

ACÇÕES POSSESSÓRIAS E CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS NA JUSTIÇA ESTADUAL: O PAPEL DA UNIÃO.

Olympio de Sá Sotto Maior Neto¹, Mariana Seifert Bazzo², Jefferson de Oliveira Salles³.

1. Reforma agrária, capitalismo e origens agrárias do Brasil.

A reforma agrária é uma questão emblemática para o desenvolvimento capitalista. As economias capitalistas procuraram regular e limitar a propriedade agrária, buscando transformar a estrutura fundiária quando esta não atendeu ao desenvolvimento econômico, promovendo reformas agrárias radicais em razão da estrutura fundiária concentrada, como se deu na Revolução Inglesa (1640-50), Americana (1775-83 e Guerra Civil, 1861-65) e Francesa (1789-99). Não obstante as singularidades, os frutos das reformas na estrutura fundiária possibilitaram o desenvolvimento do capitalismo (ALMEIDA, SARDAGNA, 2002, p. 229-235, em estudo publicado na Revista Legislativa da Câmara dos Deputados).

Situação mais complexa ocorreu em países colonizados, como o Brasil, onde a propriedade fundiária originou-se, dialeticamente, de fatores como as formas históricas pelas quais populações autóctones apropriaram-se do território e o projeto de nação hegemônica pelos colonizadores. A relação destes elementos revela-se na estrutura fundiária, nas relações trabalhistas no campo, na produção agrícola, etc., sendo que, no Judiciário, um dos aspectos mais visíveis é o conflito fundiário coletivo (MARÉS, 2003).

A primeira lei fundiária do Brasil, Lei de Terras de 1850, definiu que todas as terras seriam devolutas, sendo competência do poder central promover a transferência do patrimônio público para os particulares. A intenção era transferir terras de forma parcelada, ampliando o mercado interno com instalação de pequenos proprietários, sem, contudo, enfrentar a questão dos grandes latifúndios e da grilagem (SILVA, 2008). A inovação trazida com a Constituição da República de 1891, transferindo a propriedade das terras devolutas para os Estados, não alterou a estrutura fundiária, ao inverso, repassou atribuições sobre a legislação de terras diretamente para o poder oligárquico regional que, no caso paranaense, adotou legislação que basicamente reeditou a Lei de Terras de 1850 (COSTA, 1992). A reificação deste quadro – da pouca eficácia dos modelos legais em enfrentar a exacerbada concentração fundiária – determinou a ocorrência de conflitos fundiários coletivos na sociedade nacional, em áreas de expansão onde havia maior autonomia da população rural estabelecida como agricultores autônomos. No relatório “Violações de Direitos Humanos dos Camponeses, da Comissão Nacional da Verdade (1946-1988)”, são citadas a Revolta de Porecatu e a Revolta do Colonos, ocorridas no Paraná respectivamente em 1945 a 51 e 1955 a 60, entre outras que levaram Brasil Pinheiro Machado (Chefe de Polícia à época e Procurador-Geral de Justiça no Paraná, professor do Departamento de História da UFPR) a afirmar que, na década de cinquenta, a polícia paranaense esteve “*mobilizada exclusivamente a serviço das grandes questões de terra*” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2015 s. p.; COMISSÃO ESTADUAL DA VERDADE DO PARANÁ, 2014, s. p). De comum nesses casos, há a ação de grandes empreendimentos (empresas imobiliárias denominadas “colonizadoras”) avançando sobre terras ocupadas por diferentes categorias de pequenos produtores denominados como “caboclos”, “posseiros”, “pequenos agricultores”, “trabalhadores rurais” etc. A tais grupos somam-se, recentemente, outros identificados pela bibliografia especializada

¹ Procurador-Geral de Justiça do Paraná quatro vezes; ex-Presidente do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Ministério Público; ex-Presidente do Conselho Nacional de Procuradores de Justiça; professor licenciado de Direito da UNIBRASIL. Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos do MP-PR (CAOP-Direitos Humanos).

² Promotora de Justiça, coordenadora do Núcleo de Promoção da Igualdade de Gênero do MP-PR. Representante da COPEVID-GNDH-CNPG no Paraná. Pós-Graduada em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito de Coimbra. Mestranda em “Estudos Sobre Mulheres” pela Universidade Aberta de Portugal. Integrante do GT Enfrentamento ao Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP. Responsável pelo eixo de Política Agrária no CAOP.

³ Historiador, mestre em sociologia, assessor dos eixos Política Agrária e Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais no CAOP.

(antropológica e jurídica) como “povos e comunidades tradicionais” por possuírem formas específicas de uso da terra, denominada *de uso comum* ou *terras tradicionalmente ocupadas* (ITCG, 2008 e CAMPOS, 2011).

Em nível nacional, a partir da década de cinquenta, surgiram vários movimentos sociais defendendo a reforma agrária, como as Ligas Camponesas (1950) e a CONTAG (1960), o que vai ocorrer com maior intensidade nas décadas de setenta e oitenta devido à denominada “modernização conservadora” (associando técnicas modernas de cultivo com a manutenção de uma estrutura fundiária arcaica) que propiciou, por meio de incentivos fiscais dirigidos a grupos industriais e financeiros (cite-se Bradesco, Bamerindus, Wokswagen) a implementação de “grandes projetos” de pecuária, agricultura e mineração, e ao mesmo tempo provocou o endividamento de pequenos proprietários, bem como determinou significativo êxodo rural (GRAZIANO DA SILVA, 1982, atual diretor da FAO- *Food and Agriculture Organization*, da ONU).

Aliás, diante de situações semelhantes em diversas partes do mundo, a FAO passou a defender a realização da reforma agrária como estratégia para promover o “desenvolvimento sustentável”, “direitos humanos”, “fortalecimento da justiça social”, convocando a Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural em 1979, à qual seguiram-se diversos outros eventos como a conferência homônima de 2006. Nessas Conferências, a organização reconheceu que “conflitos baseados na posse de recursos” tem causado “instabilidade política e degradação ambiental” afetando principalmente “indígenas”, “mulheres”, “comunidades tradicionais” e “populações pobres”. A declaração final da Conferência em 2006 enfatizou o papel do Direito, tratando da legislação e judiciário nacionais, destacando a necessidade da existência de procedimentos “administrativos e judiciários de decisão” capazes de promover e assegurar o acesso e “uso sustentável e equitativo à terra”, salientando ainda a necessidade de “estruturas” e “infraestruturas legais, institucionais” para promover reforma agrária (FAO, 2006).

Em 1975, no Brasil, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) passou a atuar no mesmo rumo, tendo por base a Doutrina Social do Vaticano enunciada na Encíclica *Rerum Novarum*, escrita pelo Papa João XXII em 1891. O documento tratou de temas como “Posse e uso das riquezas”, “prosperidade nacional”, “economia como meio de conciliação das classes” objetivando reverter o quadro de “violência das revoluções políticas” que opunham “proletariado e capital”. Essa teologia, associada ao quadro nacional descrito acima, subsidiou a CNBB para a criação da “Comissões de Terras” (posteriormente Comissão Pastoral da Terra, CPT), definindo que cada “Diocese e Prelazia” deveria se comprometer com a reforma agrária “*dando cumprimento ao espírito e letra do Estatuto da Terra*” com “*especial atenção ao Estatuto da Terra e à Legislação Trabalhista Rural*”, organizando “assessoria jurídica” para tratar destes temas (CPT, 2015).

No Paraná, onde ocorre a fundação do Movimento de Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984, tem-se que os principais conflitos fundiários advêm da inexistência de uma eficiente política agrária e, na região oeste, da anterior ocorrência de grilagem, entendida aqui, a partir da definição do INCRA, como qualquer

ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros [...] acontece normalmente com a conivência de serventuários de Cartórios de Registro Imobiliário que, muitas vezes, registram áreas sobrepostas umas às outras – ou seja, elas só existem no papel. Há também a conivência direta e indireta de órgãos governamentais, que admitem a titulação de terras devolutas estaduais ou federais a correligionários do poder, a laranjas ou mesmo a fantasmas [...]. Depois de obter o registro no cartório de títulos de imóveis, o fraudador repetia o mesmo procedimento no Instituto de Terras do Estado, no Cadastro do INCRA e junto à Receita Federal (INCRA, 2000).

Para exemplificar a situação, no Paraná, em 2015, na faixa de fronteira com Paraguai e Argentina, havia cerca de 500 ações de desapropriação movidas pelo INCRA contra particulares, sendo relacionadas a muitas áreas já destinadas à reforma agrária. O tópico “Histórico das desapropriações”, da sentença do Juiz Federal Rony Ferreira, estima em vinte bilhões de dólares as indenizações pretendidas contra a União em decorrência da ação de grileiros e emissão de títulos ilegais. Situação análoga há nos Estados do Amazonas, Pará e Tocantins, onde terras griladas chegam a milhões de hectares, abarcando parques nacionais, terras indígenas, etc. (TRIBUNAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO, 2015; INCRA, 2000).

Tais acontecimentos estão ainda associados ao assassinato de lideranças como Chico Mendes, da freira Dorothy Stang e ao massacre de Eldorado do Carajás⁴.

2. Constituintes e o papel da União na realização da reforma agrária.

Com o avanço do poder centralizador da União, ocorreram limitações ao direito da propriedade, sendo que a Constituição de 1934 condicionou-a à “utilidade pública” (art. 113, 17), enquanto que a Constituição de 1946 (art. 141, § 16) ao “interesse social” (JELINEK, 2006, p. 17 e ss.). Décadas depois, devido a intensa mobilização social, a Lei nº 4504/64 (Estatuto da Terra), assegurou a garantia propriedade da terra, condicionada entretanto à sua função social :

Art. 2º, § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente [...]: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. [...] § 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 [...].

O Estatuto da Terra previu também a exigência da realização da reforma agrária, que

visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (art. 16).

Na Constituinte de 1988, o tema da função social da terra foi explosivo, como demonstra o relatório final da Subcomissão responsável, descrevendo “tumultos” e “violação” do regimento interno na votação final, que aprovou texto condicionando a propriedade à sua função social. Assim, o art. 5º, inc. XXIII, da Constituição Federal, prevê que a propriedade deve atender a sua função social, enquanto que o seu art. 186 apresenta os requisitos para se considerar cumprida a função social da propriedade rural. Ainda, o seu art. 184 estabelece comando no sentido da União realizar desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Por sua vez, o art. 9º, da Lei nº 8.629/93, explicita a definição constitucional de função social da propriedade rural:

“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. § 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei. § 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. § 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. § 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis

⁴ Detalhes destes fatos, condenações da OEA impostas ao Brasil e Paraná em relação a conflitos fundiários, breve histórico da questão agrária no Paraná e atuação do MP-PR são disponibilizados no sítio do CAOPDH (vide bibliografia).

trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. § 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Não obstante a antiguidade dos dispositivos internacionais, constitucionais e infraconstitucionais que tratam da reforma agrária, verifica-se, na prática, sua diminuta efetivação. Dados disponibilizados pelo INCRA de 2015, analisando o território nacional, demonstram que “130 mil grandes imóveis rurais concentram 47,23% de toda a área cadastrada e 3,75 milhões de minifúndios equivalem, somados, a 10,2%”. O panorama da má distribuição torna-se mais revelador se adicionado o critério “produtividade” porquanto, segundo trabalho coordenado pela USP/CNPq, “66 mil imóveis (classificados como “grandes propriedades privadas e públicas”) são improdutivos, não atendendo a “função social da terra”, ocupando 175,9 milhões de ha (O GLOBO, 09/01/15).

Tal quadro se contrapõe à obrigação da União de implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, conforme inclusive comando constitucional:

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

3 A ausência da reforma agrária e os conflitos possessórios em tramitação na Justiça Estadual.

Atualmente, o número expressivo de famílias envolvidas em conflitos fundiários coletivos interfere diariamente na atuação do Ministério Público e Judiciário nos Estados, já que se está a tratar de populações em situação de pobreza extrema, privadas de direitos elementares (moradia, saúde, alimentação, etc.), agravado pelo fato de que a criação de assentamentos recuou desde 2006, com decréscimo acentuado do número de famílias atendidas e áreas destinadas à reforma agrária (O GLOBO, 30/01/14).

Nesse contexto, potencialmente conflituoso, é que se compreende a obrigatória intervenção do Ministério Público nas ações possessórias que se relacionam com conflitos coletivos pela terra, determinação essa expressamente prevista no novo Código de Processo Civil:

Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: [...] III – litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º. [...] § 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

Em consonância com o que determina a legislação processual civil, a Recomendação nº 01/12, da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, tem como uma de suas diretrizes a promoção da audiência de

mediação entre todas as partes envolvidas, quais sejam, a população alvo da desocupação, os titulares do domínio ou posse e autoridades da União, Estado e Municípios, por meio dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas agrárias, em especial, o INCRA. Trata-se de estímulo a uma solução alternativa e pacífica, que evite ações violentas e provoque a interferência positiva dos órgãos responsáveis pela efetivação das políticas públicas agrárias. Assim, o Ministério Público atua não apenas para averiguar a existência do direito à posse ou à propriedade, mas também na promoção de outros direitos coletivos e sociais ligados à terra, tendo “qualidade de interveniente em razão da natureza da lide, reveladora do interesse público primário da República Federativa do Brasil de incrementar, em conformidade com a Constituição e com as leis, a reforma agrária” (GARRIDO, 1997, p.10). No mesmo sentido, registra o Promotor de Justiça Marcelo Pedrosa Goulart:

Cabe ao Ministério Público defender o projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição. No atual momento histórico, é necessário frisar que, mais do que defender, o Ministério Público deve colocar-se como parceiro privilegiado de todos os setores da sociedade civil comprometidos com a construção da democracia de massas, difundindo e defendendo os valores democráticos, fazendo atuar os direitos sociais, coletivos e difusos (...) Assim, impõe-se a intervenção do Ministério Público na questão agrária, seja para cobrar administrativa ou judicialmente a implementação da política agrária definida na Constituição, seja para intervir nos processos que versam sobre conflitos fundiários (GOULART, 2012, n.p.).

Ademais, a realização de despejos forçados, mesmo os determinados por autoridade judicial competente e seguindo o devido processo legal, não podem resultar em pessoas desabrigadas ou expostas a violações de direitos humanos, conforme ressalta o Comentário Geral 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em consonância com diversos artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada no Brasil pelo Decreto 678/1992.

Tendo como exemplo o Paraná, de acordo com INCRA há, atualmente, cerca de dez mil famílias acampadas em áreas que, na sua maioria, já está com reintegração de posse determinadas pela Justiça Estadual, podendo o despejo ocorrer a qualquer momento. Partindo do raciocínio até agora desenvolvido, seriam somente os entes municipais e estaduais responsáveis pela resolução de tal situação?

A tese aqui defendida se pauta justamente pelo necessário alargamento do grupo de atores a serem envolvidos nas ações possessórias dos conflitos agrários na esfera estadual.

Deve, em razão das previsões de nosso ordenamento jurídico, ser a União sempre chamada formalmente a intervir nos autos, em obediência ao art. 565, par. 4º do novo CPC, já que, nos termos da lei, *o órgão responsável pela política agrária é uma autarquia federal*. O INCRA tem essa incumbência, conforme prevê o art. 16, par. Único, da Lei nº 4504/64 e, diz-se mais, o Ministério Público Federal pode/deve exigir a resposta positiva quando de eventual deficiência na prestação institucional da referida autarquia.

Repisa-se que, desde meados do século XX, organizações sociais foram criadas na defesa de territórios ocupados por várias categorias de pequenos agricultores ante a expansão de grileiros e do latifúndio e, nos últimos cinquenta anos, reivindicando reforma agrária. Em regra, mencionadas organizações, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), acabam por ocupar áreas entendidas como “improdutivas” ou “descumpridoras de sua função social”, ou seja, sua ação aparentemente ilícita, configurada como esbulho possessório, fundamenta-se no princípio de que aquela propriedade deveria ter sido afetada por uma eficaz reforma agrária promovida pela União.

Dados quantitativos, analisados pelo núcleo de pesquisa multidisciplinar da UNESP (Universidade Estadual Paulista), indicam que, de regra, as ocupações possuem três motivações:

a) recuperação ou terras de trabalho reconquistadas – que estavam ocupadas há décadas por camponeses, mas se encontram em litígio por causa da territorialização do capital na expropriação das famílias camponesas; b) terras devolutas, quando os camponeses ocupam terras pertencentes ao Estado, em áreas de fronteira, e cujas terras passam a ser griladas por latifundiários, e c) ocupação de latifúndios (FERNANDES, 2001, p. 07).

Demonstra-se na pesquisa que, nos últimos vinte anos, aproximadamente 77% dos assentamentos implantados pelo INCRA – em cumprimento da lei e de suas atribuições institucionais – originaram-se de ocupações de terra (FERNANDES, 2001, p.14).

Nesse sentido manifesta-se o ex-Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, Jacques Távora Alfonsin, para quem

se uma determinada função é gravada como social, e deixa de funcionar como tal, isso afeta toda a sociedade para quem a dita função existe e é legalmente válida. Ela não se esgota numa relação interindividual apenas. Levado a juízo, um conflito relacionado com qualquer disfunção, como ocorre frequentemente em questões de terra, muito raramente uma tal obviedade é ponderada [...] Assim, qualquer desvio ilegal do direito de propriedade lesa uma porção de gente indeterminada, titulada por um interesse capaz de legitimá-la para agir materialmente em sentido contrário (ALFONSIN, 2015, s. p.).

A Procuradoria Federal Especializada do INCRA (PFE-INCRA), na obra “Lei 8629/93 Comentada por Procuradores Federais”, reconhece disfunções existentes entre a atuação do órgão e o protagonismo da sociedade civil organizada. O Procurador Valdez Adriani Farias, ex-chefe da PFE-INCRA, tratando do art. 2º da lei, salienta que o órgão, durante longo período, não atuou em relação a diversos aspectos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária,

deixando de desapropriar propriedades que degradavam o meio ambiente, assim como aquelas nas quais se violava a legislação trabalhista e não contribuía para o bem-estar dos trabalhadores. Portanto, por um lado a autarquia agrária não se desincumbia das suas atribuições institucionais, e por outro lado restavam sem efetividade os incisos II a IV do art. 186 da CF/88, art. 2º e art. 9º, II a IV da Lei nº 8.629/93 (INCRA, 2011, p. 31).

Não raro, portanto, é o caso em que a terra ocupada pode ser reavida pela União por meio de ações que se tornaram padrão nos últimos anos: I) Recuperação de terras devolutas; II) Verificação de cumprimento de função social; III) Recuperação de grandes dívidas tributárias federais em que possa haver a compensação por meio da entrega do bem imóvel.

Nesses casos, o conflito, que aparenta ser meramente possessório e no âmbito da Justiça Estadual, pode ser resolvido sem o despejo de famílias distantes do mínimo existencial e também sem a necessidade de gastos do Estado para a realização de uma grande operação policial de despejo, geralmente permeada de atos de violência, gerando graves violações de direitos humanos.

No sentido de se evitar a mera determinação de reintegração de posse com uso da força policial, devem ser implementadas ações positivas do ente federado que é, por excelência, responsável pela implementação da política cuja ausência, de fato, foi que ensejou a “invasão”.

A jurisprudência pátria já estabeleceu ser essencial a chamada da União ao processo para que, nos termos da Súmula 150, do Superior Tribunal de Justiça (“*Compete a Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas Autarquias ou Empresas Públicas*”) afirme, categoricamente, que não possui qualquer interesse no feito. Ainda, diante de eventual negativa do INCRA, apresenta-se adequada a comunicação ao Ministério Público Federal a fim de seja avaliada o cabimento de exigir da União o atendimento das famílias alijadas de uma devida política nacional, plenamente identificadas num processo de reintegração de posse que tramita na Justiça Estadual.

Nesse sentido, colacionam-se:

PROCESSO CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO CÍVEL E JUÍZO FEDERAL. AÇÃO DE INTERDITO PROIBITÓRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO DO INCRA. DECLARAÇÃO, PELO JUÍZO FEDERAL, DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DA AUTARQUIA. PROPOSITURA DE AÇÃO DE OPOSIÇÃO, QUE NÃO FORA CONSIDERADA NA DECISÃO PROFERIDA PELO JUÍZO FEDERAL. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ESTADUAL. CONFLITO CONHECIDO. – A existência, conexas à ação possessória, de ação de oposição ajuizada por Autarquia Federal, torna o Juízo Estadual absolutamente incompetente para decidir toda questão. – A decisão do Juízo Federal que não tomou em consideração a existência da referida oposição, é passível de revisão, não se aplicando, à hipótese, as orientações contidas nas Súmulas 150 e 254/STJ. Conflito conhecido e provido, para o fim de declarar a competência do Juízo Federal, ora suscitado (STJ. Ação de Interdito Proibitório 85115 RR 2007/0103237-7. Relatora: Ministra Nancy Adrighi, 2008).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. NULIDADE. AUSÊNCIA. PEDIDO DE INTERVENÇÃO DO INCRA. INTERESSE JURÍDICO. SÚMULA nº 150 DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. – 1. A ausência de sua intimação do órgão ministerial para se manifestar com fiscal da lei na primeira instância não acarreta nulidade, pois ela foi suprida com sua manifestação nesta sede recursal e por não ter havido prejuízo. 2. O interesse imediato do INCRA é a posse das terras onde promove projeto de assentamento, de sorte que a posse/desavença dos agravados é obstáculo à atividade do INCRA. Registre-se que, conquanto tenha dado nome de assistência à sua intervenção de terceiros, o INCRA, de fato, pretende definir a posse das terras objeto da possessória para dar-lhe destino social. 3. “Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas” (Súmula nº 150 do STJ). 4. Estando presente o interesse do INCRA na lide, devendo ingressar no processo na qualidade de assistente, afigura-se competente, portanto, a Justiça Federal para conhecer e julgar a ação de origem. 5. Agravo de instrumento do INCRA provido. (TRF-1. Agravo de Instrumento 200901000423018 MT 2009.01.00.042301-8, Relator: Desembargadora Federal: Selene Maria de Almeida, 26/02/14).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DECISÃO QUE DECLINA COMPETÊNCIA PARA A JUSTIÇA FEDERAL. PRECLUSÃO PRO JUDICATO. INOCORRÊNCIA. EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DECIDIDA EM MOMENTO ANTERIOR À MANIFESTAÇÃO DO INTERESSE DO INCRA EM INGRESSAR NA LIDE, EM RAZÃO DA CONSOLIDAÇÃO DO "PROJETO DE ASSENTAMENTO PONTAL DO TIGRE" NA ÁREA LITIGIOSA. ADEMAIS, QUESTÃO RELACIONADA À COMPETÊNCIA ABSOLUTA (RATIONE PERSONAE) NÃO SUJEITA À PRECLUSÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA DECIDIR SE HÁ OU NÃO INTERESSE DA UNIÃO OU SUAS AUTARQUIAS. EXEGESE DA SÚMULA 150/STF. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. – 1. Não há que se falar em preclusão pro judicato quando as decisões que rejeitaram os incidentes de exceção de incompetência foram proferidas em momento anterior à manifestação de interesse do INCRA na causa; ademais, tratando-se de questão relacionada à competência absoluta (em razão da pessoa - art. 109, I, CF), não há preclusão em eventual reexame da matéria. 2. “Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da união, suas autarquias ou

empresas públicas" (Súmula 150/STF). [Voto Relator] "Além disso, há tempos foi sumulado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que "Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas" (Súmula 150). A propósito: "*Quando é a União, sua autarquia ou empresa que vem a juízo afirmar seu interesse na causa, razoavelmente fundamentado, a competência para decidir tal questão é da Justiça Federal (Súm. 150) (REsp nº 92.052/RJ, 4ª Turma, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, j. em 26.08.96)*". Destarte, porque falece competência a Corte Estadual decidir acerca do interesse da União e suas autarquias, não há como acolher a pretensão ora esboçada, sendo certo que dirimir-se, previamente, a respeito do interesse jurídico ou não do INCRA, opera em benefício dos próprios Agravantes, prevenindo eventual reconhecimento de nulidade em razão de julgamento por juízo absolutamente incompetente". (TJPR. Agravo de Instrumento 13669953 PR 1366995-3 (Acórdão). Relator: Luiz Espíndola. 02/12/15).

AGRAVO DE INSTRUMENTO - REINTEGRAÇÃO DE POSSE - LIMINAR - PROJETO DE ASSENTAMENTO - ÁREA DESAPROPRIADA PELO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) - INTERESSE DA AUTARQUIA FEDERAL A JUSTIFICAR A REMESSA DOS AUTOS À JUSTIÇA ESPECIALIZADA PARA VERIFICAÇÃO DA QUESTÃO. – Havendo possibilidade latente de interesse do INCRA no feito, mormente em razão da área objeto do litígio pertencer à União, sendo utilizada para fins de reforma agrária, imperativo o reconhecimento da incompetência da Justiça Comum, sendo de se determinar a remessa dos autos à Justiça Federal para o exame da questão. (TJMG. Agravo de Instrumento 10111120005629001 MG. Relator: Otávio Portes. Publicação: 08/03/13).

CONCLUSÃO

- A) Apesar de prevista na Constituição da República de 1988, assim como em outras leis infraconstitucionais, não houve satisfatória implementação de política de reforma agrária no Brasil. Por conta disso, populações expropriadas ou privadas do direito à terra (e a radicar), principalmente pequenos agricultores, desde meados do século 20, reuniram-se em organizações que hoje pleiteiam, enquanto movimento social, o cumprimento por parte do Estado de seu dever institucional e indelegável do asseguramento de direitos fundamentais.
- B) A autarquia federal INCRA é, por lei, responsável pela implementação de política agrária das quais estão alijadas as famílias que compõem os referidos movimentos sociais, que ocupam imóveis compreendidos como destináveis à reforma agrária, ensejando a propositura de ações possessórias (reintegração de posse, interdito proibitório, entre outros) no âmbito da Justiça Estadual.
- C) Em cumprimento ao novo art. 565, par. 4º, do Código de Processo Civil, e a diversos outros dispositivos internacionais, constitucionais e infraconstitucionais de prevenção a violação de direitos humanos, deve ser chamada pelo Ministério Público Estadual (na função de *custus legis*) a União, para integrar os processos de ações possessórias que envolvem conflitos coletivos de terra em área rural, em tramitação na Justiça Estadual.
- D) Nos termos da Súmula 150, do Superior Tribunal de Justiça, caso a União entenda por ausência de interesse no feito, sem prejuízo de se buscar o atendimento a direitos fundamentais por intervenção do Ministério Público Estadual, deve ser comunicada tal negativa ao Ministério Público Federal para que demande eficaz política de reforma agrária que venha atender as famílias de pequenos agricultores sem-terra em áreas de ocupação, sempre na perspectiva da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

BIBLIOGRAFIA E JURISPRUDÊNCIA

ALFONSIN, Jacques T. A. A legitimidade popular para cobrar função social à propriedade. Rev. Instituto Humanitas, Universidade Unisinos, 13/05/15. In: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/542538-a-legitimidade-popular-para-cobrar-funcao-social-a-propriedade>. Acesso em 16/03/17.

ALMEIDA, Élcio e SARDAGNA, Crysthian. Reformismo agrário nos países democráticos. Rev. Informação Legislativa do Senado. Brasília, v. 39, p.229-35, 2002. In: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/782>, acesso em 04/04/17.

ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO. STJ decide controvérsia sobre ações de desapropriação de imóveis rurais em faixa de fronteira no Paraná. 17/08/09. In: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/91659, acesso em 15/03/17.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão da Política Agrícola e Agrária e da Reforma Agrária. Brasília, 1988. In: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/subcomissao6c, acessado em 15/03/17.

COMISSÃO ESTADUAL DA VERDADE DO PARANÁ (preliminar). Violações de Direitos Humanos no Campo. <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=102>, acessado em 15/03/17.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Violações de Direitos Humanos dos Camponeses. In: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/Volume%202%20-%20Texto%203.pdf>, acesso 17/03/15.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Há 40 anos nascia a CPT. In: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes/noticias/cpt-40-anos/2605-ha-40-anos-nascia-a-cpt>. acesso em 09/03/17.

_____. Conflitos no Campo 2015. GO, 2016.

CAMPOS, José N. Terras de Uso Comum no Brasil. EDUFSC, Florianópolis-SC, 2011.

COSTA, Odah R. Constituição de 1891. Rev. Informação Legislativa do Senado, n. 113, Brasília, 1992.

FERNANDES, Bernardo. A ocupação como forma de acesso à terra. XXIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos. Washington –DC, 2001. In:

<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/FernandesBernardoPort.pdf>, acesso em 15/03/17

GARRIDO DE PAULA, Paulo. Intervenção do Ministério Público nas ações possessórias envolvendo conflitos coletivos pela posse da terra rural. In: Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo. 1997.

GOULART, Marcelo P. O Ministério Público e a Questão Agrária. Grupo Nacional de Membros do Ministerio Público em 05/04/12. In: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/100/>, acessado em 17/03/17.

GRAZIANO DA SILVA, José. A modernização dolorosa. Ed. Zahar. RJ, 1982.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. Lei 8629/93 comentada por procuradores federais. Brasília, 2011.

_____. Livro Branco da Grilagem de Terra no Brasil. DF, 2000.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil. Ministério Público do Rio Grande do Sul. RS, 2006. In: <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>., acessado em 12/03/17.

MARÉS, Carlos Frederico. A Função Social da Terra. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre-RS. 2003.

MEDEIROS, Leonilde S. História dos movimentos sociais no campo. FASE, Rio de Janeiro, 1989.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Direitos Humanos. Apresentação – Política Agrária. In: <http://www.direito.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=137> em 17/03/17, acesso, 18/03/17.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Manual de Atuação Funcional do Ministério Público de Minas Gerais. Ministério Público: atuação especializada nos conflitos agrários/fundiários.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. In: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>, acesso 06/04/17.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. RS, 2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Ação de Interdito Proibitório. CC: 85115 RR 2007/0103237-7. Rel.: Min. Nancy Adrigli. DJe 01/08/08. In: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/791443/conflito-de-competencia-cc-85115-rr-2007-0103237-7/inteiro-teor-13713604>, acesso, 18/03/17.

TRIBUNAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. Agravo de Instrumento. AG: 200901000423018 MT 2009.01.00.042301-8. Rel: Des. Federal Selene Maria de Almeida. e-DJF1, p.127 de 11/03/14. In: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24995884/agravo-de-instrumento-ag-200901000423018-mt-20090100042301-8-trf1>. Publicado em 01/08/08, acesso em 06/07/16.

TRIBUNAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO. Ação de Desapropriação nº 98.10.10948-2/PR. Juiz Federal Rony Ferreira. e-DJF4, em 08/10/15. In: http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/2acaodedesapropriaacaotr4.pdf, acesso 06/07/16.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Agravo de Instrumento. AI: 10111120005629001. Des. Otávio Portes. 08/03/13. In: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114782733/agravo-de-instrumento-cv-ai-10111120005629001-mg>, acesso, 18/03/17.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Agravo de Instrumento. AI: 13669953 PR 1366995-3. Des. Luiz Espíndola. Curitiba, DJ: 1725 22/01/16. In: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24995884/agravo-de-instrumento-ag-200901000423018-mt-20090100042301-8-trf1>, acesso, 18/03/17.

INSTITUTO DE TERRAS CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS. Encontro de comunidades tradicionais tem apoio do Governo do Estado. ITCG, 23/05/08. In: <http://www.itcg.pr.gov.br/modules/noticias/print.php?storyid=37>, acesso em 8/03/17.

O GLOBO. Concentração de terra cresce e latifúndios equivalem a quase três estados do Sergipe. In: <http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053#ixzz4K8sMPtL9>. Publ. 09/01/15, acesso em 01/06/16.

_____. Número de famílias assentadas sobe, mas é menor que de anos FHC e Lula. Publ. 30/01/14, In: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/01/numero-de-familias-assentadas-sobe-mas-e-menor-que-de-anos-fhc-e-lula.html>, acesso em 04/04/17.

SILVA, Ligia O. Terras devolutas e latifúndio. Ed. UNICAMP, Campinas-SP, 2008.