

A justiça agrária na Constituição Federal

VALÉRIA AROEIRA B. D. FERREIRA
A. MARCOS DA S. DE JESUS

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Art. 126 da CF/88. 2.1. Art. 126, caput. 2.2. Parágrafo único. 3. Conclusão.

1. Introdução

Com a Constituinte de 87, os eminentes agraristas, cômicos da necessidade de uma justiça agrária para o país, intensificaram a luta para ver a sua previsão na Constituição Federal. Vários trabalhos e estudos sobre o assunto foram publicados, entre os quais merece destaque o do professor Otávio Mendonça: “A Justiça Agrária na constituinte de 87”¹. Com a finalidade de apresentar propostas aceitáveis pela Constituinte, ele focaliza fatos impulsionadores da implantação da justiça agrária no Brasil, para suscitar o debate das alternativas capazes de obtê-la, o mais rápido e o menos imperfeito possível.

A primeira proposta de criação da justiça agrária em 1969, da Comissão do Ministério da Agricultura presidida pelo ilustre Octavio Mello Alvarenga, previa uma estrutura completa de um órgão autônomo do Judiciário, com 1ª e 2ª instâncias e um Tribunal Superior Agrário. As sucessivas rejeições e arquivamentos contribuíram para que o último projeto, do Deputado José Sarney Filho, em 1985, previsse apenas o Juiz Agrário.

Todos os projetos, porém, localizavam a justiça agrária na esfera federal.

O eminente professor, ante a Constituinte, ressaltava a importância da criação da justiça agrária, ainda que não possuísse uma forma tão técnica². Assim, Otávio Mendonça sugeria

Valéria Aroeira B. D. Ferreira é Professora de Direito da UFV, Mestra em Direito Agrário pela UFG, Coordenadora da pesquisa “Justiça Agrária”, financiada pela FAPEMIG.

A. Marcos da S. de Jesus é Acadêmico de Direito da UFV, bolsista do PIBIC do CNPq/UFV.

¹ *R. Inf. Legisl.*, a. 24, n. 93, p. 229-242, 1987.

² *Ibidem*, p. 235.

que a OAB propusesse: a criação da justiça agrária, como órgão autônomo do Poder Judiciário, com TSA, TRA's e juízes agrários, ou dentro da justiça federal, como um setor especializado, com seções, turmas e varas especializadas e privativas. E, em qualquer caso, com a justiça estadual substituindo-a nos lugares em que ainda não estivesse funcionando.

Nota-se, nessa proposta, que mesmo na alternativa de ser um setor especializado, haveria 1ª e 2ª instâncias e a competência seria federal. E, finalmente, discutindo a alternativa de localização desse ramo na justiça estadual, “embora imperfeita”, o faz com a existência de varas e turmas específicas, em primeira e segunda instâncias.

2. Art. 126 da CF/88

A resposta da Constituinte de 87 veio com um artigo apenas.

“Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias.

Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio”.

Um artigo confuso, mal redigido e sem nenhuma alteração significativa no ordenamento jurídico, essa é a definição que pode ser feita do art. 126.

Vitor Barboza Lenza³ atesta que

“havia uma grande esperança dos jusagraristas brasileiros, quanto à efetiva criação de uma justiça agrária no Brasil (...) nos moldes assemelhados à Justiça do Trabalho, com Tribunal Superior Agrário, Tribunais Regionais Agrários e Juízes e Junta de Conciliação e Julgamento Agrário. Contudo, os constituintes adotaram essa solução paliativa, deslocando a competência federal dessa justiça especializada para a justiça estadual, resultando no retumbante insucesso dessa idéia”.

Feliz é a constatação do respeitável professor Paulo Tormin Borges:⁴

³ *Juizados Agrários*, JA. Goiânia : AB, 1995. p. 5.

⁴ *Institutos básicos do Direito Agrário*. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo : Saraiva, 1995. p. 65.

“tal dispositivo é anêmico, não satisfaz à necessidade de uma justiça agrária”.

E prossegue o professor:

“considero, porém, péssimo que a Constituição não tenha instituído a Justiça Agrária. Isto de Varas especializadas ou entrâncias especiais, ‘com competência exclusiva para questões agrárias’ (CF, art. 126), é engodo. Não resolve nem ajuda”.

2.1. Art. 126, *caput*

O constituinte de 87 não resgatou nenhuma das propostas anteriores. O art. 126 – *caput* – tem vários aspectos que podem e devem ser criticados.

a) Estabelece a competência estadual

Das propostas dos agraristas, a Constituição Federal só absorveu o que era imperfeito – admitido pelos próprios proponentes – e deveria ser acessório ou transitório na instituição da justiça agrária.

O último projeto de justiça agrária previa juízes agrários de primeira instância, mas na esfera federal e, apenas transitoriamente, a atuação da justiça estadual nas comarcas onde inexistissem aqueles. Outrossim, o professor Otávio Mendonça⁵, tendo em vista as óbices orçamentárias, chega a admitir em tese a justiça estadual como alternativa válida, embora imperfeita. Ainda assim, com “varas e turmas específicas, em primeira e segunda instâncias”. Porém, mais tarde, o mesmo professor adverte que “existem inconveniências muito mais graves, quanto à justiça comum do que quanto à federal. Antes de tudo a sua extrema fragilidade da estrutura”.

Essa competência é residual. Pois, pela própria Constituição, a competência será dos juízes federais quando os conflitos fundiários tiverem a União, entidade autárquica ou empresa pública federal como autoras, rés, assistentes ou oponentes, além das ações de desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária – arts. 109, I e 184 da CF. José Pedro do Couto⁶ estende a exclusão aos litígios relacionados com o domínio, posse, uso, exploração e conservação das terras situadas nas áreas declaradas de interesse social para fins de desapropriação – art. 8º da Lei nº 7.595/87.

⁵ MENDONÇA, op. cit., p. 238.

⁶ Estruturação do juízo agrário estadual, segundo exegese do art. 126 da Carta Política. *Julgados da Justiça de Rondônia*, Porto Velho, v. 7, n. 8, p. 103, dez. 1992.

“Transferiram-se aos tribunais estaduais a organização e a manutenção de uma justiça que sabemos que é da competência federal”.

A questão agrária no Brasil tem importância relevante. É interesse nacional a sua resolução. Complexa e envolvendo poderosos, deveria ser apreciada por um judiciário de expressividade também federal. Aliás, federal já é a competência para determinadas questões agrárias, não sendo recomendável essa descentralização.

b) Competência restrita

Além de dividir a sua competência com a justiça federal – competência residual –, o texto constitucional determina que a designação dos juízes só será para “dirimir conflitos fundiários”, e não todos os conflitos agrários, gênero daqueles.

O anteprojeto de Foro Agrário do Ministério da Justiça⁷, denominado pela *Revista da ABRA de Projeto Laranjeira*, em homenagem ao professor Raymundo Laranjeira, em seu art. 4º faz uma clara definição de conflitos fundiários.

“Art. 4º Os conflitos fundiários dizem respeito à disputa do solo, seus acessórios naturais e benfeitorias, e constituem espécie de que são gênero as questões agrárias referidas no art. 126 da Constituição Federal”.

Fundiário é um termo surgido de *fundus*, ou seja, bem de raiz, empregado com relação a matéria ou a questões de terrenos ou imóveis⁸.

Inferese que a designação do art. 126 é tão somente para dirimir conflitos relacionados com o domínio e a posse do solo e seus acessórios. Exclui-se, portanto, as outras questões agrárias, os litígios decorrentes do exercício da atividade agrária e dos negócios com os bens agrários⁹.

c) Juiz agrário

A designação será de *juízes de entrância especial*. Não há referência à criação de Varas Agrárias, como pensam alguns. Significa, no entendimento de José Pedro do Couto¹⁰, “que não haverá juízo agrário, e sim juiz agrário

itinerante”. De forma que o juiz agrário se dirigirá até a Comarca que é abrangida por sua jurisdição e na qual ocorre o conflito e utilizará todas as suas instalações, como se fosse um juiz daquela Comarca.

Para o juiz Couto, inexistindo a criação de Varas Agrárias, há um obstáculo também constitucional:

“a garantia constitucional da inamovibilidade (art. 95, II, CF), de que goza o magistrado, caso este não concorde em cumular sua jurisdição preexistente, com a Justiça Agrária, de caráter itinerante, que obviamente lhe afastaria de suas funções nas quais foi legalmente investido”.

Não menos importante é o alerta do magistrado paulista Antonio Jurandir Pinotti¹¹ feita ao art. 126 da Constituição Federal. Pois um juiz pode ser designado para dirimir determinados conflitos fundiários e outros não, numa mesma comarca ou região.

“Vale dizer, as partes ficam sujeitas a critérios exclusivamente subjetivos da cúpula dos Tribunais de Justiça dos Estados, no que concerne à designação dos juízes que irão exercer a jurisdição agrária”.

Assim, esse artigo não se coaduna com o princípio do juiz natural, pois o juiz competente deve preexistir ao conflito, e o texto constitucional não garante que a designação será anterior a este. Ele ainda cita a forma encontrada pela Constituição do Estado de São Paulo – art. 86, § 4º – que, visando a garantir a seriedade e a transparência das nomeações,

“determina que a designação só pode ser revogada a pedido do próprio juiz designado ou por deliberação da maioria absoluta do Órgão Especial do Tribunal de Justiça”.

2.2. Parágrafo único

O parágrafo único do art. 126 da CF está dentro da moderna doutrina de Direito Agrário. Com ele, o princípio da mobilidade foi elevado a nível constitucional.

Fazendo uso desse princípio, o juiz terá um contato direto com os conflitos, conhecerá as verdades que não chegaram aos autos e, de forma menos vacilante, estará apto a decidir com justiça.

⁷ O anteprojeto de Foro Agrário tendo em vista a disposição do art. 126 da CF, foi elaborado por uma Comissão nomeada pelo Ministério da Justiça. Ela era composta por Raymundo Laranjeira, Otávio Mendonça e Octavio Mello Alvarenga. Esse trabalho foi publicado no *DOU* em setembro de 1989.

⁸ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Ed. universitária. Rio de Janeiro : Forense, 1993.

⁹ São outras questões agrárias previstas no anteprojeto de Foro Agrário do Ministério da Justiça.

¹⁰ COUTO, op. cit., p. 95.

¹¹ Proposta de alteração do art. 126 da Constituição Federal. *Decisão*, v. 8, n. 9, p. 48-49, ago. 1993.

Mas não é nenhuma novidade jurídica, trata-se da inspeção judicial prevista no CPC, arts. 440-443. Pela qual o juiz pode, de ofício ou por requerimento, em qualquer fase processual, inspecionar pessoas ou coisas, a fim de se esclarecer sobre fato que interesse a decisão da causa. O juiz dará ciência às partes da diligência, ficando autorizadas a participar, prestar esclarecimentos e fazer observações. Da diligência, lavrar-se-á auto circunstanciado. É, enfim, um meio direto de prova utilizado pelo juiz para formar a sua convicção.

Virgílio Campos, procurador da Fazenda Nacional, citado por José Pedro do Couto¹², declara:

“...Mais que um juiz, sentado no alto de sua cadeira pretoriana, ele deverá ser técnico voltado para a solução de urgentes problemas sociais e econômicos. Nada de ações divisórias e possessórias apreciadas e julgadas na penumbra dos gabinetes: elas não que ser decididas no local dos fatos, na visualização clara do conflito em concreto, nunca através de um pálido e distorcido retrato trazido às páginas incolores de autos amorfos”.

Para o autor,

“a presença do juiz agrário no local do fato se daria nas fases mais importantes do processo, ou seja, em todas as audiências e na fase executória da sentença”.

Caracterizado o litígio e feita a provocação do judiciário, o juiz agrário se deslocará para o local do fato, obtendo a visualização clara do conflito em concreto, dirimindo-o com celeridade e objetividade¹³.

Entretanto, o disposto nesse parágrafo único é uma faculdade do juiz agrário. Ele não se fará presente no local do litígio em todos os conflitos agrários, ou sempre que for provocado, mas quando ele próprio, o juiz, julgar necessário, quando entender que a sua presença *in loco* é necessária para uma eficiente prestação jurisdicional.

O § 2º, do art. 107, da Constituição do Estado do Paraná, seguindo essa orientação da Constituição Federal, deixando latente a quem pertence o alvedrio, assim dispõe:

“sempre que entender necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz irá ao local do litígio” (grifo nosso).

O juiz é quem irá ao local e é quem toma esta decisão.

¹² COUTO, op. cit., p. 77-78.

¹³ *Ibidem*, p. 107.

Cuida o parágrafo único de uma itinerância discricionária e não compulsória do julgador. Norma copiada do art. 442, I do CPC que de igual modo determina que o juiz assim agirá quando julgar necessário; faculdade reconhecida na jurisprudência¹⁴.

A decisão do juiz de não ir ao local do litígio significará maior celeridade e economia processual, tratando-se de um conflito agrário simples, bem instruído e de fácil decisão. Por outro lado, essa mesma decisão pode trazer prejuízos à parte em se tratando de litígios controvertidos e complexos, cuja presença do julgador *in loco* apontaria outra decisão. Nesse caso, a parte prejudicada, se fez o requerimento da inspeção, poderá atacar essa decisão judicial por meio de agravo – art. 522 do CPC.

3. Conclusão

O art. 126 da Constituição Federal veio pulverizar ainda mais a competência para as questões agrárias. Aumenta-se a confusão das partes na hora de propor uma ação agrária. Agora há a competência da Justiça Federal – arts. 109, I e 184 da CF –, a competência estadual dos juízes agrários de entrância especial, para dirimir os conflitos fundiários – art. 126 da CF – e a competência estadual da Justiça Ordinária, qualquer que seja a entrância – para todas as questões agrárias, ressalvados os casos anteriores.

Assevera o professor Raymundo Laranjeira¹⁵ que:

“nesse caso, seria até preferível falar em foro agrário, mas nunca em Justiça Agrária, como tal, que pressupõe a entidade julgante ímpar, mais abrangente, sem a dispersão de competência e que é, sobretudo, organismo dotado de reconhecimento constitucional”.

A forma estabelecida no art. 126 é vazia e ineficaz. Os estados que desejarem a composição dos litígios agrários por um órgão específico, melhor será fazê-lo por meio da criação de Varas Agrárias, cuja competência de proposta pertence ao Tribunal de Justiça – art. 96, I, *d*. Pois assim, a competência não será restrita e só estará dividida entre a justiça

¹⁴ “A inspeção judicial é outra faculdade conferida ao prudente árbitro do juiz”. *RT*, n. 521, p. 266.

¹⁵ MORAES, Sônia. O “Projeto Laranjeira” para criação de uma justiça agrária. *Revista da ABRA*, v. 19, n. 3, p. 87.

federal e as Varas Agrárias estaduais, que podem ser melhor aparelhadas, além de não ocorrerem os inconvenientes apontados pelos ilustres juízes.

O Estado do Pará, onde militam incansáveis jusagraristas do porte de Otávio Mendonça, Benedicto Monteiro e Alcyr Gursen de Miranda, saiu na frente e já na sua Constituição de 89, art. 167, definiu o perfil de juízo agrário adequado à realidade daquele Estado; ela também exige, para o ingresso como juiz agrário, a aprovação em curso de especialização de Direito Agrário, ministrado aos candidatos.

Já o Estado do Ceará (LOJ – Lei nº 12.342, de 28.7.94, art. 106, XVI e XVII) criou apenas uma Vara de entrância especial de processos de conflitos fundiários e uma de processo de danos e crimes ecológicos lesivos ao meio ambiente e recursos hídricos.

A peleja pela criação da justiça agrária continua. Pois a realidade do campo é diversa da realidade da cidade; os valores do homem rurícola nem sempre são iguais aos do cidadão. Continua porque não são poucos os problemas da agricultura e as necessidades de reforma agrária. E a violência, toda espécie de conflito agrário, a verificação do cumprimento da função social da terra etc. devem ser apreciados com uma mentalidade agrarista, por meio de procedimentos informais, gratuitos, rápidos e ao mesmo tempo seguros; por um Judiciário forte e sensível à dura realidade dos que trabalham a terra e retiram ou querem retirar dela o seu sustento e o da sociedade.

Os entraves e as rejeições de projetos de Justiça Agrária não devem anuviar a convicção nem esmorecer aqueles que anseiam pela justa distribuição de justiça no campo e a garantia de uma eventual reforma agrária.

Por isso, pugnamos por uma justiça agrária de verdade. Como um órgão autônomo do Judiciário, na esfera federal, com competência centralizada para todas as questões agrárias, em duplo grau de jurisdição e um tribunal superior: Juízes Agrários, TRA's e TSA. Atualmente o projeto do Senador Romero Jucá – PEC 47/95, em tramitação no Congresso Nacional, criando esse órgão especializado, prevê essa estrutura, no que merece nossos aplausos.

Bibliografia

- BORGES, Paulo Tormin. *Institutos básicos do Direito Agrário*. 9. ed. rev. ampl. São Paulo : Saraiva, 1995.
- COUTO, José Pedro do. Estruturação do juízo agrário estadual, segundo exegese do art. 126 da Carta Política. *Julgados da Justiça de Rondônia*, Porto Velho, v. 7, n. 8, p. 73-111, dez. 1992.
- JUCÁ, Romero. *Discursos* : coleção 6. Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico, 1995.
- LENZA, Vitor Barboza. *Juizados Agrários, JA*. Goiânia : AB, 1995.
- MATOS NETO, Antonio José de. A justiça agrária no estado do Pará. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, [S.l.] v.15, n. 57, p. 68-70, jul./set. 1991.
- MENDONÇA, Otávio. A Justiça Agrária na Constituinte de 87. *R. Inf. Legisl. Brasília*, v. 14, n. 93, p. 229-242, jan./mar. 1987.
- MORAES, Sônia. O “Projeto Laranjeira” para criação de uma justiça agrária. *Revista da ABRA*, v. 19, n. 3, p. 86-94, dez.1989/mar. 1990.
- PINOTI, Antonio Jurandir. Proposta de alteração do art. 126 da Constituição Federal. *Decisão*, v. 8, n. 9, p. 47-50, ago. 1993.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Ed. Universitária. Rio de Janeiro : Forense, 1993.

