proprietários de terras que se socorrem do Poder Judiciário (e que a ambiguidade da lei permite), para barrar e impedir o programa de interesse social” (STOREL FILHO *et al*, 2005, pág. 72).

Muitas das vezes esse questionamento por parte dos proprietários sobre a legalidade das desapropriações ocorre antes mesmo do ajuizamento da ação devida pelo INCRA. A antecipação de liminares ou de tutela no curso do procedimento administrativo feito pelo Poder Judiciário a pedido dos proprietários atrasam sobremaneira o processo desapropriatório fazendo com que as terras objeto das futuras ações sejam alteradas pelos mesmos, que podem inutilizar a vistoria realizada se decorrido o prazo de seis meses contados a partir da notificação, conforme artigo 2º, § 4º⁵², da Lei 8.629/93.

Outro fator importante que atrasa muito o procedimento desapropriatório é o constante no parágrafo 2º, artigo 2º da Lei Complementar 76/93 ao expor que, para o INCRA ingressar no imóvel a ser expropriado para se realizar a vistoria e avaliação do imóvel, após a publicação do decreto expropriatório, necessita de autorização judicial.

Ora, se o rito a ser seguido deve ser o sumário, conforme determinado pela própria Lei Complementar e estabelece o artigo 184, § 3º da Constituição Federal, tal imposição é uma exceção à autoexecutoriedade dos atos administrativos e a regra contida no artigo 7º da Lei Geral de Desapropriações (Decreto-Lei nº 3.365/41), que prescreve que após publicado o decreto expropriatório, o ente expropriante está automaticamente autorizado a entrar no imóvel expropriado sem necessidade de autorização judicial, o que já ocorre em outros tipos de desapropriação que não seja a agrária.

Até mesmo os decretos desapropriatórios assinados pela Presidência da República são questionados no STF pelos proprietários, por meio de ações de mandado de segurança no STF e cautelares inominadas ou mesmo ações declaratórias em primeira instância, com o objetivo de impedir o ajuizamento das ações de desapropriação, bem como fazer com que se decaia o prazo de dois anos contados do decreto expropriatório para o ajuizamento da respectiva ação desapropriatória, haja vista tratar-se de prazo de direito material, a ser contado em dias corridos, de modo que o uso indiscriminado de ações autônomas para se questionar o decreto desapropriatório tem sido usado justamente para fazer decair esse direito.

⁵² § 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

Verifica-se assim que o INCRA fica enfraquecido nos processos de desapropriação frente às inúmeras opções que os proprietários têm com o fim de embargar o procedimento desapropriatório, seja na fase administrativa, seja na fase judicial.

O Constituinte e legislador ordinário conferiu muito mais do que deveria ao Poder Judiciário nas legislações extravagantes (Lei 8.629/93 e LC 76/93) ao determinar que este Poder deve sempre intervir nessas causas, inclusive para se adentrar no imóvel a ser desapropriado para fins de vistoria inicial, o que não é necessário pelo exposto na lei geral de desapropriação (artigo 7^o⁵³, do Decreto-Lei n. 3.365/41).

Nesse sentido, é o pensamento de Sérgio Sérulo da Cunha (CUNHA, 2000, p. 271), ao comentar a redação da Lei 8.629/93 ao dizer que se trata de “um cipoal Kafkiano, um hino ao tecnicismo burocrático, que entope e paralisa qualquer processo, administrativo ou judicial”.

O que também é corroborado por Fachin (1990, p. 5-6) ao mencionar que os dispositivos legais que regulamentam a regularização fundiária no Brasil caracterizam um “[...] verdadeiro cipoal legal de poucas saídas e muitas estradas tortuosas”, que parece ter sido o objetivo desde o início tanto pelo constituinte como legislador ordinário a não operar de forma adequada, onde sempre os interesses econômicos da propriedade privada individual são colocados em primeiro plano.

Esse número excessivo de leis, ao lado da insegurança jurídica e morosidade das ações, são fatores, entre outros, que contribuem para a chamada crise da justiça e do Direito, o que sem sombra de dúvidas acaba resvalando no Poder Judiciário, pois no Brasil, criam-se leis ao sabor dos ventos ao invés de aperfeiçoar as já existentes. Com isso, as leis novas muitas das vezes divergem-se com outras leis já existentes sobre o mesmo assunto, e só a expressão “revogam-se as disposições em contrário” não basta para corrigir o problema.

No Brasil é costume do legislador não se preocupar em aperfeiçoar a lei já existente, mas sim editar novas leis como se isso fosse uma panaceia, uma forma de contribuição efetiva para a democracia e justiça. Essa inflação legislativa no país tem uma parte considerável de culpa para o atraso da justiça. Nesse sentido:

Essa legislação, contudo, não só é quase sempre produzida ao arrepio da Constituição, como também costuma fundir diferentes matérias num mesmo texto legal ou fragmentar a mesma matéria em diferentes leis e medidas provisórias, leis, decretos e portarias.” (FARIA, 2003, p. 12-13).

⁵³ Art. 7^o Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.

Ou seja, ao invés de as leis tratarem da matéria em toda sua extensão, elas são criadas para resolverem questões pontuais, e não tratar o problema em sua gênese, conforme expõe Faria:

Essa disfuncionalidade crescente tanto do Estado 'social' ou regulador quanto de seu instrumental normativo configura um processo que tem sido chamado de 'ingovernabilidade sistêmica' ou 'crise de governabilidade' pelos cientistas políticos. E de 'inflação legislativa', 'jurisificação' (ou 'sobre-juridificação') e 'trilema regulatório', pelos sociólogos e teóricos do direito. (FARIA, 1999, p. 117).

Verifica-se assim que um dos entraves para a efetivação da Reforma Agrária também emerge das próprias leis que discutem o tema, posto que em seu texto sempre se encontra uma adversativa para o fim de não dar efetividade à norma, constando na grande parte das vezes alguma locução, expressão, enfim, uma exceção para coibir a pronta realização da reforma agrária, conforme demonstra Marés:

Sempre há uma vírgula, um advérbio ou uma contradição entre os incisos ou parágrafos que permitem ao intérprete, juiz, administrador público ou fiscal dizer o que não é e manter, por mais algum tempo o flagelo. A ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei ainda impera no seio do Estado, ou seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece. (MARÉS, 2003, p. 13).

Além do que a maioria dessas leis são feitas por políticos que são na verdade grandes latifundiários e tem interesses completamente divergentes daqueles que exigem as reformas sociais⁵⁴, existindo um verdadeiro conflito de interesses entre o legislador e o legislado, conforme será destacado esses elementos no subtópico seguinte, bem como quando da análise dos processos que serviram de base a esse estudo.

Configura-se assim, a política de reforma agrária no Brasil do que a socióloga e historiadora boliviana Silvia Rivera Cusicanqui (2012, p. 95-109) denominou de “gatopardismo”, ou seja, a política de mudar tudo para que tudo permaneça igual, conforme sempre ocorreu no Brasil desde a Lei de Terras com relação a esse tema.

Corroborar deste argumento Fachin (1990, p. 8):

⁵⁴ As grandes reformas sociais no Brasil, como a abolição da escravatura, foram propostas pelos representantes do pensamento radical, os liberais, mas postas em prática pelos conservadores, ou como a Proclamação da República, propostas pelos radicais da época e consumada contra eles pelos militares, na verdade herdeiros da tendência centralizadora, profundamente presente nas contradições do Estado brasileiro, e oriundas do absolutismo monárquico, em cuja crise esse Estado foi gerado. Esse jogo político envolvendo tendências opostas responde pelo modo contido como as reformas sociais e políticas são concretizadas no Brasil. (MARTINS, 1994).

[...] Desse modo, assim se compõe, em resumo, o sistema: o legislador, por mais que receba o máximo de reclamos sociais para transformar o sistema, chega, quando muito, ao ponto de formular regras legais que embora com certa novidade formal – como é o caso de inserir-se pela primeira vez na Constituição a ideia de função social da terra – encontram sua eficácia tolhida por outras, que entre si, então se anulam. Isso ocorre, para citar um exemplo, com a proibição constitucional de desapropriação das terras ditas ‘produtivas’ para fins de Reforma Agrária. [...].

Ainda sobre a edição das leis, a Assembleia Constituinte não cuidou de criar um texto legal fechado, mas sim por meio de normas e conceitos abertos, e assim o legislador ordinário foi replicando esse método de legislar, acabando num verdadeiro caos legislativo, a exemplo do que ocorre com a matéria em estudo de reforma agrária, em que o constituinte pôs tanto o direito de propriedade como o princípio da função social como direitos fundamentais, bem como ao delegar ao Poder Judiciário a função de conduzir o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, pois sabia que pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, seria garantido ao proprietário o acesso a esse Poder de qualquer forma, a fim de barrar o referido procedimento.

Sobre essa imperfeição técnica da Constituinte, ensina José Eduardo Faria:

E se tornaram visíveis na Assembléia Constituinte, quando seus integrantes optaram por redigir uma Carta com “textura aberta” e normas programáticas nas matérias polêmicas, por causa da ausência de bancadas hegemônicas, capazes de propiciar um tratamento jurídico objetivo. Como nenhum partido dispunha, por si ou sob a forma de coalizões, de maioria qualificada para agir na conformidade de um projeto político capaz de dar um mínimo de unidade conceitual e coerência programática à nova ordem constitucional, o recurso a normas programáticas e cláusulas indeterminadas, que poderiam ser reguladas posteriormente por leis complementares e ordinárias, em outras condições e outras configurações partidárias, foi a estratégia adotada para permitir a conclusão dos trabalhos. (FARIA, 2003, p. 15).

(...).

Por isso, o texto constitucional ficou ambíguo e sem espírito definido, sendo impossível saber ao certo em várias matérias o que de fato é direito adquirido, o que pode ser objeto de emenda e o que foi convertido em cláusula pétrea. A Constituição se desdobra em inúmeros capítulos, artigos e incisos que, se por um lado expressam o precário equilíbrio entre as diferentes forças políticas no âmbito da Assembléia Constituinte, por outro congelam determinadas situações sociais e econômicas sem explicar como elas podem ser mantidas, em termos materiais. Com isso, o Judiciário teve sua discricionariedade ampliada na dinâmica do processo de redemocratização e reconstitucionalização do País, sendo levado a assumir o papel de revalidador, legitimador, legislador e até de instância recursal das próprias decisões do sistema político, formado pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Ministério Público. (*Ibidem*, p. 16).

Outro ponto de interferência do Poder Judiciário que tem beneficiado sobremaneira os proprietários de terra, se refere ao valor das indenizações pagas pelo INCRA após o ajuizamento das ações, onde os valores têm sido muito elevados, pois é pago bem acima do

valor de mercado, gerando enriquecimento sem causa do expropriado, o que é justificado pelos seguintes motivos:

(...) 1) a extensão da duração dos processos judiciais de desapropriação, aliado à incidência de juros compensatórios e moratórios; 2) a discrepância entre os valores de terras nuas e benfeitorias encontrados pelos técnicos do INCRA e aqueles alcançados pelas perícias judiciais. (CUNHA FILHO, 2007, p. 147).

Ressalte-se que o percentual de 12% de juros compensatórios ao ano não é previsto em nenhum dispositivo legal, mas é fruto de construção jurisprudencial ao interpretarem os julgadores o termo “indenização justa” (conceito aberto), o que mais uma vez conta com a intervenção do Poder Judiciário para o fim de obstar a reforma agrária, posto que essa medida em última análise lesa os cofres públicos em benefício do direito de propriedade.

Se somados os juros compensatórios, com os juros moratórios, com o longo tempo de tramitação das ações de desapropriação, em grande parte por culpa dos próprios proprietários que fazem de tudo para que a ação seja demorada para render melhor juros, aliados ao procedimento burocrático da ação, referidas indenizações ficam cada vez mais caras ao erário, o que se torna um verdadeiro negócio para os expropriados, que podem obter mais lucro com a desapropriação das terras do que se fosse vendê-las para terceiros pelo valor de mercado, conforme consta dos textos dos artigos 15-A e 15-B da Lei Geral de Desapropriações⁵⁵ (artigos incluídos pela Medida Provisória 2.183-56/01), ou seja, é bem mais lucrativo ao proprietário protelar ao máximo a ação.

Nesse sentido, são esclarecedores os seguintes apontamentos feitos por Daniel Leite da Silva (2010):

Segundo informação lançada pelo Dr. Antônio Fonseca, Subprocurador Geral da República, em trabalho intitulado “Exposição de Motivos para Provocar o Cancelamento das Súmulas 618, 416, 345 e 164”, os juros compensatórios representam 2/3 (dois terços) de todos os recursos gastos para liquidação de indenizações judiciais em ação de desapropriação. Atualmente o INCRA acredita que, em relação às desapropriações para fins de reforma agrária, dentre o total de

⁵⁵ "Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. (Vide ADIN Nº 2332)

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. (Vide ADIN Nº 2332)

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir grau de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. (Vide ADIN Nº 2332)

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.

§ 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação." (NR) (Vide ADIN Nº 2332)

"Art. 15-B. Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição." (NR)

recursos destinados ao pagamento de indenizações judiciais em desapropriação, aproximadamente 50% são gastos com juros compensatórios, 14% destinam-se aos juros moratórios, 4% ficam a cargo dos honorários advocatícios, ao passo que apenas 32% referem-se ao valor de mercado do imóvel (terra nua e benfeitorias). Estes dados referem-se à média das indenizações pagas, não sendo raros os casos concretos em que os juros compensatórios representam 60% do total pago pelo Poder Público ao expropriado, de modo que o capital referente à terra nua e às benfeitorias fica próximo dos 30%. Outros 10% destinam-se aos moratórios e honorários. Este último quadro, de certo modo comum, ocorre quando o processo de desapropriação dura aproximadamente 15 anos, pois a aplicação de juros compensatórios de 12% a.a. acarreta a agregação de uma parcela equivalente a 180% do preço do imóvel a título de juros compensatórios, ou seja, só a parcela de juros compensatórios corresponderá ao dobro do preço do imóvel. Isso significa que se o imóvel vale R\$ 3.000,00, o expropriante pagará R\$ 6.000,00 só a título de juros compensatórios, ficando outros R\$ 1.000,00 para honrar juros moratórios e honorários. Em suma, o Estado pagará R\$ 10.000,00 por um imóvel com preço de mercado de R\$ 3.000,00. É uma lucratividade de aproximadamente 233,4%. Nenhum imóvel rural improdutivo do território nacional teria esta valorização ao longo de 15 anos. Nem mesmo a aplicação do valor do imóvel no mercado financeiro geraria esta renda, pois a maior lucratividade sem riscos (v.g., fundo DI, que rende em média 9% a.a.) geraria para o investidor, no máximo, um lucro de 150% ao longo de todo o período. Assim, não resta dúvida que a incidência de juros compensatórios na desapropriação, em época de economia estabilizada, é um relevante fato de lesão ao patrimônio público.

Somente esse fator dos juros em desapropriação já seria, por si só, motivos mais que relevantes para se rever o modelo de desapropriação judicial para fins de reforma agrária e tudo isso é decorrência de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, com nítida ingerência do Poder Judiciário nessa matéria de forma a privilegiar o direito de propriedade, desmerecendo sua função social.

Porém, o jurista Fábio Konder Comparato (2000, p. 144) não compartilha desse mesmo entendimento do STF, para quem não é cabível a incidência de juros compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária, uma vez que se a desapropriação se trata de sanção aplicada ao proprietário de imóvel rural que não cumpre sua função social, não haveria necessidade de indenizá-lo pelos frutos que deixou de perceber ou poderia vir a receber, visto que o imóvel não era explorado economicamente, isto é o mesmo que o proprietário beneficiar-se de sua própria torpeza e contando para tanto com os beneplácitos do Poder Judiciário ao consagrar o direito de propriedade ainda de forma absoluta e individualista, herança do Direito europeu.

No mesmo sentido é o entendimento de Fernando da Costa Tourinho Neto (1999, p. 776), que defende que é uma contradição pagar uma verba indenizatória quando não existe prejuízo, além do que tal pagamento viola o princípio do enriquecimento sem causa. Percebe-se no pagamento dessa indenização mais um *plus* ao proprietário, premiando-o por não cumprir a função social do imóvel rural, de modo que esse pagamento está umbilicalmente ligado ao direito de propriedade e não à função social do bem.

Aí que se nota que mais uma vez o Poder Judiciário, agora por meio de seu órgão de cúpula (cujas instâncias inferiores devem seguir), interfere sobremaneira nesses procedimentos, o que também corrobora para a dificuldade de implementação da reforma agrária e alia-se ao interesse da bancada ruralista presente na Constituinte de 87, fazendo crer-se cada vez mais que talvez não tenha sido a real vontade do constituinte realizar de fato a reforma agrária no país.

Nesse sentido:

Este é um caso típico daquilo que Alf Ross consideraria como exercício de ‘política jurídica’ pelo Judiciário, uma vez que, embora a Constituição garanta ao expropriado uma indenização justa, não prevê qualquer critério definidor de como se alcançar o valor justo. As lições de Alf Ross, ao afirmar que o significado atribuído às normas jurídicas será condicionado por uma série de fatores presentes na tradição cultural que circunda tanto o legislador quanto o juiz e alertar para a possibilidade de choque entre o conteúdo de uma lei e consciência jurídica material do intérprete, auxiliam ainda a explicar o posicionamento do STF. Portanto, a atual postura do STF em relação aos juros compensatórios mostra-se coerente com a tendência histórica do Poder Judiciário de interpretar a garantia constitucional da justa indenização de forma a ignorar os dispositivos constitucionais atinentes à função social do imóvel rural e ao caráter punitivo da desapropriação para fins de reforma agrária. (CUNHA FILHO, 2007, p. 150).

Como relatado pelo autor acima, são situações como a exposta que enfraquece o instituto da função social da propriedade rural, ao se dar prevalência sobre o direito de propriedade e seu fim mercantil, verificando-se assim que a relativização de um instituto tão importante quanto a reforma agrária ainda é um caso bem complicado no país, longe da pacificação jurisprudencial, uma vez que o próprio Poder Judiciário contribui para esse fator.

É de fácil constatação que o modelo atual de desapropriação imposto pelo ordenamento jurídico vigente protege o latifundiário negligente não lhe trazendo maiores consequências jurídicas caso não cumpra a função social da propriedade, muito pelo contrário, a chamada “justa indenização” que não pode ser comparada sob nenhum aspecto ao valor de mercado, acaba sendo um prêmio e não uma sanção ao proprietário, conforme leciona Fábio Konder Comparato:

Por isso mesmo, é antijurídico atribuir ao expropriado, em tal caso, uma indenização completa, correspondente ao valor venal do bem mais juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade. A Constituição, aliás, [...], não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim em justa indenização, o que é bem diferente. A justiça indenizatória, no caso, é obviamente uma regra de proporcionalidade, ou seja, adaptação da decisão jurídica às circunstâncias de cada caso. Ressarcir integralmente aquele que descumpra o seu dever fundamental de proprietário é proceder com manifesta injustiça, premiando o abuso. (COMPARATO, 2000, p. 138-139).

No modelo atual, a desapropriação para fins de reforma agrária não surte os efeitos definidos pelo constituinte, de modo que se trata, isso sim, de um ganho – e por que não dizer de um enriquecimento ilícito – em favor do proprietário desidioso ao não cumprir a função social do imóvel, motivo pelo qual é necessário repensar esse modelo a fim de que possa ser melhorado em inúmeros aspectos a fim de realizar a verdadeira política agrária.

6.3 Estudo dos processos: a conclusão da inefetividade da reforma agrária por meio de desapropriação judicial

Sobre a utilização das ações judiciais analisadas, tem-se o caráter empírico da pesquisa, uma vez que, conforme ensina Paulo Eduardo Alves Silva (2017, p. 279), “cada um desses processos contém pelo menos um conflito substancial de interesses, cuja complexidade se mede pelo simples fato de os envolvidos não terem conseguido resolvê-lo sem a intervenção judicial – o que já é, em si, um dado”.

Prossegue o mencionado autor sobre pesquisa em processos judiciais:

De um ponto de vista exclusivamente jurídico, evidente que os autos processuais são uma fonte mais do que adequada, recomendada propriamente, para descrever e analisar a aplicação dos comandos normativos e atuação das sanções que os acompanham e caracterizam. No plano da eficácia, qualquer norma jurídica, desde que direta ou indiretamente judicializada, pode, em princípio, ser analisada através de processos judiciais. Mas só recentemente o uso dessa fonte ganhou espaço e um certo protagonismo para a pesquisa jurídica. (*Ibidem*, p. 279).

No mesmo sentido anota Julia Maurmann Ximenes (2011, p. 7620):

A técnica de análise de conteúdo permite um novo olhar na pesquisa empírica efetuada na pesquisa em Direito, vislumbrando reflexões mais profundas sobre as decisões judiciais, inferindo como os diferentes atores jurídicos, principalmente o Poder Judiciário, percebem questões importantes na sua relação com a Sociedade e os demais Poderes do Estado.

Desta forma, é possível concluir que por meio do método de pesquisa, tomando por base a análise dos processos judiciais, é possível compreender todos os indícios e sinais que ajudam a decifrar as relações sociais e econômicas incidentes sobre as decisões judiciais proferidas nos autos.

Pode-se dizer que a pesquisa em direito feita com base nos processos judiciais analisados torna-se uma importante ferramenta para se verificar o olhar do Poder Judiciário -

aqui com uma lente sobre a Justiça Federal, Seção Judiciária de Goiás - sobre a inefetividade da ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

Além do mais, por meio da análise dos processos, é possível extrair, pela sentença, quais valores (éticos, morais, sociais, intelectuais, políticos etc.) dos julgadores são destacados, sendo por meio deste ato judicial que se faz a realidade jurídica, principalmente ao se considerar que grande parte dos julgadores não se veem como atores de transformação social, mas sim como portadores de uma postura neutra que devem decidir apenas com base no Direito Positivo, isto é, conforme determinado na lei.

É certo que quando o julgador vai aplicar a lei, a norma, tal aplicação ao caso concreto tem um grande caráter de subjetivismo desse julgador, que é formado intrinsecamente por valores e personalidades de cada magistrado. Isso é inegável, posto que o mesmo, quer queira, quer não, é humano e por isso, já traz uma carga, ainda que implícita, sobre determinado assunto posto, resvalando esses valores nas sentenças proferidas.

Por meio dos atos judiciais, englobado aí a sentença, que significa a expressão da cultura jurídica que se pode ser investigado em que ponto o julgador se encontra: se se trata apenas de mais um aplicador da lei, aqui no sentido de um paradigma mais *jus* positivista com esteio em Kelsen ou se trata de um ator jurídico que se importa com os fins sociais, econômicos e políticos que se encontram além das leis quando de sua aplicação na prática.

Como dito no preâmbulo deste trabalho, para responder ao objeto e problema de pesquisa estabelecidos, buscou-se analisar os processos judiciais de desapropriação ajuizados pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) na região do Noroeste Goiano (região do Rio Vermelho), que compreende os municípios de Goiás e Faina, englobando a totalidade de 12 (doze) processos judiciais ajuizados pela referida autarquia federal, em trâmite na Justiça Federal da Seção Judiciária de Goiás.

A escolha pela referida região se deu porque além de ser uma das maiores do Estado de Goiás, só perdendo para região Oeste, é que possui a maior concentração de assentamentos criados no Estado de Goiás, onde somente nos municípios de Goiás e Faina estão localizados 32 assentamentos, que compreende o montante de 849 famílias assentadas, de modo que por meio do estudo das ações de desapropriação que engloba essa região tem-se um rico campo de pesquisa para, a partir da análise dos referidos processos, tentar compreender se o programa de reforma agrária por meio da desapropriação judicial para fins de reforma agrária está sendo devidamente cumprido e surtindo efeito e a quem ele aproveita ou, se de forma contrária, quais são os fenômenos que colaboram para a perda da eficácia desse instituto, colocando em

questão se havia mesmo interesse pela reforma agrária pelo Constituinte de 1988, ao submeter a desapropriação a um procedimento judicial⁵⁶.

Os doze processos analisados para a confecção desta pesquisa estão descritos no anexo deste trabalho e aqui não há a necessidade de se aprofundar em cada um deles de forma isolada, haja vista que o rito da ação de desapropriação para fins de reforma agrária é procedimento padrão no país inteiro, regido pela Lei Complementar n. 76/93 como já informado, sendo seguido o mesmo *iter* procedimental para todas as ações ajuizadas, pois possui rito e regulamento próprios⁵⁷.

Desta forma, não foi necessária uma amostragem maior de ações ou mesmo pesquisa em outras Seções Judiciárias de outras regiões da Justiça Federal, visto que, como dito, as referidas ações seguem o mesmo rito no país inteiro e os próprios processos analisados não foram todos julgados pelo mesmo juiz, onde não raras vezes, por um mesmo processo passaram vários juízes diferentes, sendo distribuído automaticamente para varas distintas, o que também contribui para um ótimo campo de pesquisa onde se constata que o pensamento dos juízes sobre o assunto, traduzidos na sentenças, é uníssono e totalmente legalista.

No quadro-resumo anexo desta dissertação, foram destacados os pontos mais importantes a serem considerados que dizem respeito com a problemática desta pesquisa, como: número do processo judicial; data da vistoria; data do Decreto Presidencial declarando o imóvel passível de desapropriação; data da avaliação; data do ajuizamento da ação de desapropriação; data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse; data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória; tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória; se houve conciliação nos autos; se houve necessidade de nova avaliação nos autos, além daquela já realizada na órbita administrativa; se houve incidentes processuais na fase de conhecimento; quando foi proferida a sentença, qual seu resultado e se foi houve recurso contra o referido ato judicial; quando os autos foram remetidos ao segundo grau para análise do recurso de apelação e/ou reexame necessário; qual foi o resultado dos recursos nas instâncias superiores; se houve interposição de recursos para o STJ e STF; data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento; se houve execução definitiva ou provisória da sentença; se houve ajuizamento de incidente processual

⁵⁶ Faz-se importante esclarecer que o simples fato de a região escolhida para a pesquisa ser uma das maiores do Estado de Goiás, com grande número de assentados não quer dizer por si só que a política de reforma agrária é efetiva, que funciona, muito pelo contrário. Até que o INCRA consiga finalizar um processo judicial de desapropriação transcorreram-se inúmeros anos de empenho e dedicação dos Procuradores Federais que atuaram nesses processos a fim de tentar se concretizar o que expresso pela Carta Magna, no sentido de ser desapropriado o imóvel que não cumpre sua função social para a realização da reforma agrária.

⁵⁷ É importante esclarecer que por meio de um único imóvel rural desapropriado podem ser instalados inúmeros assentamentos, isto é, os 12 processos analisados se referem à 12 imóveis rurais descritos no anexo da pesquisa, mas que assentaram uma grande quantidade de famílias porque envolvem vários assentamentos.

com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença; natureza do pedido de execução provisória; data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução; se houve recurso na fase de execução de sentença; tempo de tramitação até a sentença de mérito; tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento; e, a data do arquivamento definitivo do processo, caso haja.

Os pontos considerados como fundamentais no quadro-resumo são necessários para responder à problemática e hipótese da pesquisa a fim de se encontrar resposta sobre a efetividade ou não desse meio de desapropriação para fins de reforma agrária, o que será tratado neste subtópico.

Os problemas que atrasam e obstruem essas ações e, por consequência, traz inefetividade à reforma agrária por via judicial, são praticamente os mesmos em todos os processos analisados, podendo citar os principais, conforme apontados abaixo:

(i) Descumprimento do rito processual: Não obstante a lei determine que o rito das ações de desapropriação para fins de reforma agrária deve ser o sumário, na prática isso não ocorre, onde fica claro pelo quadro resumo que entre a data do ajuizamento da inicial e análise da liminar de imissão provisória na posse pelo INCRA, ocorreu um prazo médio de 181,45 dias para deferimento da liminar. De modo que o prazo determinado no artigo 6º, inciso II da LC 76/93 trata-se apenas de uma ficção jurídica (a exemplo do que ocorre com as demais ações em trâmite no Poder Judiciário), sendo justificado tal atraso por inúmeros fatores desde a burocracia desse procedimento ao número excessivo de ações que aportam no Poder Judiciário todos os dias e o número reduzido de juízes e servidores para resolvê-los no prazo legal somados com a inexistência de uma vara privativa para o processamento e julgamento somente de ações de desapropriação para fins de reforma agrária na Justiça Federal de Goiás.

(ii) A complexidade da matéria: mesmo se tratando de rito próprio, onde deve ser seguido um mesmo procedimento, as ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não é um pedido de fácil julgamento, sobretudo pela insegurança jurídica gerada pelo próprio Poder Judiciário com relação à vários temas como juro, notificação pessoal, perícia, honorários sucumbenciais etc.

(iii) Não uniformização do procedimento pelos julgadores: embora a lei determine como o juiz deve agir quando do recebimento da inicial e análise dos requisitos da liminar de imissão provisória de posse, verifica-se que cada julgador possui um entendimento diferente nessa fase de recebimento da inicial, talvez até mesmo por excesso de zelo e amparado ainda no princípio do livre convencimento motivado, de modo que há julgadores que determinam a intimação do INCRA para emenda da inicial, bem como para juntada de novos documentos

além daqueles descritos no artigo 5º da LC 76/93; outros que determinam a oitiva prévia do Ministério Público antes da análise pelo julgador dos requisitos da liminar de imissão provisória de posse, mesmo que isso não conste da LC 76/93.

Como se trata de simples despacho de emenda à inicial ou vista ao Ministério Público Federal, não cabe recurso dessa fase, no entanto, tal proceder pelo juízo só contribui para uma maior demora na análise da liminar e obsta os procedimentos administrativos do INCRA na criação dos assentamentos.

(iv) Audiências de conciliação infrutíferas: Mesmo havendo alteração pela Lei Complementar n. 88 do texto da Lei Complementar n. 76/93 em que determina em seu artigo 6º, § 3º a realização de audiência de conciliação⁵⁸, referida conciliação nunca é frutífera e não foi realizada nos dez dias seguintes a contar da citação como determina a lei, pelo menos não nos processos analisados para a confecção deste trabalho, haja vista que os desapropriados não concordam com o valor da avaliação feito pelo INCRA na fase administrativa, sendo necessário realizar nova avaliação, desta vez na seara judicial, onde somente essa fase procedimental consome vários meses e até anos de atraso no andamento processual. De se ressaltar que caso houvesse a possibilidade de o proprietário de terra realizar acordo, o INCRA promoveria a compra e venda do imóvel, sendo um processo bem mais célere, eficiente e menos oneroso para o ente público, como visto anteriormente no tópico atinente às formas alternativas de desapropriação, o que não foi visto em nenhuma das ações analisadas.

(v) Intervenção obrigatória do Ministério Público Federal: Conforme analisado pelos processos que serviram de base para ancorar essa pesquisa, a participação do Ministério Público Federal atrasa sobremaneira à entrega da prestação jurisdicional, porquanto o referido órgão se prende em minúcias da lei que, em muitas vezes, não vai causar prejuízo nenhum ao erário, principalmente porque as referidas ações de desapropriação já são defendidas pelo órgão técnico e próprio para esse fim, a saber, o INCRA.

(vi) Realização de perícia judicial: em todos os processos analisados foram determinadas perícia judicial nos autos, o que demandou um enorme atraso no processo com nomeação de perito; formulação de proposta de honorários; impugnação a proposta de honorários; oitiva das partes e do Ministério Público Federal sobre a proposta de honorários; homologação dos honorários pelo juízo; designação da data da perícia pelo juízo com data para entrega do laudo; entrega do laudo; impugnação ao laudo pericial pelas partes, inclusive pelo MPF; homologação do valor da perícia pelo juízo.

⁵⁸ § 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal.

(vii) Fase de execução de sentença: os processos demoram mais na fase de execução de sentença, do que na fase de conhecimento, haja vista que os cálculos apresentados pelo credor na fase de execução de sentença quase nunca estão corretos conforme a coisa julgada proferida no feito, chegando a demandar nessa fase a interposição, por ambas as partes, de recursos de agravo de instrumento ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para discutirem o valor correto dos juros remanescentes.

(viii) Demora no julgamento dos recursos: os recursos interpostos pelas partes demoram para serem julgados no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, posto que antes da criação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, o TRF-1ª Região compreendia o total de catorze estados, sendo humanamente impossível um julgamento célere pelo Judiciário nessas condições e mesmo após a criação da 6ª Região, os recursos aportam na segunda instância recursal e transcorrem inúmeros anos até sua devolução ao primeiro grau.

(ix) Falta de padronização nas secretarias das Varas Federais: salvo raras exceções, em todos os processos analisados, os servidores remetem o processo para análise de simples questões de movimentação processual, o que também contribui para o atraso no trâmite dessas ações, uma vez que tanto a CF/88 quanto o CPC garantem a prática de atos meramente ordinatórios aos servidores da secretaria⁵⁹. Os autos devem ser conclusos somente quando haja realmente necessidade de decisão pelo julgador e não para simples despacho de vista ou movimentação processual.

(x) Remessas reiteradas dos autos à contadoria do juízo para apuração do débito na fase de execução de sentença: como o cálculo apresentado pelo credor na fase de execução de sentença raramente é correto, há inúmeros despachos com ordem de remessa à contadoria judicial para correção dos cálculos, onde após sua impugnação pelas partes e principalmente pelo Ministério Público Federal, é necessário refazê-lo nos termos da coisa julgada. Só essa fase atrasa inúmeros meses para homologação do valor e expedição dos documentos para recebimento pelo credor do remanescente do valor da indenização que foi alterado pela segunda instância.

A síntese do quadro-resumo constante do anexo, abaixo reproduzido, confirma a pesquisa sobre a inefetividade da ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária:

⁵⁹ Art. 152. Incumbe ao escrivão ou ao chefe de secretaria:

VI - praticar, de ofício, os atos meramente ordinatórios.

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

XIV os servidores receberão delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório;

- Não houve conciliação em nenhum dos processos;
- Ocorreu avaliação judicial em todos os processos;
- Incidentes processuais (ações autônomas) e recursos na fase de conhecimento em seis processos.
- Incidentes processuais na fase de execução de sentença em quatro processos;
- Recurso na fase de execução de sentença em cinco processos;
- Recurso contra a sentença interposto pelo INCRA em nove processos;
- Recurso contra a sentença interposto pelo expropriado em cinco processos;
- Recurso contra a sentença interposto pelo Ministério Público Federal em um processo;
- Houve improcedência da ação em um processo, pelo reconhecimento de produtividade do imóvel em ação autônoma;
- Sentença de parcial procedência em duas ações;
- Sentença de total procedência em oito ações;
- Uma das ações, ajuizada ainda em 18/11/2014, até a conclusão deste trabalho não havia sido sentenciada, pois está aguardando julgamento de ação autônoma de produtividade do imóvel;
- Arquivamento definitivo em apenas dois processos;
- Número máximo de dias para se proferir sentença nos processos que já foram sentenciados: 3584 dias (9 anos, 9 meses e 24 dias);
- Número mínimo de dias para se proferir sentença nos processos que já foram sentenciados: 874 dias (2 anos, 4 meses e 24 dias);
- Média de tempo para se proferir uma sentença em 11 processos (1 ainda não foi sentenciado): 2050 dias (5 anos, 7 meses e 12 dias);
- Tempo máximo para se deferir a liminar em imissão de posse provisória: 919 dias (2 anos, 6 meses e 8 dias);
- Tempo mínimo para se deferir a liminar em imissão de posse provisória: 2 dias, o que ocorreu em apenas dois processos analisados;
- Média de tempo para se deferir a liminar em imissão de posse provisória: 181 dias (6 meses);

Data de ajuizamento	<i>Status</i>	Tempo de tramitação até o arquivamento definitivo
---------------------	---------------	---

21/11/2011	Ativo	
23/09/1996	Ativo	
01/06/2015	Ativo	
02/06/1998	Ativo	
18/11/2014	Ativo	
06/02/1997	Ativo	
15/10/1987	Ativo	
25/04/2007	Ativo	
23/06/1996	Arquivado em 09/01/2023	9696 dias de tramitação, que corresponde a 26 anos, 6 meses e 19 dias
26/08/1997	Ativo	
14/02/1991	Ativo	
17/10/1997	Arquivado em 13/05/2021	8609 dias de tramitação, que corresponde a 23 anos, 6 meses e 27 dias

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

6.4 Considerações a respeito dos processos analisados: confirmação do problema

Por meio dos processos analisados, verificou-se que o Ministério Público Federal, não raras vezes, foi de encontro ao próprio entendimento do INCRA sobre a matéria em discussão, citando-se como exemplo: inúmeras vezes impugnou o valor dos honorários periciais propostos pelo perito do juízo, mesmo quando algumas vezes a autarquia federal INCRA manifestava concordância; se insurgiu inúmeras vezes contra o laudo pericial apresentado pelo perito do juízo, com requerimentos de sua intimação para complementação, mesmo havendo pedido contrário por parte do INCRA; requereu em inúmeras oportunidades a intimação do perito oficial para sua oitiva em audiência para esse fim, quando não houve esse mesmo pedido por nenhuma das partes e quando não havia essa necessidade.

Os pareceres obrigatórios desse importante órgão deveria dar-se apenas com relação à matéria de fundo dessas ações e não com relação à questões menores como impugnação ao valor dos honorários periciais, posto que mesmo quando o sucumbente a pagar tal verba seja a União, esses direitos já estão representados pelo INCRA, que já possui todo um aparato profissional para impugnar tais valores quando eles já são exorbitantes, contando sempre com

relatórios técnicos de seus setores especializados por meio de seus servidores concursados e especialistas, de modo que o interesse público sempre está resguardado.

No que se refere à fase pericial, a Lei Complementar 76/93 por meio de seu artigo 9º, § 1º diz que o juiz pode determinar a realização de prova pericial, nomeando perito de sua confiança e intimando as partes para apresentação de quesitos e assistentes técnicos, o que aconteceu em todos os processos analisados, sendo esse o principal ponto de atraso dos processos na fase de conhecimento.

Mesmo com a perícia feita pelo INCRA em âmbito administrativo, onde o proprietário foi devidamente intimado para dela se manifestar e impugnar, após o ajuizamento da ação se faz nova perícia sob o crivo do contraditório, onde o valor da avaliação fica bem acima do valor encontrado pelo INCRA, abrindo margem para várias impugnações sobre o valor até a homologação do laudo pelo juízo, com isso percorrendo vários meses e até mesmo anos para que seja homologado o laudo pericial pelo juízo, onde o valor da perícia judicial fica sempre além do encontrado na seara administrativa pelo INCRA, o que não poderia ser diferente, haja vista o número de anos decorrentes entre a perícia administrativa e a judicial, o que só beneficia o proprietário.

Se antes do ajuizamento da ação judicial o INCRA já havia realizado no imóvel objeto da ação vistoria, perícia, avaliação com análise no valor de mercado, produtividade ou não do imóvel, função social do imóvel, e em todas as fases foi garantido o contraditório e ampla defesa ao proprietário, inclusive fazendo-se presente em todas elas caso assim desejasse, qual a necessidade de ser realizada nova avaliação judicial no imóvel? Bastaria a correção monetária do valor da avaliação feito na fase administrativa, a fim de atualizar a expressão monetária do bem para que reflita seu real valor, o que poderia ser realizado até mesmo de ofício pelo julgador, fixando um índice de correção monetária. Isso reduziria em muitos meses e até anos essa fase judicial e contribuiria para a efetivação da reforma agrária.

Considerando ainda que a lei diz que o juiz deve levar em consideração na hora da sentença é o valor encontrado pelo perito judicial, ou seja, o valor da indenização a ser considerado será aquele apurado na data da perícia e não quando o INCRA realizou a avaliação na fase administrativa, o que por óbvio, o valor do imóvel terá majorado, posto que entre uma data e outra já ocorreu o transcurso de vários anos.

Isso tudo reflete no valor dos honorários sucumbenciais posto que se esse é fixado em até vinte por cento sobre a diferença encontrada entre o preço oferecido ainda na fase administrativa e o valor da indenização encontrado na data da perícia, é claro que o único a se beneficiar, além do proprietário com a cumulação dos juros moratórios e compensatórios é

seu advogado, o que deixa claro o caráter privatista da reforma agrária por via judicial, por meio da desapropriação⁶⁰.

O valor da indenização encontrado em juízo também reflete em todas as outras despesas judiciais a cargo do INCRA, como por exemplo a do perito, uma vez que o valor da indenização é sempre superior ao preço oferecido na fase administrativa.

Nesse sentido, vale a pena ressaltar que os próprios recursos interpostos pelo INCRA às instâncias superiores, fazem aumentar o valor das indenizações por conta dos juros acumulados durante o período, visto que no período do tramitar dos autos não havia segurança jurídica sobre os juros de mora e compensatórios, havendo inúmeras mudanças de entendimento por parte do STF sobre a Medida Provisória n. 2.027-43/00, conforme destacado nesta pesquisa.

O INCRA não deveria recorrer em casos pacificados jurisprudencialmente ou por meio de entendimentos embasados em súmulas ou repercussão geral pelo STF ou analisado com base em recursos repetitivos pelo STJ, onde deveria haver essa orientação firmada em âmbito administrativo, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa, a exemplo do que ocorre na exceção do artigo 496, § 4º, inciso IV do CPC⁶¹, isso diminuiria o valor das indenizações a serem desembolsadas pelo Governo Federal em favor dos proprietários, pois dentre os processos analisados o número maior de recursos é do INCRA, quase o dobro dos recursos interpostos pelo proprietário, isso tanto na fase de conhecimento quanto de execução do julgado.

Outro entrave que atrapalha o andamento das ações é o vencedor ter que iniciar a execução de sentença porque o CPC assim estipula⁶², pois nada impede o juízo de se valer da execução invertida com intimação do devedor (INCRA) para apresentar os cálculos do valor que entende devido, o que é plenamente possível pela dicção do artigo 526⁶³ do CPC o que pode, inclusive, isentá-lo do pagamento de honorários advocatícios caso os cálculos sejam

⁶⁰ Art. 19. As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido.

§ 1º Os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização.

⁶¹ § 4º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em:

(...);

IV - entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

⁶² Art. 534. No cumprimento de sentença que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa, o exequente apresentará demonstrativo discriminado e atualizado do crédito contendo:

⁶³ Art. 526. É lícito ao réu, antes de ser intimado para o cumprimento da sentença, comparecer em juízo e oferecer em pagamento o valor que entender devido, apresentando memória discriminada do cálculo.

apresentados no prazo e haja concordância da parte credora, nos moldes do art. 526, § 3º, do CPC e do entendimento do Superior Tribunal de Justiça⁶⁴.

Ou ainda poderia o juízo, de ofício, determinar a remessa dos autos à contadoria judicial para atualizar o débito de acordo com a coisa julgada proferida na fase de conhecimento, intimando-se as partes para se manifestarem sobre os cálculos e caso houvesse concordância, já determinaria a expedição dos documentos devidos para adimplemento do débito (TDAs, RPVs e precatórios), o que reduziria os custos para o INCRA, já que quase sempre os cálculos do credor estão incorretos. Esse proceder diminuiria atrasos na fase de execução de sentença, evitando inúmeros recursos ao TRF-1ª Região e impugnações dos litigantes, fazendo com que os autos fossem arquivados em menor espaço de tempo. De modo que até nessa fase percebe-se um apego ao formalismo extremo pela lei por parte do julgador.

Fica claro por tudo que foi demonstrado nessa pesquisa que foi opção do legislador beneficiar o proprietário na ação de desapropriação para fins de reforma agrária, e a necessidade de ajuizamento de ação judicial para esse fim não foi por acaso, pois a lesão financeira é sempre do ente expropriante, seja ao pagar um valor absurdo no imóvel a ser expropriado, seja ao pagar honorários sucumbenciais com base em uma péssima redação legal que tem cunho eminentemente patrimonial e beneficia também o advogado do expropriado⁶⁵.

⁶⁴ AgRg no AREsp 641.596 RS, j. em 23.03.2015 e AgRg no AREsp 630.235-RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 19.05.2015.

⁶⁵ Verifica-se que a Lei Complementar 76/93, que entrou em vigor quase cinco anos após a promulgação da Constituição Federal trata-se na verdade de um regime de exceção que não está alinhada com a Constituição e com a reforma agrária, posto que ao invés de garantir eficácia a essa política pública, faz é retardar seu procedimento, privilegiando somente o proprietário com ganhos de juros estratosféricos e recebendo pelo imóvel um valor infinitamente superior ao que de mercado, e de lambuja, também é beneficiado seu advogado com a sucumbência. Pode-se dizer que é uma norma que suspende a Constituição no atinente à reforma agrária.

CONCLUSÕES

Quando o Constituinte de 1988 determinou que fosse necessário um processo judicial de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme determina a Constituição Federal, por meio de seu artigo 184, § 3º, quis que essa forma de política agrária, sendo a principal delas, passasse obrigatoriamente sob o controle do Poder Judiciário.

Teve o constituinte originário de 1988 toda a oportunidade para realmente mudar o cenário agrário brasileiro, a fim de simplificar o procedimento, ainda que em âmbito totalmente administrativo, mas preferiu manter essa atribuição a cargo exclusivo do Poder Judiciário.

No momento em que assim procedeu, manteve o mesmo sistema retrógrado e inefetivo de reforma agrária que o país já havia experimentado desde a época da Lei de Terras, uma vez que o sistema implantado pela Constituição Federal de 1988 foi mais ineficaz que as disposições do próprio Estatuto da Terra de 1964, contribuindo o constituinte de 1988 para manter os grandes latifúndios como retrato do país e não promover a necessária redistribuição de terras a fim de que passasse a propriedade rural a cumprir sua função social de modo a corrigir os desastrosos meios de distribuição de terras do passado.

Isso foi constatado no estudo dessa pesquisa, onde o processo judicial de desapropriação para fins de reforma agrária além de não resolver o problema em tempo hábil, torna esse meio de desapropriação totalmente obsoleto, uma vez que o Poder Judiciário não consegue resolvê-lo de forma eficiente e isso foi verificado por inúmeros fatores, a saber: pelas altas indenizações que esse Poder defere aos proprietários expropriados; pela morosidade no julgamento das ações; pela insegurança jurídica em julgamento de temas cruciais à questão, como por exemplo no atinente aos juros moratórios e compensatórios, onde o Supremo Tribunal Federal gastou mais de vinte anos para julgar a referida ação; pelo apego excessivo dos julgadores ao formalismo da lei.

O modelo em vigor de desapropriação para fins de reforma agrária via judicial não resolve o problema de distribuição de terras no Brasil, pois o litígio, ao fim e ao cabo, beneficia apenas o proprietário das terras expropriadas, motivo pelo qual é necessário repensá-lo, senão para aperfeiçoá-lo, então para extingui-lo, substituindo-o por outro.

Foi demonstrado por meio da pesquisa que o Poder Judiciário ainda tem uma visão tímida com relação ao tema reforma agrária, haja vista o prazo de duração dessas ações, bem como dos inúmeros obstáculos colocados no caminho à disposição do proprietário que atrasam a entrega da efetiva prestação jurisdicional em tempo razoável.

Não se vê na Lei Complementar 76/93 e nem na Constituição Federal nenhum benefício a favor do ente expropriante, mas tão somente ônus. Um deles é descrito no artigo 185, II, da Constituição Federal ao dizer que “não será desapropriada a propriedade produtiva”, pois trata-se de um conceito aberto justamente para beneficiar o proprietário, ainda que sua propriedade não esteja cumprindo os demais requisitos do artigo 186, que se refere à sua função social.

O estudo confirmou que ainda impera nessas ações, por parte do Poder Judiciário, o direito de propriedade como um direito sagrado, absoluto e não como um direito civil público constitucionalizado, como deveria ser, já que no artigo 186 da Constituição Federal o constituinte fez constar que o imóvel rural deve cumprir sua função social, optando de forma deliberada mais uma vez o constituinte por um jogo de interesses e um dualismo paradoxal ao manter a impossibilidade de desapropriação do imóvel produtivo no seu artigo 185, II e ao mesmo passo dizendo já no artigo 186 que a propriedade deve cumprir a função social, o que também ocorreu ao consignar no artigo 5º como direitos fundamentais tanto o direito de propriedade (inciso XXII), como ao dispor que a propriedade atenderá a sua função social (inciso XXIII).

Não há como prosperar um modelo como a desapropriação judicial por interesse social para fins de reforma agrária, pois não surte o efeito esperado de redistribuição de terras e de política agrária. É um modelo caro, burocrático, lento, falido, onde há conflitos de direitos fundamentais em seu âmbito (propriedade em contraste à função social).

Sem entrar na seara da crise do Judiciário, verifica-se que esse Poder tem contribuído para a impossibilidade de realização dessa política social e implementação desse direito fundamental, na medida em que tem decidido inúmeras vezes em favor do proprietário, seja retardando o deferimento de imissão provisória na posse do imóvel em favor do INCRA; seja acatando as impugnações aos laudos de avaliação judicial em favor do proprietário; seja cumulando juros moratórios e compensatórios em favor do proprietário, o que sobreleva em muito o valor do imóvel desapropriado, premiando o proprietário por não cumprir a função social do imóvel ao invés de puni-lo e fazendo um rombo nos cofres públicos, pois ao final do processo o valor do imóvel vale inúmeras vezes mais que o valor de mercado.

No entanto, mesmo sabendo que o Poder Judiciário age somente quando provocado, este mesmo Poder tem possibilidade de mudar a realidade social, pois conforme ensina Bourdieu, sobre o estudo do “campo jurídico”, são os operadores do direito que “concorrem pelo monopólio do direito de dizer o direito” (BOURDIEU, 2010). Se o legislador delegou a esse Poder a função de conduzir o processo judicial de desapropriação para fins de reforma

agrária, esse Poder pode também, por si só, alterar a realidade para dar efetividade à reforma agrária e não beneficiar somente o proprietário como tem feito, o premiando com altas indenizações que cobrem o valor do imóvel inúmeras vezes, mas visando ao fim maior da Constituição no que se refere à reforma agrária que é fazer com que o imóvel cumpra a sua função social.

Se a eficácia da ação de desapropriação por meio de ação judicial nunca encontrou os resultados esperados tendo em vista sua demora, alto custo, a complexidade dessas ações, entre outros, cujo procedimento jurídico possui uma ordem sequencial padrão, há necessidade de alterar a legislação para se fazer com que esse meio se torne efetivo ou até mesmo garantir a possibilidade de sua realização por meio único e exclusivamente de forma administrativa ou via extrajudicial, através da conciliação.

O INCRA não possui voz ativa nas ações de desapropriação judicial, embora seja dessa autarquia a responsabilidade legal para o referido procedimento, posto que a última palavra é sempre do Poder Judiciário, o que torna ineficaz o referido instituto, pois o que poderia a referida autarquia fazer no caso específico, por exemplo, do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332 onde o Supremo Tribunal Federal demorou mais de 20 anos para analisar seu mérito, alterando ainda o entendimento que já havia sido fixado na análise da cautelar no sentido de suspender a eficácia da expressão de “até seis por cento ao ano” contido no artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições? Para ao depois, no mérito, declarar a constitucionalidade da taxa de 6% como exatamente estava contido na redação original do artigo citado?

A insegurança jurídica, além de ser um grave problema que contribui para a crise da Justiça contribui também, no caso em específico, para obstar o procedimento judicial de desapropriação para fins de reforma agrária, visto que essa ação não acaba com o trânsito em julgado na fase de conhecimento com a expedição do título translativo de domínio em favor do INCRA, mas somente quando o processo é arquivado definitivamente após o pagamento ao credor de tudo que foi formado pela coisa julgada material. Entre o trânsito em julgado da fase de conhecimento até o pagamento do último crédito em favor do proprietário desapropriado, transcorrem inúmeros anos de tramitação da ação, para ao final, premiar o proprietário com cumulação de juros moratórios e compensatórios, sobrelevando muito o valor do imóvel desapropriado, bem acima do valor de mercado, o que se trata de um ótimo negócio para o desapropriado.

Ficou demonstrado nessas ações que o principal motivo utilizado pelos proprietários para barrar o andamento dos processos é contra o valor da indenização em juízo, onde a fase de avaliação do imóvel, ou seja, pericial, é a que mais atrasa o andamento dessas ações, o que acaba sendo benéfico para o proprietário que terá ao final do processo juros cumulados, o que foi uma construção do próprio Poder Judiciário por meio do Supremo Tribunal Federal. Além do mais, as indenizações milionárias trazem um prejuízo incalculável aos cofres públicos, o que atrapalha até mesmo a implantação e ampliação dos projetos de assentamentos, posto que esses valores poderiam perfeitamente serem revertidos em prol dos beneficiários da reforma agrária.

Os resquícios do conceito de propriedade privada como direito absoluto, romano, individual, napoleônico, ensinado nas faculdades de Direito desde o Brasil Imperial, demonstra que esse conceito ainda não mudou nas ações de desapropriação por parte do Poder Judiciário, que deferem verdadeiro ganho aos proprietários com indenizações milionárias pelo imóvel desapropriado, muito acima do valor de mercado, conforme visto nesta dissertação. Para a mudança dessa mentalidade é preciso romper com as barreiras do ensino ministrado nas faculdades de Direito quanto ao aspecto individualista do direito de propriedade, a fim de ser visualizado esse conceito sob uma nova ótica constitucional, discutindo e debatendo também o conceito de função social da propriedade que atualmente está ausente no campo acadêmico, legislativo e judicial.

O rito das ações estabelecido pelo legislador, como sendo o sumário, não é respeitado nem para a análise da concessão da liminar de imissão de posse provisória em favor do INCRA, onde em um dos processos estudados a liminar somente foi deferida após 919 dias (ou 2 anos, 6 meses e 8 dias), o que é um problema grave, haja vista que o INCRA só pode iniciar os trâmites administrativos para assentamento dos trabalhadores rurais que constam em seu cadastro, após a averbação da ação no registro da matrícula do imóvel, o que atrapalha a implantação da reforma agrária ainda na fase inicial.

Quanto à instrução processual até a sentença, também não é seguido o rito sumário, visto que houve processo em que foram necessários 3584 dias (9 anos, 9 meses e 24 dias) para se proferir uma sentença, isso ainda na fase de conhecimento.

O processo mais antigo dos doze analisados ainda foi ajuizado na data de 15/10/1987 (há quase 35 anos) e até o fechamento deste trabalho não tinha sido arquivado e ainda estava longe de sê-lo, pois ainda não foi finalizado a fase de execução.

Não há como uma política pública dar certo por meio de um sistema assim, onde se tem um maior comprometimento com a propriedade privada do que com o princípio da

função social, verificando que essa forma de desapropriação judicial é terrivelmente prejudicial à reforma agrária em todos os sentidos, haja vista que a legislação somente beneficia os proprietários, como sempre foi no Brasil.

Isso explica no título desse trabalho o emprego da expressão “in(efetividade)” posto que em um primeiro momento tem-se a impressão que a reforma agrária por meio da desapropriação judicial é efetiva e traz bons resultados por assentar um número determinado de pessoas, mas na verdade essa conclusão é falsa, visto que não obstante o número de assentados nos imóveis desapropriados, até se chegar a fase final da ação judicial foram necessários longos e árduos anos de trabalho duro do INCRA, com o dispêndio de uma soma extraordinária paga pelo Estado aos proprietários de terra, onde o número de assentados poderia ser bem maior se de fato fosse cumprido o que determinado pela Constituição Federal, mas na prática isso não acontece, como visto neste trabalho.

Assim, o vigente modelo de “desapropriação sanção”, tal como apregoado pela Constituição Federal de 1988 não é e nunca foi efetivo, não passando de mera ficção jurídica, razão pela qual faz-se imprescindível continuar o estudo dessa pesquisa, que se encontra premente e mais atual do que nunca, para o fim de chamar a atenção para a mudança legislativa desse procedimento e alteração de seu cenário.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Marcos Prado de. **Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.** In **O direito agrário na Constituição**, orgs. e colaboradores Lucas Abreu Barroso, Alcir Gursen de Miranda e Mario Lucio Quintão Soares. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ALMEIDA, Paulo Guilherme. **Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil.** São Paulo: LTr, 1990.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 40, n. 158, p. 309-317, 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/865>>. Acesso em: 07 de jan. 2023.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais.** Renovar, 1999.

BALDEZ, Miguel Lanzelloti. **Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista.** Rio de Janeiro: Cddh 1998.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A terra no campo: a questão agrária. **Série O Direito Achado na Rua**, v. 3, 2002.

BARACHO, Hertha Urquiza; MUNIZ, Iranice Gonçalves. História e Formas Jurídicas de Distribuição de Terras no Brasil. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 1, n. 2, p. 367-382, 2015.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços.** Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1977.

BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho. **A função social da propriedade rural como vetor da promoção da dignidade do trabalho humano no campo, 2008, 121f.** 2008. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Marília. São Paulo.

BARROSO, Lucas Abreu et al. **O direito agrário na constituição:** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BASTOS, Aurélio Wander. **O Ensino Jurídico no Brasil e as suas personalidades históricas** - Uma recuperação de seu passado para reconhecer seu futuro. in "Ensino Jurídico OAB, 170 anos de Cursos Jurídicos do Brasil". Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil: Brasília, 1997.

BERCOVICI, Constituição. econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. **São Paulo: Malheiros**, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. O direito de propriedade e a Constituição de 1988: algumas considerações críticas. **Cadernos de Direito**, v. 3, n. 5, p. 67-77, 2003.

BERTAN, José Neure. **Propriedade privada e função social.** 1. ed. 2004, 3 reimpr. Curitiba: Juruá, 2004.

BORRAS, Saturnino M. Questioning market-led agrarian reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. **Journal of agrarian change**, v. 3, n. 3, p. 367-394, 2003.

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. ed. **Lisboa: Difel**, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. Companhia das Letras. São Paulo. 2014.

BRASIL, Código de Processo Civil. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm . Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Onze TJs e dois TRFs possuem varas especializadas em questões agrárias**. Brasília: CNJ (16 dez. 2013). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/onze-tjs-e-dois-trfs-possuem-varas-especializadas-em-questoes-agrarias/>>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854.** Manda executar a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1318.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992.** Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0433.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá). **Carta de serviços.** Brasília: INCRA (2023). Disponível em: <<https://saladacidadania.incra.gov.br/>>. Acesso em: 19 jan. 2023

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá). **O Incra.** Brasília: INCRA (28 jan. 2020). Disponível em: < <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-incra>>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá). **Aquisição de terras.** Brasília: INCRA (16 dez. 2020). Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/principais-acoes-e-programas/aquisicao-de-terras>>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá). **Titulação de Assentamento.** Brasília: INCRA (24 jan. 2020). Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/titulacao>>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá). **Sistema de informações de projetos de reforma agrária.** Brasília: INCRA (22 abr. 2021). Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/sr04gotitulos.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76/93.** Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm> . Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1988.** Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra – e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp93.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.** Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113178.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.017, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850.** Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/542091/publicacao/15775629>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 1993. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Lei. 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.** Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Gabinete. Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de2019-236098411>>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. **Reforma agrária** – compromisso de todos. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997, p.17.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 107, de 23 de março de 2011**. Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a fixação e o ajuste dos parâmetros, índices e indicadores de produtividade. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99517>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019**. Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Superintendência Regional do Incra em Goiás. **Os assentamentos em Goiás**. 2022. Disponível em: <<https://incragoias.wordpress.com/distribuicao-dos-assentamentos-no-estado-de-goias/reforma-agraria-em-goias/#maiores>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Superintendência Regional do Incra em Goiás. **Os números da reforma agrária**. 2022. Disponível em: <<https://incragoias.wordpress.com/distribuicao-dos-assentamentos-no-estado-de-goias/reforma-agraria-em-goias/#maiores>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 630.235-RS**. Relator: Min. Sérgio Kukina, DJe. 19/05/2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia_l=1407921&num_registro=201403156462&data=20150605&peticao_numero=201500095195&formato=PDF>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 641.596-RS**. Relator: Min. Og Fernandes, Dje. 23/05/2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia_l=1391512&num_registro=201403328851&data=20150323&peticao_numero=201500050847&formato=PDF>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2332**. Relator: Min. Roberto Barroso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1868340>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. **Diário de Justiça**, Brasília, 31 out. 1984. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>>. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 618. **Diário de Justiça**, Brasília, 10 dez. 1969. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2191>>. Acesso em: 30 out. 2022.

BUAINAIN, Antônio Márcio; FERNANDES, Bernardo Mançano; DA SILVEIRA, José Maria Ferreira Jardim. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Editora Unicamp, 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo. **The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade**. World Bank Publications, 1997.

CALAMANDREI, Piero. **Eles os juízes, vistos por um advogado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; Sarlet, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: SAFE, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª Edição. Editora Atlas. São Paulo, 2015.

CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena história territorial do Brasil**. Porto Alegre, Liv. Sulina, 1954.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e Deveres em Matéria de Propriedade**. In: STROZAKE, Juvelino (org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, Célio Juvenal et al. **História do Direito Português no período das Ordenações Reais**. In: **Congresso Internacional de História**. 2011. Disponível em: <<http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/153.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

COUTINHO, J. N. de M. **O ensino do direito no Brasil**. In: SEMINÁRIO BRASIL-CUBA DE DIREITO, 2005, Havana/Cuba. Patrocinado pela Unión Nacional de Juristas de Cuba.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de filosofia do direito**. Rio de Janeiro, Forense, 2003.

CUNHA FILHO, Sergio de Britto. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2007. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **A proibição do retrocesso e o efeito “cliquet” dos direitos fundamentais**. 2016.

CUNHA, Sérgio Sérvolo da. A nova proteção possessória. In: STROZAKE, Juvelino José (org.) **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. Ch'ixinakax utxiwa: A Reflection on the Practices and Discourses of Decolonization. **South Atlantic Quarterly**, v. 111, n. 1, p. 95-109, 2012.

DA COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. Unesp, 1999.

DA SILVA, José Gomes. **Buraco negro: a reforma agraria na Constituinte de 1987/1988**. Paz e Terra, 1989.

DE MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, p. 29-62, 1996.

DEINLINGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. **The World Bank Research Observer**, v. 14, n. 2, p. 247-276, 1999.

DELGADO, Guilherme. Questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea. 2004. **Versão preliminar (no prelo)**.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 291.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. SA Fabris Editor, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. **Posseiros e seringueiros: aspectos jurídicos**. Paris, 1990. Mimeografado.

FARIA, José Eduardo. Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil. **Coimbra/Portugal. Seminário Direito e Justiça no Século XXI**, 2003.

FARIA, José Eduardo. Judicialização da política, ativismo judicial e tensões institucionais. **Journal of Democracy em português**, v. 10, n. 2, 2021.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo, Malheiros, 1999.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estudos avançados**, v. 18, p. 103-125, 2004.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil – direitos reais**. 8 ed. Rev. Ampl. Atual. vol. 5. Salvador: JusPodivm, 2012.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário: de acordo com a Lei n. 8.629/93**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. **InfoEscola**. Plano Trienal. São Paulo, 2013. Disponível em: < <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/plano-trienal/>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

GOMES DA SILVA, José. A reforma agrária brasileira na virada do milênio. **São Paulo: Campinas: ABRA**, 1996.

GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do Código Civil brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GOMES, Orlando. Significado a evolução contemporânea do direito de propriedade. **Revista dos Tribunais**. Ano 87, v. 757, nov.1988.

GRACIANO, Monyele Camargo; DE LIMA SANTOS, Leandro. Função social da propriedade: O ambiental e o econômico na questão da desapropriação agrária. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 93-110, 2017.

GRAU, Eros Roberto. Direito urbano. **São Paulo: Revista dos Tribunais**, 1983.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 8ªed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LAFAYETTE, Rodrigues Pereira. **Direito das Coisas**. Brasília: Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça, 2004.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma Agrária: direito humano fundamental**. 1 ed (ano 2003), 5 tir. Curitiba: Juruá, 2008.

LIMA, Ruy Cirne. Sesmarias e terras devolutas. **Editado pelas Oficinas Gráficas Trumann**, 1954.

MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná**. Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2010. v. 1, p. 181-198.

MARÉS, Carlos Frederico. Souza Filho. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. Do processo civil clássico à noção de direito a tutela adequada ao direito material e à realidade social. **Revista de Direito processual Civil, Curitiba**, v. 8, n. 30, p. 763-789, 2003.

MARMELSTEIN, George. **O asno de Buridano, o non liquet e as katchangas**. 2011. Disponível em:<<https://direitosfundamentais.net/2009/01/07/o-asno-de-buridano-o-non-liquet-e-as-katchangas/>>. Acesso em: 06 jan. de 2023.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Direito e seu intérprete. **Estudos avançados em homenagem a Edvaldo Brito**. 2014. Disponível em: <

http://www.gandramartins.adv.br/project/ivesgandra/public/uploads/2014/08/04/4aa016edireito_tributario_estudos_avancado_homenagem_edvaldo_brito.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

MARTINS, José de Souza. A questão agrária no Brasil e as condições e possibilidades da reforma agrária. In: **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 2018.

MARTINS, José de Souza. **Poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec. 1994.

MARX, K. [Carta]. Destinatário: F. Engels. London: 20 nov. 1865, in: Marx e Engels (1978). Textos sobre colonialismo.

MAUÉS, Antônio. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 191-224, 2022.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: UNESP, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro**. Revista dos Tribunais, 1966.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Max Limonad, 1986.

MELO, Tarso de. **Direito e ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELO, Tarso Menezes de. **Direito e existência concreta: a ideologia jurídica e a função social da propriedade rural**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MELO, Thiago da Silva. Latifúndio e descumprimento da função social da terra no Brasil. **Caminhos da Geografia**. Uberlândia. 2019. p. 137-151. v. 20. n. 71. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MENDES, Ana Stela Vieira; MORAES, Germana de Oliveira. Da crise do ensino jurídico à crisálida da ética transdisciplinar: a metamorfose em direito do amor e da solidariedade através da formação jurídica. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília/DF**. 2008.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratados de direito privado, parte especial, tomo XI –direito das coisas: propriedades. Aquisição da propriedade imobiliária**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

MITIDIERO Jr, Marco. et al. O Parlamento e o Executivo na luta contra a reforma agrária e a preservação da natureza. In: **Conflitos no Campo – Brasil 2019**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, v. 35, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publi-cacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campobrasil-2019>. Acesso em: 30 jun. 2022.

- MOREIRA, Ruy. O plano nacional de reforma agrária em questão. **Terra Livre**, n. 1, 1986.
- MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.
- NADER, Laura. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 26, p. 18-29, 1994.
- NALINI, José Renato. **A democratização da administração dos tribunais**: reforma do poder judiciário. São Paulo: Saraiva, 2005.
- NETO, Joaquim Shiraishi. O campo jurídico em Pierre Bourdieu: a produção de uma verdade a partir da noção de propriedade privada nos manuais de Direito. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 29, n. 56, p. 83-100, 2008.
- NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. Apontamentos para uma crítica à pedagogia no curso de direito. **RIHJ-Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 1, n. 3, p. 1-15, 2005.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH-USP, 2007.
- OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. **Origens Históricas do Ensino Jurídico Brasileiro**. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Ensino jurídico para que (m)?** Florianópolis: Fundação Bioteux, 2000.
- PALMEIRA, Moacir. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde Servolo de e ESTERCI, Neide (orgs). **Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1994.
- PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos avançados**, v. 3, p. 87-108, 1989.
- PAULSEN, Leandro. *Desapropriação e reforma agrária*. In: PAULSEN, Leandro (org); CAMINHA, Vivian Josete Pantaleão; RIOS, Roger Raupp. **Desapropriação e reforma agrária: função social da propriedade, devido processo legal, desapropriação para fins de reforma agrária, fases administrativa e judicial, proteção do direito de propriedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- PINTO, Junior; ADRIANI, V. **Função social da propriedade Dimensões ambiental e trabalhista**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.
- POSSAS, Thiago Lemos; MANIGLIA, Elisabete. Função social da propriedade: a constituição econômica o desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 38, n. 2, p. 41-56, 2014.
- QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder Judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense. **Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação (Doutorado) em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)**, 2011.

ROCHA, Ibraim; Treccani, Girolamo Domenico; Benatti, José Heder; Haber, Lilian Mendes; Chaves, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental**; Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Ensino jurídico e direito alternativo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Ensino jurídico para que (m)?** Florianópolis: Fundação Biotex, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno crh**, v. 25, p. 285-307, 2012.

SILVA, Daniel Leite da. **Juros em desapropriação**: a verdade sobre a jurisprudência do STF. Disponível em: <[http https://jus.com.br/artigos/14374/juros-em-desapropriacao](https://jus.com.br/artigos/14374/juros-em-desapropriacao)>. Acesso em: 25 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Gomes da. Estatuto da Terra, 30 anos, *in* **Revista da Associação Brasileira de reforma agrária – ABRA**, volume 25, jan/abr de 1995.

SILVA, Paulo Eduardo Alves. Pesquisas em processos judiciais. In: Machado, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

SIQUEIRA, José do Carmo Alves. **Direito como efetividade e luta pela terra no Brasil. 2016. 363 f., il.** 2016. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília.

SMITH, Roberto. Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo. **São Paulo. Brasiliense**, 1990.

SODERO, Fernando Pereira. **Conceito de Estatuto: O Estatuto da Terra**. *Justitia*, São Paulo, 44(116), pag. 9-14, Jan./Mar., 1982.

SODERO, Fernando Pereira. **Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular: FASE, 1990.

SODERO, Fernando Pereira. **O Estatuto da Terra**. Brasília, Fundação Petrônio Portella, 1982 (Curso de Direito Agrário 2).

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: SAFE, 2003.

STOREL FILHO, Antônio Oswaldo; ALMEIDA, Maria Cecília Ladeira; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. A legislação e os impasses da política agrária. In: **Revista da Associação Brasileira de reforma agrária (ABRA)**, volume nº 32, agosto/dezembro, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: **Temas de direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. **Temas de Direito Civil**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano VI**, n. 7, 2005.

THOMPSON, E. P. Costume, lei e direito comum. In: THOMPSON, E. P. **Costumes em comum. Estudos sobre a cultura popular tradicional**. Revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. A indenização nas desapropriações de áreas rurais. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.), **Direito Agrário Brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 1999.

UNIBO - Alma Mater Studiorum - Università di Bologna. Itália. **Nine centuries of history**. Disponível em: < <https://www.unibo.it/en/university/who-we-are/our-history/nine-centuries-of-history/nine-centuries-of-history>>. Acesso em: 03 fev. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 441-463, 2008.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

XIMENES, Julia Maurmann. Levantamento de dados na pesquisa em direito – A técnica da Análise de conteúdo. In: Vladimir Oliveira da Silveira. (Org.). **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI Tema: "A Ordem Jurídica Justa: um diálogo Euroamericano**. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, v. 1, p. 7608-7622.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; TAVARES, Juarez. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. Revista dos Tribunais, 1995.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. **Direito e Democracia**, v. 5, n. 1, 2004.

ANEXO

Quadro-resumo de evolução dos processos analisados para a confecção deste trabalho, ajuizados pelo INCRA, cujos imóveis estão localizados na região do Noroeste Goiano (região do Rio Vermelho), que compreende as cidades de Goiás e Faina, englobando a totalidade de 12 (doze) processos judiciais, em trâmite e/ou que tramitaram na Justiça Federal, da Seção Judiciária de Goiás⁶⁶.

1 - Fazenda São João do Descanso e Amélia, situada no Município de Goiás (Projeto de Assentamento Padre Felipe Leddet)	
Número do processo judicial:	0047595-20.2011.4.01.3500
Data da Vistoria:	26/11 a 07/11/2007
Data do Decreto Presidencial:	19/09/2009
Data da Avaliação:	02/03/2010
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	21/11/2011
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	28/05/2014
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	10/06/2014
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	919 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Sim. 1) União agravou para bloquear o levantamento de 80% do expropriado enquanto não pagasse os débitos e o agravo não foi conhecido por falta de juntada de procuração; 2) Agravo de instrumento provido do expropriado para permitir o levantamento de 80% do depósito prévio antes do trânsito em julgado.
Data da prolação da sentença:	16/11/2016
Resultado da Sentença:	Parcialmente procedente para deferir a imissão de posse em favor do INCRA e desapropriar o imóvel objeto da ação.
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Sim, por parte do INCRA questionando: valor da terra nua; juros compensatórios e redução dos honorários advocatícios.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	12/07/2021
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	Ainda não ocorreu. Aguarda o julgamento do tema 124 no Superior Tribunal de Justiça - STJ, no Agravo em Recurso Especial n. 1.546.822/GO, com relação aos juros compensatórios.
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Sim. Recurso Especial e agravo em recurso especial por parte do INCRA.
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	Ainda não ocorreu. Aguarda o julgamento do tema 124 no Superior Tribunal de Justiça - STJ, no Agravo em Recurso Especial n. 1.546.822/GO, com relação aos juros compensatórios.
Se houve execução de sentença definitiva/Número de autuação/data do protocolo:	Não. Aguarda-se o trânsito em julgado da fase de conhecimento.
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Sim, com relação à matéria incontroversa; Número de autuação: 1013828-56.2020.4.01.3500; Data do Protocolo: 23/04/2020.
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	Execução de sentença para levantamento do restante do valor depositado pelo INCRA e expedição dos precatórios

⁶⁶ Quadro-resumo elaborado pelo autor.

	devidos
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	21/06/2022
Houve recurso na fase de execução de sentença:	X
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	1822 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	Ainda não terminou a fase de execução. Processo no TRF1 com recurso.
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

2 - Fazenda Buriti Queimado, situado no município de Goiás (Projeto de Assentamento Buriti Queimado)	
Número do processo judicial:	0008357-19.1996.4.01.3500
Data da Vistoria:	22/07/1996
Data do Decreto Presidencial:	21/05/1996
Data da Avaliação:	22/06/1996
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	23/09/1996
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	25/09/1996
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	17/10/1996
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	2 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Sim. Ação Discriminatória contra o expropriando ajuizada pelo Estado de Goiás que alega ser as terras objeto da ação devolutas, portanto, de propriedade do Estado de Goiás.
Data da prolação da sentença:	09/02/2006
Resultado da Sentença:	Parcialmente procedente para deferir a imissão de posse em favor do INCRA e desapropriar o imóvel objeto da ação.
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Sim. 1) O Expropriado recorreu para que a sentença não se submetesse ao duplo grau de jurisdição, bem como para que as TDAs fossem resgatadas no prazo de 5 anos, com a dedução do tempo decorrido a partir da imissão de posse do INCRA. 2) INCRA também apresentou recurso de apelação contestando o valor da indenização fixado, bem como a questão dos juros moratórios e compensatórios, bem como com relação aos honorários sucumbenciais.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	19/09/2006
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	19/06/2007
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Sim. Recurso especial e agravo em recurso especial interpostos pelo INCRA. Ambos rejeitados.
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	02/07/2014
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Sim. Data do protocolo: 06/04/2015
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	1) Ação cautelar autônoma nº 2006.01.00.036474-3/00 proposta pelo Estado de Goiás objetivando a suspensão do trâmite da expropriatória, até que se ultime o julgamento da ação discriminatória que promove junto à Comarca de Goiás/GO, na qual postula a desconstituição dos títulos de domínio dos expropriados, ao fundamento de que emitidos mediante fraude.; 2) INCRA interpôs agravo de instrumento na fase de execução de sentença contra a decisão que indeferiu a redução dos juros compensatórios em 6% ao ano
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	14/03/2022
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Sim. 2) INCRA interpôs agravo de instrumento na fase de execução de sentença contra a decisão que indeferiu a redução dos juros compensatórios em 6% ao ano.

Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	3426 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	Ainda não foi finalizada a fase de execução.
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

3 - Fazenda Cedro, situado no município de Goiás (Projeto de Assentamento Cedro)	
Número do processo judicial:	0014204-35.2015.4.01.3500
Data da Vistoria:	08/11/2010
Data do Decreto Presidencial:	26/12/2013
Data da Avaliação:	28/04/2014
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	01/06/2015
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	X
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	X
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	X
Houve conciliação nos autos:	X
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	X
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	X
Data da prolação da sentença:	10/06/2021
Resultado da Sentença:	Extinta, por falta de interesse processual, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil, haja vista a sentença proferida nos autos n. 23505-11.2012.4.01.3500 que declarou a propriedade produtiva.
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	X
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	X
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	X
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	X
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	26/08/2021
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	X
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Sim. Desapropriado/proprietário ingressou com ação de conhecimento intitulada "ação declaratória de produtividade", autuado sob n. 23505-11.2012.4.01.3500, que tramitou na 4ª Vara da SJGO, onde foi proferido sentença, com trânsito em julgado, com acolhimento do pedido da parte autora para declarar como grande propriedade produtiva o imóvel denominado Fazenda Cedro, localizado no município de Goiás, com a consequente anulação do resultado da vistoria realizada pelo INCRA no Processo Administrativo nº 54150.002762-2009-01 e demais atos subsequentes, incluindo eventual decreto expropriatório.
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	X
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	2201 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	X
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

4 - Fazenda Morro do São Cristão e Santo Antônio das Areias, situado no município de Faina-GO (Projeto de Assentamento Santo Antônio das Areias)	
Número do processo judicial:	0009543-09.1998.4.01.3500
Data da Vistoria:	30/12/1997

Data do Decreto Presidencial:	13/11/1997
Data da Avaliação:	30/12/1997
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	02/06/1998
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	21/11/2000
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	07/12/2000
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	903 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim.
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Sim. Por parte de posseiro terceiro, que, contudo, foi julgada improcedente por ausência de prova.
Data da prolação da sentença:	12/09/2002
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Não
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	X
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	X
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	X
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	11/02/2003
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	X
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	X
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	X
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	1563 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	Ainda não se iniciou a fase de execução, pois está sendo definido o valor de créditos de terceiros em autos que tramitam na Justiça Comum Estadual.
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

5 - Fazenda Conceição/São Sebastião/Santo Antônio, situado nos municípios de Goiás e Faina-GO (Projeto de Assentamento Patativa do Assaré)	
Número do processo judicial:	0042232-47.2014.4.01.3500
Data da Vistoria:	03/02/2014
Data do Decreto Presidencial:	26/12/2013
Data da Avaliação:	03/02/2014
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	18/11/2014
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	01/12/2014
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	28/01/2015
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	13 dias
Houve conciliação nos autos:	X
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Sim. Interposição de agravo de instrumento pelos proprietários no TRF-1ª Região contra a decisão que deferiu a imissão provisória de posse em favor do INCRA.
Data da prolação da sentença:	Ainda não foi proferida sentença nos autos
Resultado da Sentença:	Ainda não foi proferida sentença nos autos.
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	X

Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	X
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	X
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	X
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	X
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	X
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Sim. Ajuizamento pelos proprietários/expropriandos de Ação Declaratória de Produtividade Rural (Processo nº 0010335-64.2015.4.01.3500).
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	X
Tempo médio de tramitação das ações na fase de conhecimento:	X
Tempo médio de tramitação das ações na fase de execução:	X
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

6 – Fazenda Bom Sucesso ou Forte, situado nos município de Goiás -GO (Projeto de Assentamento Bom Sucesso)	
Número do processo judicial:	0000318-18.2005.4.01.3500
Data da Vistoria:	15 à 19/07/1996
Data do Decreto Presidencial:	02/07/1996 (alterado pelo Decreto 26/11/1996)
Data da Avaliação:	15 à 19/07/1996
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	06/02/1997
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	11/04/1997
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	24/04/1997
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	64 dias
Houve conciliação nos autos:	Não, embora os expropriandos não tenham oferecido contestação.
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Não
Data da prolação da sentença:	17/05/2000
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Sim, por parte do INCRA: para correção parcial da sentença para que fosse declarado como válida a indenização com base no valor de mercado do imóvel, excluindo a incidência dos juros moratórios, correção monetária, juros compensatórios e honorários advocatícios.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	25/03/2002
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	Parcialmente procedente para estabelecer que: a) os juros compensatórios devem incidir sobre a diferença apurada entre os valores efetivamente levantados pelo desapropriado e a indenização fixada na sentença) o cômputo dos juros moratórios deve ocorrer somente a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte em que o pagamento deveria ser feito.
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Não
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	11/11/2002
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Sim, processo n. 2005.35.00.000319-2. Data 15/12/2004.

Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Não.
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Sim, agravo de instrumento por parte do INCRA quanto à fase de cumprimento de sentença a fim de reformar a decisão para que a execução da parte referente à terra nua se dê pela expedição das TDAs e as referentes às benfeitorias pela via do precatório. Recurso de apelação contra a sentença improcedente proferia nos embargos à execução, cujo recurso de apelação foi improvido no TRF1. Terceiro agravo do INCRA quanto à homologação dos cálculos pela contadoria do juízo. Quarto agravo do INCRA questionando a multa diária imposta por não expedir as TDAs complementares, tendo recorrido até o STJ, tendo interposto todos os recursos cabíveis tanto na segunda instância, quanto no STJ.
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	1196 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	Não foi finalizado a fase de execução de sentença.
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

7 – Fazenda São João do Bugre , situado no município de Goiás -GO (Projeto de Assentamento São João do Bugre)	
Número do processo judicial:	0006630-73.2006.4.01.3500
Data da Vistoria:	Não consta a data nos autos
Data do Decreto Presidencial:	94.754, de 10 de agosto de 1987
Data da Avaliação:	Não consta a data nos autos
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	15/10/1987
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	09/11/1987
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	12/11/1987
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	25 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Agravo retido pelo expropriado, vigente à época.
Data da prolação da sentença:	07/08/1997
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Apelação pelo INCRA, que manifestou inconformismo com o valor da indenização fixado pela sentença que, ao apreciar as provas, acolheu o laudo apresentado pelo perito oficial.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	27/10/1997
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	Manteve a sentença de primeiro grau na íntegra
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Não, apenas embargos de declaração em segundo grau que foram rejeitados.
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	18/03/2002
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Sim. 09/02/2002
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Não
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Sim, agravo de instrumento por terceiro prejudicado contra

	decisão que indeferiu o levantamento do valor referente à indenização, tendo em vista a existência de controvérsia acerca da titularidade do direito sobre a área expropriada, cujo mérito foi improvido. Agravo de instrumento por parte do INCRA contra a imposição de multa diária para pagamento das TDAS complementares. Outro agravo de instrumento do INCRA contra nova multa diária na fase de cumprimento de sentença para expedição dos TDAs complementares que foram improvidos no mérito.
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	3584 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	Ainda não houve. Fase de execução sem andamento das partes desde 16/09/2022.
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

8 – Fazenda Moçambique, também conhecida como Curralinho ou Feixe , situado no município Faina -GO (Projeto de Assentamento 17 de Abril)	
Número do processo judicial:	0007972-85.2007.4.01.3500
Data da Vistoria:	13/11/2006
Data do Decreto Presidencial:	29/11/2006
Data da Avaliação:	13/11/2006
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	25/04/2007
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	21/05/2007
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	31/05/2007
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	26 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Não
Data da prolação da sentença:	15/09/2009
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Apelação pelo INCRA e recurso adesivo pelo expropriado. Na apelação o INCRA se insurge no que diz respeito à fixação do valor da indenização relativa às benfeitorias. Requer, ainda, o desconto do valor referente ao passivo ambiental, retirado do valor atribuído pelo perito para o pagamento da indenização da terra nua. Sustenta serem indevidos os juros compensatórios, em virtude da improdutividade do imóvel, ou que os mesmos sejam fixados em 6% a.a., conforme disposto no art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, com redação dada pela MP 2.183-56/01. O expropriado Babilônia II — Agropecuária LTDA ME interpõe recurso adesivo alega, preliminarmente, nulidade insanável em face da ausência de intimação da empresa, bem como do Sr. Gilmar Pimentel e sua ex-esposa, Sra. Márcia Machado Felipe, da decisão que deferiu a penhora com o argumento de conluio entre as partes e os retificados do polo passivo (Sr. Evaino e Sra. Jeovana), culminando na presunção de fraude à execução.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	18/01/2010
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	20/04/2010
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Sim.
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	07/08/2015
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Sim. 09/12/2015
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Não.

Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Sim. Agravo de instrumento. Embargos à execução e embargos de terceiro.
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	874 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	Ainda não terminou a fase de execução. Processo suspenso aguardando deslinde de ação de execução fiscal para os expropriados provarem o domínio da coisa em discussão na lide.
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

9 – Fazenda Buriti/União e Buriti -Queimado", também conhecido como "Fazenda União/Buriti", situado no município Goiás-GO (Projeto de Assentamento Buriti Queimado)	
Número do processo judicial:	0007949-81.2003.4.01.3500
Data da Vistoria:	24/07/1996
Data do Decreto Presidencial:	30/05/1996
Data da Avaliação:	24/07/1996
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	23/09/1996
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	26/09/1996
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	17/10/1996
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	3 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Não
Data da prolação da sentença:	14/07/1999
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Ambas as partes recorreram. O INCRA se insurgiu contra a data-base de fixação do valor do bem expropriado — com as consequências nas outras parcelas daí decorrentes -, e o percentual de honorários fixados e a expropriada ataca exclusivamente a fixação dos juros compensatórios em 6% ao ano, pleiteando-lhes no percentual de 12%.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	08/02/2000.
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	Apelação do INCRA parcialmente provida para fixar os honorários à base de 5% sobre a diferença entre o valor ofertado e a condenação; apelação da expropriada parcialmente provida para fixar os juros compensatórios à razão de 12% ao ano desde a imissão na posse.
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Não
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	20/11/2002
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Sim. 13/05/2003.
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Não
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Não
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	1024 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	7181 dias
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	09/01/2023

10 – FAZENDA NOSSA SENHORA APARECIDA/BARATINHA OU SÃO CARLOS, situado no município Goiás-

GO (Projeto de Assentamento Baratinha)	
Número do processo judicial:	0009920-14.1997.4.01.3500
Data da Vistoria:	27/12/1996
Data do Decreto Presidencial:	25/11/1996
Data da Avaliação:	27/12/1996
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	26/08/1997
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	28/08/1997
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	12/09/1997
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	2 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Não
Data da prolação da sentença:	20/03/2006
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Sim. De ambas as partes. O expropriado se insurgiu contra o valor das indenizações. O INCRA requereu a reforma da sentença em relação à condenação ao pagamento de juros compensatórios uma vez que o imóvel é improdutivo
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	14/09/2006
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	Reformou a sentença singular no tocante aos juros compensatórios, e, à unanimidade, deu provimento ao recurso do INCRA, para excluir da condenação os moratórios.
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Sim, recurso especial e agravo em recurso especial pelo INCRA. Agravo interno no STJ contra a decisão que improveu o recurso especial, que foi provido para a fim de excluir os juros compensatórios a partir da vigência da MP n. 1.901-30, de 24/9/1999, até a publicação da cautelar na ADI 2.332/DF, ocorrida em 13/9/2001
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	04/04/2018
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Sim. 06/09/2018
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Sim, ação rescisória por parte do INCRA, visando à rescisão do título judicial que condenou a autarquia ao pagamento de juros compensatórios em desacordo com a decisão do STF no julgamento do mérito da ADI 2.332.
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Não
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	3128 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	Aguarda julgamento de mérito da ação rescisória no TRF-1ª Região.
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

11 – Fazenda "RANCHO GRANDE", "SÃO FELIPE", "SALVADOR BUENO" e ACABA VIDA, situado no município Goiás-GO (Projeto de Assentamento Acaba Vida II)	
Número do processo judicial:	0000181-31.2008.4.01.3500
Data da Vistoria:	04/04/1989
Data do Decreto Presidencial:	23/06/1989
Data da Avaliação:	04/04/1989
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	14/02/1991
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	07/03/1991
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	03//04/1991
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	21 dias
Houve conciliação nos autos:	Não

Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Não
Data da prolação da sentença:	18/12/1996
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Sim, pelo INCRA e pelo Ministério Público Federal. O INCRA se insurgiu contra a condenação em juros compensatórios, contra os honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) sobre a diferença entre o valor da oferta e a condenação e contra uma compensação incluída na parte final da sentença. O MPF recorreu contra a sentença alegando que houve desapossamento, também houve depósito prévio e este só não foi levantado pelos expropriados por fato imputado unicamente aos mesmos, razão pela qual não se pode falar em juros compensatórios da foram como foram estipulados.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de recurso e/ou reexame necessário:	22/09/1997
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	Parcial provimento ao recurso do INCRA e negou provimento ao recurso do MPF.
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Sim, recurso especial pelo INCRA.
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	15/12/2006
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Sim. 21/03/2007.
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Não
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	Houve concordância do INCRA com o valor da execução
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Sim, agravo de instrumento pelo exequente.
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	2134 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	A fase de execução ainda não foi finalizada
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	X

12 – Fazenda "FAZENDA SÃO PEDRO /BARATINHA", situado no município Goiás-GO (Projeto de Assentamento Baratinha)	
Número do processo judicial:	0019312-60.2006.4.01.3500
Data da Vistoria:	29/08/1997
Data do Decreto Presidencial:	16/05/1997
Data da Avaliação:	29/08/1997
Data do ajuizamento da ação de desapropriação:	17/10/1997
Data da decisão que deferiu a imissão provisória na posse:	04/11/1997
Data do efetivo cumprimento da decisão que deferiu a imissão provisória:	11/11/1997
Tempo para se deferir o pedido liminar de imissão de posse provisória:	18 dias
Houve conciliação nos autos:	Não
Houve que ser realizado nova avaliação no âmbito judicial:	Sim
Houve incidentes processuais ou recursos na fase de conhecimento? Descrever:	Não
Data da prolação da sentença:	08/03/2002
Resultado da Sentença:	Procedente
Se houve recurso contra a sentença? Descrever os principais pontos das razões recursais:	Sim, por ambas as partes, contra os juros fixados na sentença e com relação ao pagamento dos honorários periciais dos assistentes técnicos.
Data de remessa dos autos ao segundo grau para análise de	22/10/2002

recurso e/ou reexame necessário:	
Resultado do julgamento dos recursos nas instâncias superiores:	Negou provimento ao recurso voluntário do INCRA e deu parcial provimento ao recurso dos expropriados para determinar que os juros compensatórios incidam à razão de 12% (doze por cento) ao ano, a partir da imissão na posse do imóvel, calculados sobre a diferença entre o valor da indenização, corrigida monetariamente, e 80% (oitenta por cento) do valor ofertado pelo expropriante, igualmente corrigido, mantendo no mais a sentença recorrida.
Houve interposição de recurso especial/extraordinário e/ou agravo em recurso especial/extraordinário?	Sim, recurso especial por ambas as partes, com parcial provimento ao recurso do INCRA e recurso não conhecido por intempestividade dos expropriados.
Data do trânsito em julgado com relação à fase de conhecimento:	08/06/2006
Se houve execução de sentença definitiva /data do protocolo:	Execução provisória protocolada em 07/07/2005, convertida em definitiva em 30/08/3006
Se houve ajuizamento de incidente processual com relação aos processos principais e/ou execução provisória da sentença/Número de autuação/data do protocolo:	Não.
Natureza do pedido da execução provisória se houver:	X
Data da decisão proferida na execução apensada que resolveu a execução:	X
Houve recurso na fase de execução de sentença:	Não
Tempo de tramitação até a sentença de mérito:	1603 dias
Tempo de tramitação na fase de execução até o arquivamento:	5850 dias
Data do arquivamento definitivo do processo se houver:	13/05/2021

Notas:

1 – Todos os processos tramitavam da forma física e foram digitalizados ao longo dos anos pela Justiça Federal, a maioria digitalizados apenas entre 2021-2022;

2 – Os processos que tiveram execução definitiva da sentença e execução provisória ainda foram ajuizados na época em que vigia o Código de Processo Civil de 1973, que estipulava em seu artigo 730 e seguintes o procedimento da execução contra a Fazenda Pública, onde os embargos à execução opostos pela Fazenda Pública deveriam ser apensados à ação principal. Por isso em alguns dos processos acima descritos o ano não bate com a data de ajuizamento da ação, pois o sistema da Justiça Federal considerou, quando da digitalização, o ano da data da execução da sentença definitiva e/ou provisória e não do ajuizamento dos autos;

3 – O quadro-resumo acima foi finalizado, conforme consulta realizada no sistema eletrônico da Justiça Federal, cuja data da última consulta se deu em 5 de fevereiro de 2023.