

Tribunais

Justiça agrária

PAULO GUILHERME DE ALMEIDA

Com a Constituinte retoma-se a discussão a respeito da instituição da Justiça Agrária. O reconhecimento do Direito Agrário como disciplina autônoma deu-se a partir da Emenda Constitucional nº 10/64 que, pela primeira vez, mencionou esse ramo do Direito, ao modificar o art. 5º, inciso XV, letra "a", da Constituinte de 1946, para incluir entre as competências da União, a de legislar sobre Direito Agrário. A Constituição em vigor, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/69, manteve essa competência no art. 8º, inciso XVII, letra "b".

A época da edição do Estatuto da Terra, de 1964, já se manifestaram os agraristas a favor da instituição da Justiça Agrária. "Os fins perseguidos pelo Estatuto da Terra precisam tornar-se realidade, principalmente pela afirmação do direito que somente será animado pelo instrumento da jurisdição agrária adequada à nossa realidade", sistematizou J. Motta Maia, reproduzindo o pensamento dos agraristas como Fernando Pereira Sodero, Octávio Mello Alvarenga, J. Paulo Bittencourt, C. J. de Assis Ribeiro, Otávio Mendonça, Ivo Frey e Wellington dos Mendes Lopes.

Isto porque: 1. o ideal da igualdade perante a lei, mediante um sistema judicial acessível e de um processo eficaz, é objetivo básico da reforma do Poder Judiciário; 2. a realidade agrária nacional a que o Estatuto da Terra e legislação complementar visa atender, impõe a existência de uma jurisdição especializada capaz de tornar efetivas as garantias dessa legislação; e 3. em consequência, deve ser inserida na estrutura da reforma judiciária a jurisdição agrária e também o processo adequado a essa jurisdição, de modo a serem atendidos os objetivos da reforma agrária democrática e do desenvolvimento e da justiça social no meio rural.

Caio Mário da Silva Pereira, na mesma trilha, já em 1967, assinalava que "não descurando os planos assistenciais técnicos e financeiros, omitiu o Estatuto um aspecto importante: a instituição de uma aparelho judiciário adequado. Com efeito, não basta lançar as bases de uma nova política agrária, nem formular conceitos novos de relações humanas. Entregue à justiça ordinária o desatadas controvérsias, faltará o dinamismo indispensável a que se imprima rapidez e objetividade. De nada valerá toda uma legislação social avançada, se não houver o Brasil criado uma Justiça do Trabalho".

Como se vê o debate é antigo, da nossa observação no início deste comentário, acentuando que ele apenas foi retomado com a Constituinte. Não se trata, portanto, de nenhuma proposta nova.

Feitas estas considerações é bom observar que o Direito Agrário reúne em seu bojo normas de Direito Privado e Público. As primeiras ligam-se aos problemas de organização da vida rural e às diferentes relações jurídicas que daí decorrem. As últimas vinculam-se à intervenção do Estado na política agrária, em sentido amplo. Essa atitude intervencionista visa a permitir melhor distribuição da propriedade imobiliária rural, propiciar meios para o amparo social das populações rurais e incentivar a produtividade. O principal diploma do Direito Agrário, o Estatuto da Terra, consiste em lei reguladora dos direitos e obrigações relativos aos bens imóveis rurais, para fins de reforma agrária e promoção da política agrícola. Está alicerçado no princípio constitucional que condiciona a propriedade à sua função social. Salienta-se que só com o advento do Estatuto da Terra as metas governamentais tendentes a incrementar a produção e a produtividade, bem como a elevar as condições sociais do homem do campo, tiveram uma corporificação, embora parcial, demonstrando a preocupação do Poder Público de vê-las atingidas.

Costuma-se reconhecer a autonomia de um ramo do Direito, como o Direito Agrário, com o implemento de alguns aspectos dessa mesma autonomia, como científico (institutos e princípios peculiares); legislativo (normas atinentes à atividade agrícola); didática (ensino especializado); e, jurisdicional (possibilidade de uma jurisdição especial para apreciação e julgamento de questões e litígios entre os que trabalham no campo).

Em razão desse entendimento, podemos afirmar que há certa tendência por parte dos agraristas em pugnar por uma jurisdição agrária especializada, como medida necessária para confirmar a autonomia do Direito Agrário e, também, como visto, para viabilizar sua aplicação. Desta posição discordamos. A uma, porque o Direito Agrário já tem sua autonomia, sob os aspectos apontados, independentemente da existência de uma Justiça Agrária. A duas, porque não é imprescindível esta jurisdição especial para o atendimento dos objetivos do Direito Agrário. Ademais, o Direito, na acepção de ciência, é um todo e os seus ramos não são estanques. A subdivisão em ramos englobados na clássica, mas, hoje, até certo ponto superada, divisão em Direito Público e Privado, não lhes confere total autonomia, pois há uma interligação, um correlacionamento ou até uma interdependência entre eles.

O que na verdade existe é a especialização, em razão das peculiaridades de cada ramo, dito autônomo, a justificar um tratamento legal diferenciado. Por este fenômeno passou também o Direito Agrário.

Por outro lado, tal especialização, em nosso modo de ver, igualmente, não justifica a instituição da Justiça Agrária. A jurisdição, na lição de José Frederico Marques, tem por finalidade tornar efetiva a ordem jurídica e impor, através dos órgãos estatais do Poder Judiciário, a regra jurídica concreta que, por força do direito vigente, deve regular determinada situação jurídica.

Ora, o Judiciário, órgão estatal que tem por escopo executar a função jurisdicional já tem, na Justiça comum estadual, experiente e não desprezível organização para cumprir a missão de aplicar o Direito em relação também às pretensões suscitadas nas lides de natureza agrária.

Assim, particularmente, entendemos que a solução judicial da matéria agrária deveria ser entregue à Justiça comum estadual que se encontra melhor aparelhada no tocante ao quadro de juízes, serventários e recursos materiais, em Varas e Cartórios instalados em inúmeras comarcas, com extensão a todos os municípios do Estado.

Ademais, independe de profundas alterações estruturais e legais a simples instituição de Varas especializadas, de caráter até mesmo itinerante, se for o caso, para dar atendimento emergencial a conflitos de terra e ao deslinde das ações discriminatórias (separação das terras particulares das públicas devolutas, visando à regularização da posse cuja primeira fase é administrativa) que se arrastam por anos a fio. A bem da verdade, ao Judiciário, neste particular, não cabe culpa, vez que o Executivo tem, nestes últimos anos, demonstrado total desinteresse na solução das ações discriminatórias, como ocorre, por exemplo, em São Paulo, especialmente na região do Pontal do Paranapanema e no Vale do Ribeira.

Em segunda instância, igual medida seria adotada com a instalação de Câmaras Agrárias, aliás, como hoje existe em parte no 2º Tribunal de Alcada Civil paulista que julga, em grau de recurso, a matéria relativa aos contratos de arrendamento e de parceria e ao seguro de acidentes de trabalho rural.

Desconsiderando estas evidências, o legislador federal tomou a iniciativa, mediante a edição da Lei nº 7.583/87 de criar 68 Varas na Justiça Federal, sendo que destas 19 serão instaladas nos municípios do Interior dos estados, cabendo ao Estado de São Paulo: quatro em Santos, duas em Campinas e duas em Ribeirão Preto. Prevê esta mesma lei que caberá ao Conselho da Justiça Federal, mediante ato próprio, especializar Varas em matéria de natureza agrária, estabelecendo a respectiva localização, competência e atribuição, bem como transferir sua sede de um município para outro, de acordo com a necessidade de agilização da prestação jurisdicional.

Convenhamos, trata-se de reforma das mais modestas, diante da meta que se pretende atingir.

Cabe-nos, a respeito, aduzir que à Justiça Federal compete a apreciação somente das questões agrárias em que a União, autarquia ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (ex vi do disposto no art. 125, inciso I, da Emenda Constitucional nº 1/69). Na prática, a Justiça Federal julga, com relação à matéria agrária, as ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 5º do Decreto-Lei nº 554/69). Por este dispositivo legal tais ações devem ser propostas perante o juiz federal do Distrito Federal, do Estado ou de Território onde estiver situado o imóvel. Neste particular, é oportuno destacar que os litígios referentes ao domínio, posse, uso, exploração e conservação das terras públicas ou particulares, situadas nas áreas declaradas de interesse social para fins de desapropriação, consideram-se de interesse da União (art. 8º da Lei nº 7.595/87). Julga também ações de caráter possessório (proteção da posse e usucapião) e dominial de interesse da União, Incra; IBDF, Funai e outras entidades públicas federais.

As demais lides de natureza agrária, tais como: ações discriminatórias de terras devolutas estaduais,

ações possessórias ou dominiais entre particulares, usucapião especial (art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.969/81), execução fiscal do Imposto Territorial Rural e outros tributos lançados pelo Incra (art. 126, da Emenda Constitucional nº 1/69 e art. 578 do C.P.C.), ações relativas aos contratos agrários de arrendamento e parceria, ações demarcatórias, ações de acidentes do trabalho rural, reclamações trabalhistas oriundas do contrato de trabalho rural (quando não houver Junta do Trabalho), ações de retificação de registro de imóvel rural, ações tendo por objeto o leilão rural e outras são de competência da Justiça comum estadual.

Assim, bastaria a revogação do citado art. 5º, do Decreto-Lei nº 554/69, com a aplicação da faculdade conferida pelo art. 126 da Constituição Federal, para atribuir-se competência à Justiça comum estadual para apreciar as ações de desapropriação para fins de reforma agrária. O juiz estadual da comarca onde se situa o imóvel, objeto da desapropriação, terá maiores possibilidades de administrar as medidas necessárias ao seu processamento, visto que inúmeros são os problemas conexos que aparecem paralelamente à hipótese da desapropriação, tais como: ações possessórias, ações tendo por objeto a titularidade do imóvel, invasões, loteamentos clandestinos, fraude de documentos cartoriais e outros.

Se pelos motivos expostos julgamos desnecessária e insuficiente a criação de varas federais especializadas em matéria agrária, com maior razão reputamos descabida, pelo menos no momento, a instituição de uma justiça agrária, tal como preconizada pela subcomissão constituinte encarregada do assunto "Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público", e prevista no anteprojeto de Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo (art. 88, VIII e 111), ora com exame e discussão perante a Comissão de Sistematização.

Criação descabida, pois representa redundância na superposição de órgãos públicos e conseqüente desperdício de recursos.

A proposta da criação da Justiça Agrária, que carrega críticas abertas ou embutidas quanto ao funcionamento das justiças existentes e à falta de conhecimentos técnicos por parte dos juízes, não versados na matéria agrária, com todo o respeito que merecem seus autores, padece de um vício de distorção de foco.

O problema não será resolvido com a instituição de mais uma justiça especializada, como demonstramos e, sim, prestigiando o próprio ensino jurídico de base. Em outras palavras, a carência de conhecimento específico sobre a matéria poderia ser suprida mediante a adoção do ensino obrigatório do Direito Agrário.

Em São Paulo, com exceção das Faculdades de Direito da USP, da Universidade Mackenzie, de Jundiaí e de Itu, as demais entidades de ensino jurídico não incluem no seu currículo o Direito Agrário, nem ao menos em caráter opcional.

Infelizmente descursa-se da importância do Direito Agrário que avulta ao momento atual, na medida em que este ramo do Direito visa justamente a disciplinar o uso da terra, condicionando-o à sua função social e conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

O autor é professor de Direito Agrário da Faculdade de Direito da USP e da Universidade Mackenzie