

# A Justiça Agrária na Constituinte de 87

OTÁVIO MENDONÇA

Professor da Universidade Federal  
do Pará

1. Destina-se este trabalho a sugerir proposições presumivelmente aceitáveis pela Constituinte. Não possui, portanto, o caráter teórico do ensaio apresentado no II Fórum Nacional de Debates e Ciências Jurídicas (Fonajur, Brasília, 1977), promovido pela OAB do Distrito Federal no Sesquicentenário da Fundação dos Cursos Jurídicos Brasileiros (*Revista da OAB*, nº 22), nem o caráter didático de alguns pronunciamentos esparsos sobre o mesmo tema. Trata-se aqui apenas de focalizar os fatos novos impulsionadores, com maior urgência do que nunca, da implantação da Justiça Agrária no Brasil, suscitando o debate das alternativas capazes de obtê-la, o mais rápido e o menos imperfeito que for possível.

1.1. No campo doutrinário conheço poucas manifestações divergentes, sobressaindo, pela sua autoridade, a de JACY DE ASSIS:

“Com a devida vênia aos eminentes agraristas que porfiam por esta Justiça especializada, não acreditamos em sua criação, primeiro porque onerosa e difícil, segundo porque não apresentará os necessários resultados. Estes só decorrerão daquela regra tradicional e especial da prevalência do foro da situação do imóvel para todas as ações que a ele se referirem. Não será nunca possível discutir-se o problema da terra longe dela; a política da terra, com todas as suas implicações, aconselha a que a consciência dela e a de seu uso se estruturem, não nos gabinetes nem nas Capitais, mas ao seu contato, ao da gente humilde que a trabalha, ao do homem que a faz produzir.”<sup>(1)</sup>

1.2. Como se vê, a discordância não era propriamente de mérito, mas de estrutura, opondo-se a qualquer solução que afastasse o conflito do

---

Apresentado à XI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil.

(1) ASSIS, Jacy de. *Ação disciplinatória*. Rio, Forense, 1978, p. 130.

lugar onde estivesse o imóvel. Tanto assim que, ao comentar o art. 19 da Lei nº 6.383/76, diz:

“A lei situa as discriminatórias em que a União tenha interesse na Justiça federal. Acontece que a faixa de 100 km ao lado das rodovias em construção, em projeto, ou construídas, com a dos 150 km da faixa de fronteira, permitem que a União interfira em todos, ou em 90% dos processos, afastando a competência da justiça estadual. Só isto mostra o absurdo do privilégio conferido à União, em detrimento dos interesses mais humildes.”<sup>(2)</sup>

Suponho, assim, que talvez o ilustre professor goiano aderisse à fórmula ora sustentada, caso persuadido de que o seu escopo é precisamente levar a Justiça ao campo e não trazer este a ela, garantindo-lhe porém os meios de eficácia que devemos reconhecer por enquanto inexistentes.

1.3. Já o aplauso à Justiça Agrária, embora com diferença nos detalhes, é tão intenso que me arrisco a ser injusto por omissão. Impossível, entretanto, falar do assunto sem referir os que de alguma forma vêm lutando pelo seu surgimento há quase 80 anos, desde Rui, na plataforma da Campanha Civilista, lida no Politeama baiano em 1910. Aí estão, entre outros, J. Assis Ribeiro, Teixeira Leite, J. Paulo Bittencourt, Ivo Frey, Carlos Mignone, Fernando Soderó, J. Motta Maia, Raimundo Laranjeira, Octavio Mello Alvarenga, Igor Tenório, Rafael Mendonça Lima, Roberto Santos, Benedito Monteiro, Caio Mário da Silva Pereira, Paulo Tormin Borges, João Batista Herkenhoff, Nelson Demétrio, Osvaldo e Sílvia Opitz, Lima Stefanini, Marcos Afonso Borges, José Gomes da Silva, Lúcio Flávio Pinto<sup>(3)</sup>.

(2) ASSIS, Jacy de. Ob. cit., p. 263.

(3) RIBEIRO, J. Assis. *Justiça Rural*. In: *Revista Jurídica*, 91.

LEITE, Edgar Teixeira. “Justiça Agrária”. *Revista IAB*, 27.

BITTENCOURT, J. Paulo. Conferência em Goiânia, 18-5-77. *Revista IAB*, 27.

FREY, Ivo. Direito agrário e justiça rural. In: *Revista IBDA*, 1 Tese 33 na V Conferência OAB (Rio, 1974).

MIGNONE, Carlos. Relações de trabalho no campo. In: *Revista IBDA*, 1.

LARANJEIRA, Raimundo. *Direito agrário*. São Paulo, LTr, 1984.

ALVARENGA, Octavio Mello. *Teoria e prática do direito agrário; manual de direito agrário*. Rio, Forense, 1985.

———. Nada vale a lei agrária sem processo especializado. In: *Revista Lavoura*, dez. 1985.

TENÓRIO, Igor. *Manual de direito agrário brasileiro*. São Paulo, Resenha Universitária, 1978.

LIMA, Rafael Mendonça. *Direito agrário*. Rio, Freitas Bastos, 1971.

SANTOS, Roberto. *Debate sobre o PNRA* (Belém, 1985).

MONTEIRO, Benedito. *Direito agrário e processo fundiário*. Rio, Ed. PLG, 1980.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. Rio, Forense, 1967.

BORGES, Paulo Tormin. *Imóvel rural e seus problemas jurídicos*. São Paulo, Pró-Livro, 1974.

HERKENHOFF, João B. Pela instituição da Justiça Agrária. In: *Revista OAB*, 15. (Continua)

2. Quanto à Ordem dos Advogados, tão repetidas têm sido suas manifestações que a Justiça Agrária hoje se inclui entre nossas diretrizes pacíficas, restando apenas discutir quando, onde e como será implantada. Aprovaram-na a V Conferência (Rio, 1974), entre as conclusões de duas teses — “Direito à Propriedade da Terra e a Reforma Agrária como Meio de Realizá-lo”, relatada por J. Paulo Bittencourt, e “Tribunais Nacionais e Remédios Efetivos para Atos Vinculados à Economia Agrária do Brasil”, relator Octavio Mello Alvarenga; a VI (Salvador, 1976), dentro do tema “Justiça Agrária, Igualdade de Todos em Face da Lei”, de autoria de J. Motta Maia; a IX (Florianópolis, 1982), tese “Justiça Social — Justiça Agrária”, de Marcos Afonso Borges, grande influenciadora da fórmula alternativa ou gradual agora defendida. Em 1981, quando a OAB do Rio Grande do Sul reuniu em Porto Alegre o Congresso Pontes de Miranda para elaborar um anteprojeto constitucional, a OAB paraense apresentou, através de seu Presidente, Deputado Federal Arnaldo Moraes Filho, emenda criando a Justiça Agrária, de cuja justificativa fui incumbido e que o plenário unanimemente incorporou ao texto final <sup>(4)</sup>. Ano passado, o Conselho Federal designou comissão, coordenada por Antônio Pinheiro Machado Netto, para opinar sobre a proposta de reforma agrária. Após percorrer as zonas de maior turbulência rural, esse grupo concluiu pela “realização de estudos urgentes à criação da Justiça Agrária”, o que foi homologado pela Resolução nº 200/85 <sup>(5)</sup>. E, mais recentemente, o II Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte (Brasília, outubro 1985) aprovou idênticas proposições de João Bonifácio Cabral Junior e Reginaldo Santos Furtado <sup>(6)</sup>.

2.1. Acompanhando essa insistência do nosso órgão de classe, apoiado maciçamente pela doutrina e entidades de todos os tipos (IAB, CNBB, CNA, Contag, SNA, Abra etc.), não têm faltado propostas concretas encaminhadas ao Legislativo, cuja relação facilitará aproveitar algumas ou todas na futura Constituinte:

(Continuação da nota 3)

DEMETRIO, Nelson. *Doutrina e prática do direito agrário*. São Paulo, Pró-Livro, 1980.

SODERO, Fernando. *Revista de Direito Civil*, Informativo, FAESP, fev. 1982.

OPITZ, Osvaldo e Sílvia. *Direito agrário brasileiro*. São Paulo, Saraiva, 1980.

MAIA, J. Motta. Tese 28 na VI Conferência Nacional OAB. (Salvador, 1976).

STEFANINI, Lima. A propriedade no direito agrário. In: *Revista Tribunais*, São Paulo, 1978.

BORGES, Marcos Afonso. Tese 23 na IX Conferência Nacional da OAB (Florianópolis, 1982).

SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária no Brasil*. Rio, Zahar, 1971.

PINTO, Lúcio Flávio. *Amazônia no rastro do saque*. São Paulo, Hucitec, 1986.

MENDONÇA, Otávio. *Palavras no tempo*. Belém, Grafisa, 1984.

(4) MENDONÇA, Otávio. Falta a Justiça Agrária. In: *O Liberal*, Belém, 27 set. 1981.

MAIA, J. Motta. Constituição e Justiça Agrária. In: *Lavoura*, nov. 1981.

(5) *Revista da OAB*, 38, p. 15.

(6) *Anais do II Congresso Nacional de Advogados, Pró-Constituinte*. Brasília, out. 1985, pp. 127 e 151.

a) Em 1969, comissão presidida por OCTAVIO MELLO ALVARENGA sugeriu a ordenação completa da Justiça Agrária (juntas de conciliação e julgamento, tribunais regionais e Tribunal Superior), enumerando sua competência no próprio texto da Constituição, abrangente do trabalho rural. Embora designada a comissão pelo Ministério da Agricultura (Portaria nº 322/68), esse anteprojeto, ao ser apresentado, encontrou o Legislativo em recesso. Sobrevinda a substituição do Presidente Costa e Silva e do Ministro Ivo Arzua, e com ela a Emenda Constitucional nº 1, a iniciativa ficou paralisada (7).

b) Quando, em 1974, cogitou-se da reestruturação judiciária, a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) encaminhou ao STF novo estudo, coordenado por J. Motta Maia, que aproveitava o trabalho anterior, porém reduzia a competência da Justiça Agrária, excluindo litígios com o poder público federal, o que permitia colocá-la no âmbito estadual. O assunto novamente foi abandonado quando se passou à reforma do Judiciário, a princípio por via parlamentar, mas afinal efetivada com a Emenda nº 7/77, baseada no AI-5, durante o recesso que o Presidente da República decretara. Todavia, enquanto tramitava aquele projeto, duas propostas surgiram, dos Senadores José Lindoso e Franco Montoro (58 e 59/76), ambas prejudicadas pelo fechamento do Congresso e pela Emenda nº 7, que não as contemplou. Distinguem-se esses projetos quer entre si quer do anterior. O de Lindoso não incluía Tribunal Superior, mas apenas os regionais e as juntas, abrangendo os dissídios trabalhistas. O de Montoro também se limitava a duas instâncias, porém integrando a primeira por juízes singulares e não juntas, sintetizando a competência e transferindo o restante para uma lei complementar (8).

c) Seguiram-se três emendas semelhantes e consecutivas do Deputado Jorge Arbage (27/79, 89/80 e 40/84), a última ainda pendente, sendo a respectiva comissão mista presidida pelo Senador Alfredo Campos, e tendo como relator o Deputado Gomes da Silva. O projeto Arbage cria apenas juízes agrários dentro da estrutura da Justiça federal e, portanto, com recurso para o TFR, prevendo implantação paulatina, conforme as necessidades de cada região, incluindo as relações de trabalho e indicando o imposto territorial rural (ITR) como fonte principal de recursos orçamentários. Esse projeto, ao qual deverão ser regimentalmente anexados os demais, por sua precedência cronológica, é o mais próximo da tese ora apresentada, sendo evidente e louvável seu propósito de reduzir custos para facilitar a aprovação.

d) Ressalte-se que sobre a primeira emenda do parlamentar paraense manifestou-se formalmente o Incra, com pareceres dos procuradores

(7) ALVARENGA, Octavio Mello. *Manual de direito agrário*. Rio, Forense, 1985, p. 325.

(8) LARANJEIRA, Raymundo. *Direito agrário: perspectivas críticas*. São Paulo, LTr, 1984, p. 73.

Wellington Lopes e Almir Morais, voltando à idéia primitiva de competência mais ampla e especificada e de criação das três instâncias, como queria a Comissão Alvarenga.

e) Em 1982, o Deputado baiano Rogério Rego, já falecido, propôs a Emenda nº 51, combinando os projetos Arbage e Alvarenga, e substituindo a denominação de Justiça Agrária por Justiça Rural.

f) Finalmente, em junho de 1985, o Deputado maranhense José Sarney Filho propôs a última emenda de que tenho notícia, em termos semelhantes aos projetos anteriores: apenas juizes de primeira instância, subordinados ao TFR, competência minuciosa, abrangente dos dissídios trabalhistas, e utilização da justiça estadual nas comarcas onde inexistir o juízo agrário. Essa é uma idéia original e importante. A Constituição já permite tal competência substitutiva para "as ações fiscais e outras", mas transfere à lei ordinária a definição dessas outras (art. 126). Convém colocar os processos agrários no texto constitucional, porque neles muitas vezes a União, o Incra ou o Getat serão réus, o que talvez possa gerar dificuldades para o legislador ordinário submetê-los à Justiça dos estados.

3. O rol dos antecedentes transformados em lei é escasso na quantidade e tímido na execução. Ensina FERNANDO SODERO que houve precedentes da Justiça Agrária ao tempo do Império: leis sobre a locação de serviços dos imigrantes, arrendamentos e parcerias, dentro da alçada dos juizes de paz. A primeira legislação de terras do Brasil (Lei nº 601) criou o juiz territorial, que procurava solucionar os problemas decorrentes da posse de glebas devolutas. E, na República, a pioneira justiça rural do Estado de São Paulo, criada pelo Governador Washington Luís, em 1922<sup>(9)</sup>. Mais tarde, com o Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei nº 3.855/41, hoje Decreto nº 61.777/67), surgiram as comissões de conciliação e julgamento; com o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/63), os conselhos arbitrais, extintos em 1973 (Lei nº 5.889), e, com o Estatuto da Terra, as comissões agrárias, de proprietários, trabalhadores e Governo. Todos esses colegiados jamais possuíram tarefa judicante, mas são experiências nada desprezíveis de órgãos conciliadores, merecendo realce as comissões do Estatuto da Terra, de cujos integrantes, recém-nomeados, tanto se espera na incidência pacífica da reforma agrária (Lei nº 4.504/64, art. 42).

3.1. Em maio de 1985, a proposta divulgada pelo Mirad para o Plano da Reforma Agrária dizia que "ao Poder Judiciário está reservado papel relevante na realização da Justiça no meio rural, cabendo viabilizar, em conjunto com o Ministério da Justiça, a celeridade dos procedimentos e implementar mecanismos tendentes ao aparelhamento eficaz de uma Justiça Agrária"<sup>(10)</sup>.

(9) SODERO, Fernando. Entrevista. In: *Informativo da FAESP*, fev. 1982.

(10) PNRA, 4.1.

3.2. O tópico foi suprimido no plano definitivo, aprovado pelo Decreto nº 91.766/85, porém reapareceu, quase idêntico, na exposição de motivos da Mensagem nº 501, de 8-10-85, subscrita pelos Ministros da Agricultura e da Reforma Agrária, e denominada Política Nacional de Desenvolvimento Rural:

“Não se haverá, entretanto, de obscurecer a enorme relevância do direito agrário e a necessidade de consolidar seus inúmeros diplomas, aprimorando-os, nem a conveniência de se dotar o país de uma Justiça Agrária e de lei processual e procedimental específica (PNDR, 3).”

3.3. Em dezembro de 1985, a Portaria Interministerial nº 730, dos titulares da Justiça e do Mirad, instituiu grupo de trabalho “destinado a estudar novo tratamento da questão agrária no ordenamento jurídico, ou *implantação de uma Justiça Agrária*”. Integram o grupo nove membros, representando os Ministérios do Trabalho, Justiça, Agricultura e Reforma Agrária, o Gabinete Civil da Presidência, a Procuradoria-Geral, o Conselho Federal da OAB e as confederações nacionais da agricultura e dos trabalhadores na agricultura. Foram dados 90 dias para esse grupo apresentar relatório. Caso não o tenha feito, sugiro à OAB submeter-lhe as conclusões aprovadas pela XI Conferência <sup>(11)</sup>.

3.4. No seu III Encontro Nacional (Teresina, janeiro 1986), os presidentes dos tribunais de Justiça posicionaram-se contra a criação da Justiça Agrária, porque ela não atenderia aos reclamos da pronta prestação jurisdicional. “Devemos aparelhar melhor o que já existe, que é a Justiça comum, desde que tenhamos os meios necessários, inclusive plena autonomia política, administrativa e financeira”, resumiu o Desembargador ARI MOTA DA SILVEIRA, Presidente do Tribunal de Justiça do Pará <sup>(12)</sup>.

3.5. Em junho último, o STF, através dos Ministros Djaci Falcão, Sydney Sanches e Oscar Correa, enviou à Comissão de Estudos Constitucionais, presidida pelo professor Afonso Arinos, sugestões para o capítulo do Judiciário. Não disponho desse documento, mas, segundo a imprensa, não foi abordado o problema da Justiça Agrária, uma vez que as “inovações” ficariam a critério da Constituinte. Sugeriu-se, porém, transformar o TFR em tribunal federal, órgão revisor, em terceira instância, apenas das questões de direito, criando-se cinco tribunais federais regionais para os recursos ordinários oriundos dos juízes de primeiro grau <sup>(13)</sup>.

4. Este sucinto bosquejo mostra que já se tentou criar a Justiça Agrária por todas as modalidades cogitáveis. Mas ainda não o conseguiram, a despeito do exemplo fecundo de sua existência no México, Equador, Chile, Peru e Venezuela, para citar apenas a América Latina <sup>(14)</sup>. Parece,

(11) DO, 19 dez. 1985.

(12) Entrevista. In: *A Província do Pará*, 11 jan. 1985.

(13) *O Estado de S. Paulo*, 15 jul. 1986.

(14) A Lei da Justiça e Processo Agrário da Venezuela é de 1976, alterada em 1980. Cf. *Derecho y Reforma Agraria*, 12 e 14.

assim, estar a razão mais uma vez com FERNANDO SODERO ao insistir que a forma não é o mais importante; sim o fato de instituí-la<sup>(15)</sup>. Daí a urgência de se buscarem fórmulas que a viabilizem, mesmo quando não sejam as mais perfeitas. Indubitável é que três condições decisivas agora se acumulam para exigí-la: o Plano de Reforma Agrária, o paroxismo atingido pelos conflitos rurais e as vésperas de uma nova Constituição, cujas promessas de profundas mudanças nada poderá melhor confirmar que essa magistratura especializada, pedida por todos e até agora não obtida por alguém.

5. Sugiro que a OAB ofereça à Constituinte, através da Comissão Afonso Arinos, do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 739/85 ou diretamente, duas proposições alternativas: a) criar a Justiça Agrária com estrutura completa, como havia proposto a Comissão Alvarenga; b) estruturá-la dentro da Justiça federal, como um setor especializado, na forma aproximada dos projetos Arbage e Sarney Filho. A XI Conferência poderá optar entre essas sugestões ou encaminhar ambas. Pessoalmente, julgo a primeira mais técnica e a segunda mais viável, permitindo considerá-la uma etapa para atingir, no futuro, a solução definitiva. De qualquer forma, há diretrizes comuns, que penso deverem ser discutidas pela OAB, a fim de instruir, com as que forem aceitas, qualquer das suas proposições:

a) implantação gradual da Justiça Agrária autônoma, cabendo à Justiça comum de primeiro grau suprir as lacunas, mesmo quando houver interesse da União ou suas entidades, com recurso para o TFR ou tribunais regionais federais, se vierem a ser criados; quanto ao gradualismo, é óbvio que se destina a não depender recursos com juízes agrários onde não forem indispensáveis; quanto à amplitude da substituição pela Justiça estadual, é a única maneira de não prosseguir a pluralidade de competências e possibilitar o acesso fácil ao homem do campo;

b) caso a opção seja por um segmento dentro da Justiça federal, criarem-se seções, turmas e varas especializadas e privativas e dar-se todo apoio ao desdobramento da segunda instância em tribunais regionais ou, caso contrário, ao aumento do número de ministros do TFR;

c) previsão de deslocamentos e substituições, de tal forma que sempre exista um juiz a quem recorrer no momento e no lugar do conflito;

d) exclusão dos dissídios trabalhistas, cuja natureza e processo são diversos e já possuem organização própria e eficaz<sup>(16)</sup>;

e) inclusão de competência para os delitos agrários; a explosão destes se tornou tão notória que dispensa qualquer ênfase, e o projeto remetido pelo Governo ao Congresso define novas figuras não contempladas no Código Penal; a Justiça federal já é competente para os crimes políticos

(15) SODERO, Fernando. Entrevista cit.

(16) LARANJEIRA, Raymundo. Ob. cit.

e trabalhistas, os praticados em detrimento da União, os de vínculo internacional, os praticados a bordo, os de permanência ou ingresso ilícito de estrangeiros (Constituição, art. 125); nada obsta acrescentar-lhes os conflitos agrários, apenas exigindo-se cuidadosa especificação;

f) matérias como os direitos do subsolo e a pesca podem caber ou não à Justiça Agrária, convindo deixar a decisão para a lei posterior;

g) processo próprio em que prevaleçam, quanto possível, os princípios de economia, simplicidade, oralidade, mobilidade, rapidez e conciliação (17);

h) lei complementar, detalhando as normas constitucionais num só instrumento, com a parte substantiva, a adjetiva e até a organizacional ou administrativa, imprescindíveis para garantir plena eficácia à Justiça Agrária.

6. Se for estabelecida uma Justiça Agrária em separado, o anteprojeto poderá basear-se na primitiva proposta da Comissão Alvarenga, com alterações recolhidas nas emendas ulteriores (Lindoso, Montoro, Arbage, Rego, Sarney Filho), bem assim na manifestação do Inbra ao opinar sobre o projeto Arbage. Sugiro o seguinte texto, tomando como referência a Carta em vigor e fazendo-se a renumeração de seus artigos, caso necessário:

“Art. 112 – O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

.....

VII – tribunais e juizes agrários;

.....”

“Art. 125 – Aos juizes federais compete processar e julgar em primeira instância, *ressalvada a competência da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral e da Justiça Agrária*:

.....

IV – os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas;

.....”

“Art. 142 – .....

.....

(17) MENDONÇA, Otávio. Justiça Agrária; paz social e desenvolvimento econômico. In: *Revista da OAB*, 22.



§ 2º – Os litígios relativos a acidentes de trabalho *urbano* (...).

§ 3º – Os litígios relativos a acidentes do trabalho rural são de competência da Justiça Agrária.”

“Art. 144 – Os órgãos da Justiça Agrária são os seguintes:

I – Tribunal Superior Agrário;

II – Tribunais regionais agrários;

III – Juizes agrários.

*Parágrafo único* – Lei complementar disporá sobre a organização, competência e processo da Justiça Agrária e do seu Ministério Público, observados os seguintes princípios:

I – haverá um Tribunal Superior, tribunais regionais e juizes agrários, integrados por membros togados e vitalícios, reservando-se nos colegiados um quinto aos advogados e outro a representantes do Ministério Público;

II – a Justiça Agrária será competente para todos os feitos relativos ao domínio, posse, uso e conservação das terras públicas ou particulares, excluídos os dissídios trabalhistas e incluídos os processos resultantes de delitos por motivação agrária;

III – o processo perante a Justiça Agrária terá rito especial, prevalecendo os princípios de conciliação, localização, economia, ou gratuidade, simplicidade, oralidade, mobilidade e rapidez;

IV – nas comarcas em que não existir Justiça Agrária, os respectivos processos correrão, em primeira instância, perante a Justiça estadual, com recurso para os tribunais agrários.”

“Art. 145 – São brasileiros:

.....  
*Parágrafo único* – (...), Tribunal Federal de Recursos, tribunais agrários (...).”

“Art. 193 – O título de ministro é privativo dos ministros (...), do *Tribunal Superior Agrário* (...).”

7. A criação de uma Justiça Agrária completa e autônoma é, sem dúvida, a solução mais correta e definitiva. Ocorre, entretanto, que até

agora esbarrou em óbices intransponíveis, sobretudo de natureza orçamentária. Deve-se reconhecer, aliás, que não adiantaria implantá-la sem alicerces adequados, desde a magistratura de alto padrão, até pessoal, equipamentos e instalações capazes de garantir-lhe desempenho eficaz. Doutro modo, rapidamente resvalaria para o descrédito, na medida em que se revelasse impotente ante a tempestuosa problemática a enfrentar. Daí, e somente por isso, parece-me oportuno buscar alternativas válidas, embora imperfeitas. Estas são apenas duas: setores especializados na Justiça estadual ou na federal, uma vez que a Trabalhista ficaria desnaturada se lhe fosse imposto desvio tão profundo.

8. Quanto à Justiça estadual, nada obstaría, em tese, criarem-se varas e turmas específicas, em primeira e segunda instância, assim como existem juízes para os feitos da Fazenda, dos registros públicos ou dos menores abandonados. Eis o argumento contrário do então Senador FRANCO MONTEIRO, na justificativa de seu projeto:

“( . . . ) Se, quanto a esse direito novo, decorrente da reforma agrária e expresso no Estatuto da Terra, for atribuída aplicação às Justiças estaduais, restará ele letra morta na mão de magistrados presos por interesses de família e afeição às ‘cliques’ dos terratenentes locais, exatamente nos estados e regiões menos desenvolvidos, onde a lei visou *mudar as estruturas* arcaicas e injustas.” (18)

Dirijo, sinceramente, dessa generalização, admitindo, ao contrário, ser bom o nível médio dos juízes estaduais. O que lhes falta são recursos de toda ordem: fórum, moradia, transportes, bibliotecas, escritórios, oficiais de justiça, peritos, e, não, raro, até máquinas de escrever, mobiliário e material de expediente. Assim despojados, nem eles podem nem outros quaisquer poderiam trabalhar com segurança e rapidez. Penso, todavia, que existem inconveniências muito mais graves, quanto à Justiça comum do que quanto à federal. Antes de tudo, sua extrema fragilidade da estrutura. A maioria dos estados não dispõe de recursos para melhorá-la, enquanto sobre ela desabam, cada dia, novas e imensas sobrecargas: os crimes do “colarinho branco”, as infrações contra a economia popular decorrentes do Plano Cruzado, o projeto de lei antiviolença em curso no Congresso, os delitos do trânsito alucinante, as reformas tributárias, tudo agravado pelo próprio aumento populacional e pelo progresso econômico, gerador simultâneo de riquezas e problemas. No âmbito do direito rural, um fato novo, o Plano da Reforma Agrária (Decreto nº 9.176/85), tornou quase absolutos esses inconvenientes relativos. Criado um ministério para executá-lo, foram-lhe atribuídas, através do Incra e do Getat, tarefas de nítido interesse da União. Além disso, havendo os planos regionais (Decreto nº 92.623, de 2-5-86, quanto ao Pará) definido como áreas

(18) LARANJEIRA, Raymundo. Ob. cit., p. 83.

prioritárias a superfície inteira dos estados, e somente dentro delas podendo ser desapropriadas glebas por interesse social com finalidade reformista (Constituição, art. 161; Estatuto da Terra, arts. 18 e seguintes; Decreto-Lei nº 554/69), a consequência prática é que em todo o território nacional os processos resultantes do PNRA e dos PRRAs passaram à competência exclusiva da Justiça federal. Na Amazônia, aliás, mesmo antes, dois terços das terras devolutas já haviam sido colocadas sob o domínio da União pelo Decreto-Lei nº 1.164/71, que as retirara dos estados nos 100 km marginais das rodovias federais construídas, em construção ou em projeto. Acrescento os polígonos de reserva indígena ou florestal, as áreas sob jurisdição dos ministérios militares, as faixas de fronteiras, os terrenos de marinha e os Territórios do Amapá e Roraima, onde os juízes locais se confundem com os federais (Constituição, art. 124, parágrafo único), muito pouco resta sob controle estadual, pelo menos no Brasil norte, zona de expansão agrícola galopante e, portanto, cenário predileto do direito agrário por um tempo incalculável. Excluindo, assim, os litígios trabalhistas sem vínculo federal, os crimes que não envolvam caráter político ou bens e serviços da União (Constituição, art. 125) e as ações não resultantes da reforma agrária ou não incidentes em terras sob domínio da União — tudo mais, ou seja, a grande e crescente maioria, já se encontra ou tende a ficar na competência da Justiça federal.

9. Também esta, todavia, está desaparelhada para suportar tamanho desafio. Na Seção Judiciária do Pará, por exemplo, atuam apenas dois juízes, ambos em Belém, e do melhor conceito, mas há muito impossibilitados de atenderem, com a velocidade desejável, à massa de processos que para eles afluem dos nossos 1.250.000 quilômetros quadrados. É usual serem designadas audiências com intervalos superiores a seis meses, e haver processos, em primeira instância, com vários anos de tramitação. Por outro lado, o mero acréscimo dos juízes não resolveria o impasse, enquanto os mesmos estivessem todos nas capitais. É óbvio que seria indispensável criar, embora paulatinamente, como se fez na Justiça do Trabalho, tantas varas quantos fossem os locais de notória turbulência rural e, em cada qual, colocar pelo menos dois juízes, o titular e um substituto, dando-lhes a melhor estrutura possível, inclusive transporte próprio ou verbas para os deslocamentos necessários. Essa implantação estaria muito facilitada pelos arts. 121, § 2º, 123, § 2º, 124 e 126 da Constituição, reproduzidos nos arts. 5º, § 1º, 89 e 90 da Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional). Neles está prevista a especialização de seções ou turmas do TFR, a multiplicidade e localização dos juízes federais. E na própria Lei da Justiça federal (nº 5.010/66) poucos dispositivos precisariam ser alterados, uma vez que:

- a) o Conselho da Justiça Federal, integrado pelo Presidente, Vice-Presidente e três Ministros do TFR (art. 4º), pode especializar

varas, fixar-lhes sede fora da capital e atribuir competência pela natureza dos feitos a determinados juizes (arts. 6º, XI, e 12); com esse claro intuito, está transitando na Câmara o Projeto número 6.592/85, do Deputado paraense João Marques, criando a Vara de Marabá, no centro de maior turbulência agrária da Amazônia, se não do Brasil;

- b) a jurisdição dos juizes federais de cada seção abrange toda a área territorial nela compreendida, e eles poderão deslocar-se de sua sede para qualquer outro ponto da seção (art. 11);
- c) aos juizes federais substitutos incumbe substituir os juizes federais nas suas férias, licenças e impedimentos eventuais e auxiliá-los em caráter permanente, inclusive na instrução e julgamentos de feitos, na forma que o Conselho da Justiça Federal estabelecer (art. 14);
- d) os juizes federais possuem residência obrigatória nas sedes de suas varas e delas não se podem ausentar sem autorização do corregedor (art. 30);
- e) as únicas normas da Lei nº 5.010 a reclamarem adaptação seriam os arts. 24 e seguintes, relativas ao concurso para a Magistratura federal, onde o direito agrário deveria ser introduzido, quer como matéria de prova (art. 24 § 1º), quer como especialidade dos examinadores (art. 25).

10. O rito dos processos agrários, enquanto não regulado por normas especiais, poderia ser agilizado com pequenas alterações no art. 107 do Estatuto da Terra, no art. 275 do Código Processual e na Lei nº 6.825, de 22-9-80. Pelo primeiro, os litígios entre proprietários e arrendatários já se encontram submetidos ao processo sumaríssimo, também aplicável, pelo segundo, aos arrendamentos, parcerias, indenizações por dano ou uso nocivo dos prédios rurais e às servidões de passagem (letras b, d, j e l). E, quanto à Lei nº 6.825, simplifica as ações em que interferem as pessoas jurídicas federais. Porém, como os feitos agrários não são apenas aqueles e nem sempre há interveniência da União ou entidades vinculadas, tais dispositivos deveriam se tornar abrangentes, mencionando os processos *em bloco* e suprimindo as restrições atuais.

11. A faculdade de transferir à Magistratura estadual parte da competência federal, na forma do art. 126 da Constituição e do art. 15 da Lei nº 5.010/66, jamais foi utilizada quanto aos litígios rurais e, ainda quando o fosse, já se demonstrou que os estados não possuem arcabouço bastante para suportá-los. Decerto tal transferência deverá ser feita, enquanto inexistirem varas federais suficientes, mas sempre como sucedâneo transitório, não como regra pertinente, mantendo os recursos ao TFR, prescritos naquele dispositivo constitucional, para uniformidade da jurisprudência.

dência. Por isso mesmo, conviria, adotada essa alternativa, aumentar o número de ministros desse órgão superior e nele estabelecer seções ou turmas especializadas, conforme permite o art. 121, § 2º, da Constituição.

12. O restante seriam adaptações no Regimento Interno do TFR, que distribui seus 27 membros atuais, excluindo o Presidente, o Vice e o Corregedor em seis turmas de quatro ministros, grupadas 3 a 3 em duas seções especializadas. Os assuntos de direito agrário não se encontram reunidos, competindo parte à primeira e parte à segunda seção (art. 10). Ampliado, entretanto, o número de ministros, os quatro novos poderiam integrar turma exclusivamente destinada àqueles processos, assegurando-lhes a velocidade imprescindível, dado o volume oriundo dos juizes agrários espalhados no país inteiro.

13. Finalmente, o elenco dos processos agrários, do qual dependerá a competência quer da Justiça própria, quer da federal, se a ela forem submetidos, tanto pode ser feita desde logo, no próprio texto constitucional, como, evitando sobrecarregá-lo, transferida para etapa posterior, a nível da legislação ordinária, o que me parece preferível, salvo quando já exista na Constituição dispositivo a ser adaptado. Nesse caso, o anteprojeto da emenda bastaria ser o seguinte:

*“Art. 121 – O Tribunal Federal de Recursos compõe-se de 31 ministros (...).*

.....  
§ 3º – Uma das turmas a que se refere o parágrafo anterior terá competência especializada para os processos agrários.”

*“Art. 124 – Cada estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária, que terá varas localizadas segundo o estabelecido em lei, inclusive as de competência especializada para os processos agrários.*

.....”

*“Art. 125 – Aos juizes federais compete processar e julgar em primeira instância:*

.....

XI – os processos agrários, conforme lei complementar, que preverá:

1) competência sobre todos os feitos relativos ao domínio, posse, uso e conservação das terras públicas ou particulares;

2) exclusão dos dissídios trabalhistas e inclusão dos processos resultantes de delitos por motivação agrária;

3) rito especial, prevalecendo os princípios de conciliação, localização, economia, ou gratuidade, simplicidade, oralidade, mobilidade e rapidez.

.....

§ 5º – Os processos agrários serão propostos na comarca onde ocorrer o fato ou estiver situado o bem que lhes deu causa, perante a vara federal, quando existir, e, na sua falta, perante a Justiça estadual, com recurso para o Tribunal Federal de Recursos.”

“Art. 142 – .....

.....

§ 2º – Os litígios relativos a acidentes do trabalho *urbano* são da competência da Justiça ordinária.

§ 3º – Os litígios relativos a acidentes do trabalho rural são da competência da Justiça federal, nos termos do § 5º do art. 125.”

14. Estas sugestões basearam-se, evidentemente, no texto da Carta em vigor, devendo ser adaptadas às mudanças porventura introduzidas na futura Constituição, como seria aquela dos tribunais federais regionais, competentes para os recursos ordinários, passando o TFR a Tribunal Superior Federal. Se assim for, aliás, tanto melhor para a Justiça Agrária, cuja segunda instância ficará mais próxima, mais célere e menos centralizada. Dispensável, então, seria o aumento dos ministros do TFR, bastando a especialização de turmas, quer nele, quer nos tribunais regionais.

## 15. CONCLUSÕES:

*I* – É inadiável criar a Justiça Agrária brasileira, devendo a OAB propô-la e sustentá-la perante a Constituinte de 1987, pelos meios e nos momentos que ao Conselho Federal parecerem adequados.

*II* – A Justiça Agrária poderá ser implantada como órgão autônomo do Poder Judiciário ou setor especializado da Justiça federal, nos termos expostos nesta tese, e substituída pela Justiça comum nos lugares em que ainda não estiver funcionando.

*III* – A seu critério, o Conselho Federal encaminhará uma, outra ou ambas as sugestões, modificando-as naquilo que julgar necessário, para facilitar sua imediata aprovação.