

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB

ANDRÉ LOPES DE SOUSA

**O DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO E O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA
UNIÃO NA DEFESA DA JUSTA INDENIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA
AGRÁRIA**

BRASÍLIA

2022

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB

ANDRÉ LOPES DE SOUSA

O DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO E O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA DEFESA DA JUSTA INDENIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA AGRÁRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, na área de concentração de Políticas Públicas, Estado e Constituição, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

BRASÍLIA

2022

AGRADECIMENTOS

Aceitar uma empreitada acadêmica e a ela se dedicar é comparável ao embarque em uma viagem aventureira, repleta de expectativas, daquelas que são instigantes também em razão dos perigos e dos percalços que possa sugerir. Ao final, a conclusão de que a experiência foi emocionante, inesquecível e engrandecedora. O desafio acadêmico guarda certa semelhança com essa viagem. Na solidão de quem se propõe à aventura, também a mão e o pensamento de quem de algum modo empresta empatia à causa, parece sempre presente.

Eu sou grato a quem contribuiu com minha trilha. Sabia da competência de quem me formaria e da alegria de quem desejava meu resultado. Nas minhas horas de teclas, nos momentos de leitura densa ou na saída para buscar a informação, certo eu estava de que muitos estavam comigo de alma.

Teria muita gente para expressar minha gratidão, mas especialmente, rendo especial agradecimento aos meus pais Aprígio e Janete por um momento meu tão significativo, possivelmente inimaginável para eles se levassem em conta as probabilidades que a estatística nos propunha a esse respeito no passado. Agradeço minha esposa Elisabete e meus filhos Andre Felipe, Isadora e Catarina que sempre foram justificativas e motivação para cada busca que tenho na vida. Agradeço ao meu querido professor orientador, Arnaldo Godoy, o qual se dispôs, com sua notável capacidade intelectual, competência e paciência me oportunizando rumos nos momentos em que eu precisei. Agradeço sempre aos meus professores do UniCeub que tanto se empenharam para que eu pudesse, a partir de tão excelentes aulas, defender minha dissertação.

LISTA DE SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia- Geral da União

ARESP – Agravo em Recurso Especial

BACEN – Banco Central do Brasil

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil

GEET – Grau de Eficiência da Terra

GUT – Grau de Utilização da Terra

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MMA- Ministério do Meio Ambiente

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

PGBC - Procuradoria-Geral do Banco Central

PGF – Procuradoria-Geral Federal

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PGU – Procuradoria-Geral da União

PR – Presidência da República

RE – Recurso Extraordinário

RESP – Recurso Especial

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TDA – Título da Dívida Agrária

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

UDR - União democrática Ruralista

UFG – Universidade Federal de Goiás

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O DIREITO AGRÁRIO: ASPECTOS GERAIS	18
1.1 A CENA HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	36
1.2 OS FATOS ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS QUE JUSTIFICARAM O SURGIMENTO DA LEI DE TERRAS.....	48
1.3 O DIREITO AGRÁRIO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	57
2. A REFORMA AGRÁRIA E A LEGISLAÇÃO AGRÁRIA CONTEMPORÂNEA	63
2.1 A DEFASAGEM DA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM NOVO MODELO DISTRIBUTIVO DE TERRAS.	70
3. O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	82
3.1 O CONTEXTO DO SURGIMENTO DA AGU	82
3.2 DIMENSÃO ORGÂNICA NA AGU	91
3.3 AGU E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	101
3.4. AGU E A JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	111
3.5. O JULGAMENTO DA ADI N. 2332 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A IMPORTÂNCIA DO ASSUNTO E A ATUAÇÃO COMBATIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PARA O RESULTADO	117
CONCLUSÕES.....	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135

RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar a estrutura fundiária e agrária brasileira a partir da compreensão da modelagem dada ao tema pela Lei de Terras de 1850 e as dificuldades por ela criadas para o acesso à terra de modo isonômico, o que acabou por oportunizar a manutenção do modelo de latifundiário atual, sem que houvesse em momentos adequados da história, órgãos públicos dotados de eficiência técnica e compreensão jurídica sobre o assunto. A partir da conclusão de que a Lei de Terras se caracterizou como um instrumento que, em certa medida, representou o embrião normativo de sustentação da estagnação do sistema jurídico agrário-fundiário atual consubstanciado como segregacionista e inadequado, será possível reconhecer a importância de uma advocacia pública de Estado apta a contribuir para o equilíbrio do modelo normativo.

Pretende-se, no estudo, demonstrar especificamente, que a Advocacia-Geral da União atua como órgão protagonista para efetivação das políticas públicas agrárias, sobretudo na consecução da reforma agrária e o faz na sua condição de agente de controle e fiscalização do emprego de recursos para o pagamento de indenizações e juros compensatórios nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, conseqüentemente, agindo para o aperfeiçoamento de direitos múltiplos, buscando assim contribuir decisivamente para o processo de desenvolvimento do país a partir da lógica da justiça social.

Palavras-chaves: Lei de Terras. Reforma Agrária. Advocacia-Geral da União

ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze the Brazilian land and agrarian structure from the understanding of the model given to the theme by the Land Law of 1850 and the difficulties it created for access to land in an isonomic way, which ended up creating an opportunity to maintain the landowner model. present, without there being, at appropriate moments in history, bodies endowed with technical efficiency and legal understanding of the subject. From the conclusion that the Land Law was characterized as an instrument that, to a certain extent, represented the normative embryo of sustaining the stagnation of the current agrarian and land legal system, embodied as segregationist and inadequate, it will be possible to recognize the importance of an advocacy public administration to contribute to the balance of the normative model.

It is intended, therefore, to demonstrate specifically that the Attorney General's Office acts as a protagonist body for the implementation of public agrarian policies, especially in the pursuit of agrarian reform, and does so in its capacity as an agent of control and inspection of the use of resources for the payment of indemnities and compensatory interest in expropriations for social interest for agrarian reform purposes, consequently, acting for the improvement of multiple rights, thus seeking to contribute decisively to the country's development process from the logic of social justice.

Keywords: Land Law. Land reform. Attorney General's Office.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro experimenta atualmente uma condição de vanguarda na dimensão da produção de alimentos no mundo. Trata-se de um país privilegiado, isso porque ocupa um espaço de destaque em escala mundial na produção de gêneros alimentícios considerada sua dimensão territorial agricultável e em crescimento constante. Ano após ano, o Brasil tem superado índices de crescimento em produtividade a partir da introdução de novas técnicas e tecnologias no cultivo e colheita do que planta.

Contudo, é preciso lembrar que a terra no Brasil historicamente foi e tem sido objeto de disputa, e, a ocupação do campo se identifica com uma marca de concentração fundiária que remonta ao início do período de colonização com o então modelo sesmarial de distribuição de terras.

Importante ressaltar que ainda não se tornou possível a correção das distorções proporcionadas pelo formato concentrado de domínio de terras não obstante essa pauta tenha sido objeto de intensas discussões nos diversos ordenamentos jurídicos pátrios e nos multifacetados espaços de poder ao longo da história constitucional do Brasil.

Para se ter uma noção da questão agrária no país, os dados do Censo Agropecuário 2017 seguem revelando um país estruturado em fortes e persistentes desigualdades, sejam elas regionais, considerados o tamanho do estabelecimento, a atividade principal econômica realizada, a condição legal das terras, a taxa do pessoal ocupado ou mesmo de acordo com o sexo do produtor. Se por um lado, a maior quantidade de estabelecimentos permanece entre os pequenos produtores, a porção muito inferior das áreas que eles ocupam são a expressão da concentração fundiária brasileira. Dados que se tornam mais marcantes quando vistos regionalmente, como o fato de a média de área dos estabelecimentos do Centro-Oeste (322 hectares) ter sido quase cinco vezes maior do que a média nacional (69 hectares).¹

Além disso, o referido censo destaca a desigualdade na ocupação de pessoal nos estabelecimentos agropecuários, no qual 12,8% da área de estabelecimentos abrigou mais de 70,0% das pessoas ocupadas, notadamente nos estabelecimentos com menos de 50 hectares.

¹ IBGE. Estrutura fundiária. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101773_cap2.pdf. Acesso em 18 de julho de 2022 Acesso em 18 de julho de 2022.

Em contrapartida, nos estabelecimentos acima de 2 500 hectares essa taxa não chega a 5,0%. A pecuária, por sua vez, é a atividade principal dos estabelecimentos brasileiros, em especial nos maiores, seguida pela lavoura temporária. Juntas, são praticadas em mais de 80% dos estabelecimentos do País e, entre os estabelecimentos acima de 2 500 hectares, chegam a 90,0%. Na lavoura temporária, mandioca e a soja seguem retratando as desigualdades regionais do País. A primeira fortemente marcada pela produção em estabelecimentos de até 50 hectares (64,2%) e a segunda pela produção em estabelecimentos com mais de 2 500 hectares (39,5%).²

E o referido censo ainda esclarece que, no que se refere às condições legais das terras, as terras próprias predominam em todos os grupos de área, com taxas maiores de 80%, chegando a 90,1%, entre os estabelecimentos com mais de 2 500 hectares. O assentamento e a ocupação praticamente só existem nos estabelecimentos de até 50 hectares, 91,4% e 92,3%, respectivamente e, em especial, na Região Nordeste.³

São exemplos de dados que esclarecem uma tímida evolução na distribuição territorial brasileira e, naturalmente, como decorrência da concentração fundiária, é de se considerar a multiplicidade de conflitos agrários de diversos matizes, e que se intensificam por questões trabalhistas, ambientais, civis e indígenas, algo de difícil solução em razão da ausência de políticas públicas adequadas e suficientes para a contenção do problema decorrente e equacionamento da questão de fundo.

Por outro lado, o desempenho na produção agropecuária, aparentemente paradoxal com as estatísticas mencionadas rompe marcas em produtividade.⁴

² IBGE. Estrutura fundiária. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101773_cap2.pdf. Acesso em 18 de julho de 2022.

³ IBGE. Estrutura fundiária. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101773_cap2.pdf. Acesso em 18 de julho de 2022

⁴ A despeito do crescimento do Agronegócio no Brasil há décadas se desenvolver em franco crescimento, o PIB do agronegócio brasileiro, calculado pelo Cepea (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada), da Esalq/USP, em parceria com a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), recuou 1,7% no segundo trimestre de 2022, acumulando baixa de 2,48% no primeiro semestre deste ano. Não se trata de uma expressiva queda, pois, segundo pesquisadores do Cepea, esse resultado negativo está atrelado em grande medida à forte alta dos custos com insumos no setor, tanto na agropecuária quanto nas agroindústrias. Além disso, é importante ressaltar que essa queda se verifica frente ao patamar recorde de PIB alcançado em 2021. Considerando-se os desempenhos parciais da economia brasileira e do agronegócio, estima-se que a participação do setor no total fique em por volta de 25,5% em 2022, pouco abaixo dos 27,5% registrados em 2021. No segundo trimestre, cálculos do Cepea mostram retração de 2,01% no PIB do ramo agrícola e de 0,82% no pecuário. Assim, no semestre, o ramo agrícola acumula baixa de 2,71% e o pecuário, de 1,82%. <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>, acesso em 01 de outubro de 2022.

O que parece relevante enfatizar é que o Brasil é de fato um país pródigo em capacidade de produtividade agropecuária, sendo responsável por grande quantidade de alimentos em escala doméstica e mundial. De fato, no que se refere a 2023, as primeiras estimativas apontam para um ano muito positivo, caso as janelas de plantio e colheita ocorram em períodos adequados e que não haja problemas climáticos muito graves.⁵

Dentro desse cenário produtivo firma-se uma aparente contradição. De um lado, o um algo grau de produtividade agrícola e a ocupação de uma posição confortável sob ótica internacional, e de outro, no entanto, a necessidade de solucionar alguns desequilíbrios relacionados à má distribuição da terra.

Isso quer dizer que nossos resultados nominais não atendem de modo equilibrado a lógica de consumo porque a distribuição de áreas agricultáveis não ocorre de modo proporcional entre interessados o que fomenta disputas no campo que estimulam a violência e desrespeito à dignidade humana.

Com efeito, a variedade de disputas existentes em diversos rincões do país motivados por degradação do meio ambiente, usurpações em terras indígenas, garimpagem ilegal, e, sobretudo, má distribuição de terras a partir de uma reforma agrária que padece de letargia formal e de ausências administrativas, tudo sem contar as dificuldades proporcionadas por julgados judiciais demorados em processos desapropriatórios são questões a serem compreendidas como consequências do aludido modelo e que precisam ser enfrentadas.

Adverte-se, portanto, que não se pode depreender que os resultados economicamente favoráveis à economia em razão da produção no campo representem de modo fidedigno o que ocorre em todos os modelos produtivos pátrios e ainda que os resultados financeiros favoráveis estejam disponíveis e ao alcance de todos segundo uma distribuição de renda isonômica ou a partir de uma distribuição de terras equitativa represente um sucesso sem questionamentos.

A narrativa estatística não se afigura como boa conclusão. Os números podem induzir o pensamento equivocado e como bem alerta Harari, os humanos pensam em forma de

⁵GARCIA, Pedro Mendes, SERVO, Fábio. JÚNIOR, José Ronaldo **CARTA DE CONJUNTURA. NÚMERO 56 — NOTA DE CONJUNTURA 27 — 3 ° TRIMESTRE DE 2022** Disponível em ://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wpcontent/uploads/2022/09/220921_cc_nota_27_pib_agro.pdf. acessado em 25 de setembro de 2022.

narrativas e não de fatos, números e equações, e, quanto mais simples a narrativa melhor.⁶ Nesse sentido, a narrativa do número favorável pode chegar a convencer de que o Brasil se desenvolve bem em razão do que afirma o mercado, mas é de bom alvitre uma madura reflexão a respeito.

De certo modo, nos acostumamos a assimilar que os recordes de produtividade são representativos para uma compreensão de uma suposta produção isonômica, algo que não se afigura como verdadeiro. Isso porque o país a partir da percepção de uma inefetiva reforma agrária, não cumpriu com a promessa constitucional a respeito dessa importante política pública e não levou a efeito o conteúdo constitucional da função social da propriedade visto como direito fundamental como esclarece o art. 5.º XXII ou mesmo como princípio da ordem econômica como disciplina o art. 170.

Especificamente no que se relaciona à reforma agrária, é de se crer que uma revitalização de seu modo de aperfeiçoamento se revela como política pública urgente e que deve se desenvolver segundo uma revisão normativa específica assim como segundo um regime de monitoramento e fiscalização por órgãos técnicos, sempre com o acompanhamento efetivo da advocacia pública federal a partir de uma ótica de viabilidade jurídica. Desse modo, é possível conferir concretude a preceitos constitucionais que versam sobre a garantia do direito de propriedade, sua função social, o direito à alimentação e outros relevantes direitos fundamentais que com ela se imbricam.

A partir dessas primeiras percepções e, a despeito da evolução do mercado brasileiro na produção de gêneros alimentícios resultantes da atividade agrária, é fácil, portanto, constatar que o direito agrário não recebeu a atenção proporcionalmente devida por nossos juristas, administradores e legisladores. Ele, mesmo tendo em conta sua importância, não tem respondido de modo suficiente às diversas perspectivas da vida prática no campo e precisa ser repensado.

E exatamente por isso, a presente dissertação propõe-se a investigar a importância que assume a Advocacia-Geral da União na concretização das políticas públicas relacionadas à boa e justa distribuição da terra, notadamente na fiscalização do cumprimento da garantia constitucional da justa indenização no caso de desapropriação por interesse social para fins de

⁶ HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das letras, p 21.

reforma agrária a partir do postulado da função social da propriedade e tudo o quanto desse aspecto possa derivar.

A Advocacia-Geral da União, como instituição integrante do que se definiu como função essencial à justiça, assume, portanto, protagonismo ao se incumbir da responsabilidade de proporcionar uma revisão de conceitos segundo uma compreensão que combina estudo de caso, concepções teóricas, análises econômicas, sociais e culturais numa atuação administrativa e judicial que tem contribuído como divisor de águas para uma nova roupagem do direito agrário e, por consequência, para dar nova feição ao modelo agrarista atual, prestigiando a produtividade associada à realização de direitos.

No campo do desafio, é possível identificar que a legislação doméstica a respeito do assunto, ainda se entremostra carente de inovações no que tange a uma diversidade de temáticas importantes, não atendendo de modo eficiente, a aptidão para solucionar questões do campo relacionadas à boa e justa distribuição da terra, assim como se verifica lacônica e deficitária no que toca aos processos indenizatórios relacionados à reforma agrária.

A Advocacia-Geral da União nesse aspecto tem sido de salutar contribuição, notadamente em juízo numa tentativa insistente em apresentar interpretações consentâneas com o espírito demarcado pelo texto constitucional, tanto sob a perspectiva econômica como também sob a dimensão humanista.

O Estado brasileiro de fato padece de lacunas para urgente preenchimento a fim de que se torne realidade, para além de políticas sociais, um modelo mais razoável de acumulação de riquezas derivadas da exploração racional da terra para que assim se possa dar vivacidade aos postulados do art. 3.º da Constituição Federal⁷, bem como também aos vetores que orientam a ordem econômica.⁸

⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Para além da questão do déficit normativo, há ainda dificuldades nas diversas discussões judiciais em processos que tramitam nas inúmeras esferas de justiça pelo Brasil, feitos que se acumulam e não raro, por dificuldades de compreensão de nossos juízos, recebem decisões desfavoráveis ao Estado, comprometendo recursos públicos e, travando o aperfeiçoamento a contento do modelo constitucional de reforma agrária.

Também é possível afirmar que os processos administrativos e judiciais desapropriatórios brasileiros são burocráticos e morosos e, por consequência, nossas indenizações, e ainda o que o Estado brasileiro paga a título de juros compensatórios para os expropriados, se mostram incompatíveis com pretensões reformistas eficientes.

As razões para tanto são múltiplas, mas é certo afirmar que muito disso tem a ver com um Poder Judiciário que não tendo alterado sua jurisprudência por anos numa inexplicável letargia, a partir de julgados baseados em parâmetros monetários equivocados, oportunizando o acúmulo de prejuízos aos orçamentos federais anuais os quais foram se sucedendo, muitos deles sem atual possibilidade de qualquer espécie de reparação.

Nesse trabalho, teremos condições de verificar situações em que a leitura dos fatos e a adequação jurídica feita por nossos órgãos jurisdicionais representam entraves para uma alavancarem do resultado social agrário.

A advocacia pública como entidade essencial ao estado de direito é órgão que busca harmonizar os direitos individuais com os direitos sociais e econômicos na sua consistente defesa dos interesses da União e das entidades autárquicas federais na construção de políticas públicas de interesse da comunidade. Seja no âmbito consultivo ou mesmo em juízo, tem sido órgão decisivo no firmar de teses sobre a temática agrária e interesse público.

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995))

Um didático exemplo e que com detalhes se demonstrará adiante, tem a ver com a o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 2.332⁹ pelo Supremo Tribunal Federal, processo que recebeu decisão liminar favorável ao pagamento de juros compensatórios¹⁰ no patamar de 12% ainda no ano de 2001 e apenas em maio 2018 recebeu seu exame de mérito sem qualquer pronunciamento judicial acontecer nesse meio tempo, a despeito das insistentes investidas da Advocacia-Geral da União no sentido de postular alteração no formato decidido de modo liminar. Esse feito pode ser uma representação do modo aguerrido que caracterizou a atuação da Advocacia-Geral da União na sua luta pela coisa pública assim como uma demonstração da morosidade judiciária antes apontada.

No julgamento de mérito, passados quase dezoito anos, o Supremo Tribunal Federal houve por bem reconhecer que o valor correto à título de juros compensatórios é de 6% desde a imissão da posse pelo ente expropriante. O processo em questão é emblemático para que o leitor compreenda a importância da combatividade do advogado público e as dificuldades encontradas pela União para demover o Poder Judiciário em sua ductibilidade decisória e, mesmo após muitos prejuízos para os cofres públicos, conter a aplicação equivocada de juros com taxa abusiva.

Por demais necessário, se apontará o modo combativo e aguerrido no comportamento dos integrantes da Advocacia-Geral da União na defesa do interesse público presente na temática. Buscou-se demonstrar, como de fato se demonstrou, a necessidade de ajuste do percentual de juros compensatórios ao preceito da justa indenização de que trata o art. 184 da Constituição Federal.

De se observar que o tempo entre o julgamento liminar e o julgamento de mérito da referida ação direta não ficou alheio a consequências práticas. De fato, nesse intervalo, indenizações foram pagas com juros compensatórios exorbitantes, incompatíveis com as realidades econômicas, sem contar ações rescisórias que deixaram de ser ajuizadas pelo

⁹ A ADI 2332 foi ajuizada pelo Conselho Federal da OAB em face da Medida Provisória 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, que alterou o Decreto-Lei 3365/41 para estabelecer nova disciplina legal aos juros compensatórios devidos em ações de desapropriação pelo ente público. Na referida ação, impugnou-se o artigo 1º da MP, que introduziu, no decreto-lei, o artigo 15-A, que, em síntese, limitou os juros compensatórios ao montante de "até seis por cento ao ano" e exigiu comprovação — pelo proprietário — da produtividade da propriedade e da perda de renda provocada pela desapropriação.

¹⁰ Os juros compensatórios destinam-se a compensar apenas a perda de renda que tenha sido comprovadamente sofrida pelo proprietário

fenômeno da prescrição, ações estas que já não poderão ser propostas em razão da preclusão temporal que em muitos casos se operou, impossibilidade cuja causa fora dada pela própria morosidade judicial.

Na esteira do posicionamento do STF, os julgados na justiça federal de primeira e segunda instância e também no STJ se engessaram na perspectiva do decidido liminarmente proporcionando prejuízos de grande monta aos cofres federais em todas as esferas judiciais, e, de certo modo, fechando portas ao acesso pelo recurso especial e extraordinário ao STJ e STF, respectivamente. Um caos interpretativo instalado que trouxe transtorno financeiro aos cofres públicos.

Nesse sentido, a presente dissertação pretende mostrar a empreitada assumida pelos órgãos e membros da Advocacia-Geral da União para arquitetar defesas jurídicas de teses que buscaram demonstrar os prejuízos que o Estado brasileiro experimentou em razão de ausências normativas e letargia judicial e que, a partir de uma engenhosa modelagem jurídica, tem permitido constatar significativas diferenças no trato com a questão agrária a partir de uma advocacia mais combativa e estratégica, especializada e informada.

O presente trabalho foi desenvolvido a partir da predominância da pesquisa bibliográfica com a coleta de posicionamentos e compreensões sobre o assunto por uma diversidade de autores renomados que oportunizaram a formulação da conclusão. Transitou-se pela História, pela Filosofia, pelo Direito e pela Estatística para as conclusões obtidas.

A pesquisa compreende a abordagem de três capítulos em que os aspectos abordados foram a ocupação do território brasileiro na história, o processo reformista agrário e a noção de justa indenização diante do papel da advocacia-geral da União, este como determinante para o pagamento de adequados valores nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, notadamente quanto a juros compensatórios.

No primeiro capítulo, busca-se apresentar uma visão panorâmica do Direito Agrário, sua importância para o Estado Brasileiro como ciência e a razão apontando razões para que receba maior prestígio acadêmico e normativo. Esclarece-se também a cena histórica da ocupação de terras no Brasil desde o primeiro instante da entrada dos portugueses no país até o advento da Lei de Terras de 1850 apresentando dados relativos ao período sem se descuidar de apontar questões políticas relacionadas ao tema.

No segundo capítulo, pretende-se tratar da Reforma Agrária e especificamente do modelo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e tudo o quanto a esse aspecto se relacione.

No terceiro capítulo, busca-se explorar a partir da função social da propriedade e da reforma agrária, o papel da Advocacia-Geral da União como órgão de Estado dedicado a responder ao processo evolutivo e equacionamento da distribuição de terras no país.

Desse modo, considerando que a política agrária está dirigida a fomentar a concretização do comando constitucional inserto no art. 3.º da CF proporcionando o desenvolvimento social e econômico almejado pelo Estado a partir de critérios que levem em conta a redução das desigualdades sociais, sobretudo no campo, observa-se que sua revisão tem evoluído para a obtenção de melhores resultados a partir da atuação da Advocacia-Geral da União segundo um viés de tutela do interesse público que abstrai governos e prestigia princípios constitucionais humanistas.

1. O DIREITO AGRÁRIO: ASPECTOS GERAIS

O Direito Agrário guarda raízes na cena histórica universal, surgindo e se desenvolvendo na antiguidade a partir do aperfeiçoamento da terra para o cultivo, no processo negocial da produção e na criação animal. Relaciona-se à própria existência do homem porque diretamente vinculado ao seu modo alimentar e, portanto, à sua sobrevivência.

Trata-se de uma área que de modo peculiar foi desenhando sua definição jurídica sem que artifícios fossem necessários para que se pudesse compreender as relações entre o homem e a terra e o que dessa ideia pudesse ser derivado.

Por via de ser um direito vívido, fundamentalmente, no relacionamento “terra-homem”, o Direito Agrário, tem a sua história vinculada à própria história da organização das terras brasileiras, a qual começa a se delinear com a chegadas dos primeiros expedicionários-colonizadores portugueses, em 1530.¹¹

Para Raymundo Laranjeira, o Direito Agrário, ao se tornar objeto de específica e destacada legiferância, ao lado de outros ramos tradicionais do nosso ordenamento jurídico, e por ganhar, logo, um estatuto próprio, destinado a conduzir reais modificações na ordem rural brasileira, ele aqui se desabrochou com sobressalência.¹²

Paulo Tormin Borges, afirmando que o Direito Agrário não é uma abstração e sim um ramo especial do direito positivo, entende que ele deve ser definido segundo os propósitos, os princípios e os objetivos insertos na legislação específica e, desse modo o compreende como o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade.¹³

Segundo Fernando Pereira Soderó, Direito Agrário é o conjunto de princípios e de normas, de Direito Público e de Direito Privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra.¹⁴

Naturalmente, não são poucas as definições dadas à disciplina, e, sejam elas mais ou menos abrangentes, antigas ou recentes, trabalhadas de acordo com a característica do Estado soberano considerado¹⁵, é correto dizer que a compreensão do contexto fático agrário facilita a conceituação. É certo que o processo desenvolvimentista que experimenta atualmente o segmento agrário, permite concluir que sua definição passa necessariamente pela investigação do conjunto de normas e princípios que se propõem a disciplinar o sistema agrário em múltiplas

¹¹ LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário**. São Paulo: LTR, 1975. p. 1

¹² Laranjeira manifesta essa fase de amadurecimento do Direito Agrário que, ao tempo de sua fala, contava apenas com dez anos de existência do Estatuto da Terra. O autor já aponta que o ramo já surge repleto de sensíveis enganos de modo a não suprir todos os requisitos técnicos necessários para efetivar as mudanças no sistema fundiário. (p. 29)

¹³ BORGES, Paulo Tormin. **Institutos básicos do direito agrário**. São Paulo: ed. Saraiva. p. 17

¹⁴ SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Leg. Brasileira, 1968, p. 32.

¹⁵ Paulo Tormin Borges, a partir do conceito dado pelo professor argentino Octavio Mello Alvarenga, considera a dificuldade em se adotar uma definição supranacional para o Direito Agrário consideradas as especificidades de cada Estado soberano. As definições são peculiares a cada Estado soberano e a abrangência em cada contexto não justifica um conceito único. p. 15

facetadas, como é o caso dos relacionados à modelagem de contratos, às relações interpessoais dos atores nele envolvidos, à função socioambiental da terra, ao regime de posse e propriedade e suas funções, dentre outros aspectos.

Visualiza-se necessariamente a atividade agrária como a relação entre o homem e a terra para se formular o conceito de Direito Agrário e isso ocorre em diversos modelos produtivos, permitindo-se um estudo detido e atento às nuances que marcam a vida no campo, nos variados desdobramentos que suscita no tempo e no espaço.

Trata-se mesmo de um arcabouço de normas e princípios de direito público e privado com forte presença do primeiro tipo, mesmo nas expressões regulatórias dos contratos agrários que se entrelaçam numa relação interdisciplinar relevante e de larga aplicação prática e que fomenta a segurança jurídica dos que se prestam ao envolvimento com a produtividade agrária, qualquer que seja sua forma.¹⁶

A formulação de conceitos pode ser uma tarefa complexa, exatamente porque a abrangência elástica do Direito Agrário no tempo e no espaço pode favorecer definições reducionistas e temporais por um lado ou mesmo conceitos alargados equivocados de outro, algo que possa extrapolar limites adentrando, por assim dizer, em campos reservados a outras disciplinas.

O direito agrário, devido ao seu caráter dinâmico, ganha assim importância nos ordenamentos em geral e principalmente pela multidisciplinaridade que o caracteriza, foi possível alcançar uma maior projeção, de modo que, compreender adequadamente a história do direito agrário permite aceitar suas diferentes nuances.¹⁷

Isso quer dizer que a tarefa do intérprete das normas e postulados aplicados ao Direito Agrário não é despida de alto grau de responsabilidade, devendo saber ele, o intérprete, divisar o conteúdo agrário de outros ramos, como é o caso do direito ambiental, das regulações em matéria de registros públicos, dentre outras questões que possam com o tema se relacionar, mas também perceber a multiplicidade de suas conexões.

¹⁶ É o que ocorre por exemplo nas normas do Decreto 59.566, de 14 de novembro de 1966, que regula os contratos agrários onde se encontram normas basicamente imperativas com pouca margem para a autonomia da vontade privada.

¹⁷ TRENTINI, Flavia. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas. 2012, p. 1.

Por essa perspectiva, concordamos que o objeto do direito agrário tem a ver com toda ação humana orientada no sentido da produção, contando com a participação ativa da natureza, sem se descurar da conservação das fontes produtivas naturais.¹⁸ Logo aqui é perceptível identificar que o Direito Agrário não se encontra estanque como instrumento de estudo. Sem prejuízo de sua autonomia científica, ele não pode, portanto, ser compreendido sem que suas relações com outros ramos do direito sejam também bem assimiladas.

Raymundo Laranjeira afirma a preponderância do elemento ruralidade, como justificativa da caracterização da matéria jusagrarista. Para o autor, a noção de ruralidade vem sempre presa à ideia de espaço fundiário em que se deva desenvolver uma atividade de produção e/ou de conservação de recursos naturais, vinculando-se, pois, a noção de trato de terra, do que é *ager* ou *rus*.¹⁹

É de se concordar com Laranjeira acerca do objeto do Direito Agrário e parece de bom alvitre acrescentar que essa ruralidade assume nos dias de hoje importância salutar em razão das relações que com o tempo foram se desdobrando a partir do espaço fundiário. Impossível se torna analisar o modelo produtivo sem levar em conta a área ambiental afetada, a população a qual o resultado da produção se dirige e o que ele acarreta favor da tributação, compreender o formato distributivo da terra a ser explorada, os aspectos sociais e humanos do campo.

De fato, são diversas e complexas as questões envolvidas no objeto do Direito Agrário e que merecem ampla reflexão para que a vontade constitucional no que toca aos segmentos envolvidos na disciplina se harmonizem de forma lógica e coerente.

Segundo Flavia Trentini, para a escola de direito agrário moderno é incontestável a utilidade do conceito de empresa agrária para a sistematização do direito agrário. Esse desenho é traçado em linhas gerais do Código Civil italiano de 1942 e no Código Civil Brasileiro de 2002, mas depende do progresso da legislação especial para a sua plena realização, sobretudo no Brasil, onde a organização teórica do direito agrário como direito orgânico ainda tem um grande caminho a percorrer.²⁰

¹⁸ ALVARENGA. Octávio Mello. **Manual de direito agrário**. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1985, p. 1.

¹⁹ LARANJEIRA. Raymundo. **Propedêutica do direito agrário**. São Paulo: LTr, 1975. p. 36.

²⁰ A autora já esclarece que muito precisa ser feito para que a legislação seja enriquecida e passe a ter abrangência suficiente para a regulação de diversos âmbitos.

Não se trata, como já se disse, de um direito novo, de um modelo científico recém-descoberto, ou simplesmente uma disciplina a ser aperfeiçoada. Possivelmente seja ele um ramo da ciência jurídica alijado de atenção do legislador e até mesmo do pesquisador, e que, diante de ausências múltiplas do gestor e do julgador, e de sua proeminência econômica atual, se entremostra atualmente exigindo uma chamada à atuação de atores públicos para a compreensão de políticas públicas relacionadas à terra e sua boa e à sua justa distribuição.²¹

De fato, a legislação agrária, até em razão de resultar de uma produção relativamente recente, quando comparada com outras áreas da ciência jurídica, não compreende um número considerável de normativos havendo assim, uma crescente necessidade de maior regulação. Para além do déficit normativo, as políticas públicas ainda são insuficientes para responder às múltiplas demandas relativas ao homem do campo, as universidades públicas e privadas do país ainda não reconheceram a importância desse ramo para que já houvesse sido ele inserido nos programas e grandes curriculares regulares dos cursos de Direito, de modo que ainda pouco difundido no plano acadêmico.

Ademais, os órgãos de Estado como o Ministério Público e Poder Judiciário ainda não conceberam a importância das relações discutidas em juízo para entender que diferenças precisam ser operadas nos julgados pelo país.²²

É de se concordar com a assertiva segundo a qual o Direito Agrário, no Brasil, é um produto histórico do crescimento do país, de sua integração social, e do desejo de agasalhar, sob o manto da lei, a mais numerosa parcela de sua população, para que, desde então, pudesse gozar dos frutos da justiça social.²³

O desenvolvimento no campo e o crescente volume de produtividade das últimas décadas tira o Direito Agrário do desprestígio acadêmico e o expõe à necessária atenção do jurista moderno que precisa, reconhecida sua autonomia como disciplina, se dedicar ao seu estudo e responder às variadas demandas sociais e jurídicas que esse campo propõe sem que seja preciso se apegar a direito diverso e aplicá-lo de maneira equivocada. Com princípios

²¹ A defesa do direito agrário como autônomo pode ser feita a partir Emenda Constitucional n. 10 de 10 de novembro de 1964 à Constituição Federal de 1946 que utilizou a expressão “direito agrário” e que foi considerada no art. 22, I da Constituição atual. A partir desse traço, temos o desdobramento de sua autonomia.

²² É de se perceber que os julgados no país não concebem a dimensão econômica, tributária, social e humanista do Direito Agrário e, de certo modo, não voltam olhos para compreensões jurídicas que considerem esses contextos.

²³ TENÓRIO, Igor. **Direito agrário: conceito**. São Paulo: resenha universitária, 1975. p. 3.

próprios, há campo fértil e muito ainda espera-se produzir para que se torne possível responder aos gargalos hoje estabelecidos.

Exatamente em razão de sua importância, justifica-se uma busca por maior inclusão do direito agrário no meio acadêmico nacional, considerando que, no Brasil, dispõe-se de uma reconhecida história econômica baseada na agricultura e pecuária, e que, não obstante atualmente ser o país, detentor de uma dimensão agricultável de expressão mundial associada a um potencial hidráulico avantajado, ainda se revela necessário uma evolução dos estudos jurídicos a seu respeito.²⁴

Essa pulsante economia demanda de modo crescente mais especificidades normativas, melhor regência de contratos novos, dinâmica do uso da tecnologia no emprego de sistemas de monitoramento de produção, processos de negociação e exportação e lida com elementos sociais do proprietário e do trabalhador rurais. A pesquisa que decerto evoluiu nos últimos anos ainda não se revelou suficiente para abarcar as múltiplas realidades que estão envolvidas pela vida agrária e para essa investigação, órgãos públicos, entidades privadas e sociedade precisarão compor para apreender o fenômeno dentro da modernidade.

Pode-se afirmar que, ainda de modo lento, a disciplina do tema vai aos poucos sendo construída a partir a absorção de comportamentos humanos exercidos no campo e por ações alavancadas pelo Estado que vão se cristalizando para conferir harmonia ao monumento normativo e às possibilidades interpretativas existentes dentro de um cenário de limites.

Exatamente por isso, se torna relevante ressaltar que, paralelamente ao aspecto desenvolvimentista, deveras importante, consideradas suas repercussões positivas óbvias, a temática dos direitos fundamentais representa ponto de apoio para o estudioso cuja missão é considerar que dificilmente se teoriza sobre o Direito Agrário sem que se deixe de levar em conta as perspectivas desse relevante conteúdo constitucional.

A necessidade em se administrar o problema do campo e prestigiar um viés desenvolvimentista e produtivo, socialmente adequado e ambientalmente sustentável é,

²⁴ O enriquecimento do sistema normativo confere segurança jurídica às negociações e tem o potencial de alavancar relações comerciais que impulsionam o ambiente econômico. Em decorrência, o aumento do campo de pesquisa sobre as temáticas correlatas e maior preocupação acadêmica com o assunto, tudo convergindo para a especialização desejada.

portanto, um desafio proposto, notadamente quando a questão humanista é um dos componentes a ser observado.²⁵

O Direito Agrário vai então se construindo com a contribuição da expressão empírica que lhe empresta fundamento e lhe delimita a compreensão para que se tenha o arremate da adequação às necessidades atuais e futuras, identificando-se lacunas a serem preenchidas no campo da norma e na esfera administrativa lançando-se mecanismos úteis no afã de conciliar as complexas tensões que caracterizam a vida do campo. Por essa razão, mostra-se, como se disse, necessária uma maior construção normativa protetiva sob a dimensão humanista.

Com efeito, como área formada por um conjunto de normas que disciplinam a vida e o desenvolvimento econômico do setor agropastoril e daqueles que utilizam a terra para as atividades produtivas, o direito agrário, ainda sem a necessária completude normativa, se propõe a fornecer subsídios para que se visualizem perspectivas de soluções para os atuais problemas relacionados à má ou insuficiente utilização da terra, ao equacionamento do modelo produtivo atual conforme a diversidade de segmentos e aos direitos de quem convive com o campo. Como ramo autônomo que é, o Direito Agrário deve ter suporte legislativo suficiente para essas respostas.

Sendo a lei o instrumento por excelência apto a dar contornos práticos à convivência harmônica e em ambiente de paz social no âmbito das relações agrárias, ela se destaca em importância em uma diversidade de searas. Em qualquer modelo produtivo, do pequeno ao escalar, a lei se apresenta como catalisadora de progressos e como meio de tutela de direitos.

Destacando a importância da norma jurídica, Bobbio afirma que a história se apresenta então como um complexo de ordenamentos normativos que se sucedem, se sobrepõem, se contrapõem, se integram, de modo que, estudar uma civilização do ponto de vista normativo significa, afinal, perguntar-se quais ações foram, naquela determinada sociedade, proibidas, quais ordenadas, quais permitidas; significa, em outras palavras, descobrir a direção ou as direções fundamentais em que se conduzia a vida de cada indivíduo.²⁶ A abordagem de Bobbio não sugere o inflacionamento de normas, mas induz a exigência de suficiência, o que parece

²⁵ Não é possível a compreensão do Direito Agrário e seus desdobramentos sem se levar em conta a perspectiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado de modo que a pauta do desenvolvimento sustentável é de observância inarredável.

²⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Bauru, SP: Edipro. 4.^a ed. 2008, p. 25.

afligir ainda o Direito Agrário, notadamente na temática da reforma agrária, aspecto que adiante veremos.

O regramento, então, leva segurança jurídica ao homem do campo e à sua família, ao empresário e aos trabalhadores, de modo que, a força para a gestão de interesses exclusivamente privados a partir de arbítrios, perde espaço num cenário eminentemente democrático e plural, sugerindo que curvar-se ao império da norma jurídica válida, demonstra sustentação e confiança de que os resultados serão aproveitados de modo comunitário, dimensão que dialoga com os postulados constitucionais regentes da propriedade em seu caráter social.

A norma de Direito Agrário, portanto, sem que haja embargo ao desenvolvimentismo, deve absorver e consolidar postulados constitucionais regentes da dignidade da pessoa humana com o fito de firmar no campo a concepção democrática a orientar qualquer formato produtivo e o ambiente de negócios seja ele escalar ou mesmo familiar de pequena dimensão introjetando a consciência de integração do campo ao cenário econômico local, nacional e mundial.

Para se ter uma noção da evolução em importância que tem destacado o Direito Agrário e de tudo o quanto dele decorre, convém rememorar o advento da Emenda Constitucional n. 45 de dezembro de 2004. De fato, a Emenda Constitucional n. 45/2004, e com atenção especificamente à redação do art. 126 da Constituição Federal que determinou que as questões agrárias deveriam ser conteúdo a ser tratado por várias especializadas no âmbito da justiça estadual, revelou-se a evidente opção do poder constituinte derivado em reforçar a importância e autonomia jurisdicional do Direito Agrário.²⁷

Trata-se de aspecto de índole constitucional que tem o condão de sinalizar a crescente proeminência dessa área de conhecimento e exigir um lançar de olhos que o contemple em sua responsabilidade social diversificada, especialmente na função de contenção de conflitos, de

²⁷ Benedito Ferreira Marques levanta um contraponto dizendo que “quanto à autonomia jurisdicional, infelizmente ainda não foi possível implantar a Justiça Agrária no Brasil, a despeito da pregação sistemática de quantos se tornam agraristas convictos. Ela representa um anseio e uma necessidade, na medida em que os conflitos oriundos das mais diferentes relações agrárias se agravam e se multiplicam, envolvendo proprietários e os chamados “sem-terra”, que já até se organizaram em entidades poderosas, de grande poder de mobilização. Destarte, a implantação da Justiça Agrária, preferencialmente federal, tem sido bandeira empunhada pela comunidade jus-agrarista de maior destaque, mas, até agora, as autoridades não se sensibilizaram com esse angustiante clamor. Nutriu-se a esperança de que o Congresso-Constituinte que elaborou a Constituição Federal promulgada em 1988 a incluísse em seu texto. Mas, lamentavelmente, o máximo que se conseguiu foi uma breve referência ao assunto, no art. 126, que não passa de uma pálida recomendação endereçada aos Tribunais de Justiça dos Estados, no sentido de instituírem entrâncias especiais e designação de juízes com competência exclusiva para as questões agrárias 12

questões relacionadas ao abastecimento alimentar, de aspectos relativos à dimensão fundiária, configurando, por assim dizer, um passo que despertou e materializou a importância que deva ser dada ao Direito Agrário.

Um aspecto importante é o de que a norma constitucional basicamente faz menção expressa à existência de conflitos agrários que exigem resposta judicial especializada, notadamente porque se identificou que o conflito, pensado como fato social, um verdadeiro distúrbio social no campo, pode afetar um plexo de relações ali desenvolvidas e, de forma certa, afetar a paz social e os direitos fundamentais.

Para Giovanna Bonilha Milano e José Antônio Peres Gediel, o desfazimento do Welfare State e o recrudescimento das estratégias neoliberais provocaram a fragmentação de instituições políticas tradicionais, tendo o Poder Judiciário se tornado fundamental para a efetivação de direitos já assegurados e para a mediação de conflitos sociais. Destacam os estudiosos que a experiência político-jurídica brasileira segue essa mesma tendência com a ressignificação do Poder Judiciário que passou a ser visto como um espaço privilegiado para o trânsito das dinâmicas sociais em conflito, o que implica, conseqüentemente, um redimensionamento do lugar das decisões proferidas na atuação jurisdicional frente à realização de direitos fundamentais, como o acesso à terra.²⁸

Fernando Pereira Sodero formula entendimento de que os conflitos sempre existiram e que esses problemas não serão solucionados com simples promulgação ou com a existência de leis ou diplomas legais de qualquer espécie, de modo que, as leis de nada valerão se não houver quem anime com o espírito construtivo que é função do direito. Arremata Sodero dizendo que a reforma agrária, tema ao mesmo tempo de economia, de sociologia e de direito, está desafiando a boa vontade e a compreensão de todos para uma formulação clara e objetiva de conceitos e a conciliem na prática com a realidade nacional.²⁹

²⁸ MILANO, Giovanna Bonilha. GEDIEL, José Antônio Peres. **Movimentos sociais, a luta pela terra e os caminhos da invisibilidade.** In **Direitos em conflito: Movimentos sociais, resistência e casos judicializados.** Vol 2, p. 65.

²⁹ SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e reforma agrária.** São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968, p. 19.

O alerta de Sodero é salutar exatamente porque ela diz a insuficiência da norma diante de um eventual quadro administrativo letárgico ou ausente de iniciativa para a efetiva ação política. De fato, se a lei é necessária, nem sempre ela se afigura suficiente.

É bem certo que os conflitos agrários e fundiários são múltiplos e multifacetados e a demanda antiga por uma justiça que conhecesse os meandros dos problemas no campo era de grande urgência prática, de modo que, ainda que, de modo tímido, a redação da Emenda citada foi bem-vinda. O constituinte derivado atentou-se à insuficiência da normação processual vigente e houve por bem pensar a necessidade de uma competência jurisdicional especializada, o que merece obviamente comemoração.

Por outro lado, para André Ramos Tavares, a falta de um maior detalhamento constitucional do que integra a denominada competência agrária permanecerá como causa de alguma confusão e baixo desenvolvimento do tema e a apresentação de diretrizes mínimas de reconhecimento do significado da agrariedade é imprescindível. De todo modo, arremata que está declarado expressamente que a competência é para questões agrárias, o que se inclui, necessariamente o conflito fundiário.³⁰

É de se crer que o conflito fundiário proposto pelo constituinte, sobretudo considerando que o conflito em si ocorre em virtude do direito relacionado à propriedade e tudo o quanto dela derive, sendo, portanto, em última análise, um conflito relativo a direitos fundamentais.

Uma questão que pode se apresentar para discussão é o fato que grande parte dos conflitos em matéria agrária ocorrem tendo como parte interessada o INCRA que, por ser autarquia federal, faz com que a competência jurisdicional para questões do gênero seja a justiça federal conforme prescreve o art. 109, I da Constituição Federal e, nessas hipóteses, não se daria a aplicação da norma do art. 126 da CF.

Algo que possa temperar a questão, por outro lado, no que toca à especialização jurisdicional federal, advém da Lei 5.010/66 se antecipou e previu a criação de varas especializadas agrárias no plano da justiça federal, o que, de certo forma, ameniza algum ponto de dúvida, notadamente a partir da especialização para examinar conflitos que possam

³⁰ TAVARES. André Ramos. **Manual do Poder Judiciário**. São Paulo: Ed. Saraiva. 2012, p. 180.

mobilizar movimentos sociais, os quais, surgem com a insatisfação com a realidade vigente o que é, via de regra, causada pela opressão dos grupos sociais detentores do poder sobre os grupos socialmente subordinados, conhecidos também por grupos desprivilegiados, dominados, subalternos, minorias, entre outras denominações.³¹

Sem juízo de valor político acerca das razões que possam imprimir dinâmica ao conflito, a especialização judicial pode ser alento a tratamento da matéria com mais propriedade e justiça.³²

No que respeita à competência legislativa, a Constituição Republicana foi expressa em definir a União como entidade federativa com a competência privativa para legislação sobre Direito Agrário e acerca das desapropriações nos termos do art. 22, I e II.³³

Essa autonomia legislativa surge a partir do marco temporal definido pela Emenda Constitucional n. 10, de 10 de novembro de 1964 que altera a Constituição de 1946 e dá ensejo ao surgimento do Estatuto da Terra, Lei 4504/64 já contemplando o instituto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante o pagamento de prévia indenização em títulos da dívida agrária (TDA).

No que se refere à configuração normativa do Direito Agrário, para além da Lei de Terras de 1850 que, de modo específico terá específica abordagem, bem como dos normativos

³¹ VARELA. Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais**. Leme: Editora de Direito, 1997, p. 108.

³² Levantamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário mostra que 11 dos 27 Tribunais de Justiça estaduais e dois dos cinco Tribunais Regionais Federais contam com varas agrárias, especializadas em dirimir conflitos fundiários. Instituídas em 2004, com a Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional n. 45), as varas agrárias têm competência exclusiva para atuar em processos referentes a questões agrárias. As varas agrárias são responsáveis, por exemplo, pelo julgamento das ações possessórias coletivas e das ações de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. Na Justiça estadual, já possuem varas agrárias os Tribunais de Justiça de Alagoas (TJAL), Amazonas (TJAM), Bahia (TJBA), Distrito Federal (TJDFT), Minas Gerais (TJMG), Mato Grosso (TJMT), Pará (TJPA), Piauí (TJPI), Paraíba (TJPB), Rondônia (TJRO) e Santa Catarina (TJSC). Na Justiça federal, instalaram varas agrárias as seções judiciárias do Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará e Rondônia, todas do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), e a seção judiciária do Rio Grande do Sul, que integra o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Disponível em <https://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/112231452/onze-tjs-e-dois-trfs-possuem-varas-especializadas-em-questoes-agrarias>, acesso em 20 de setembro de 2022

³³ Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
II - desapropriação;

que foram se seguindo a partir dela, é de se concluir que esta assume melhor expressão a partir do advento do Estatuto da Terra, a Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964.

O Estatuto da Terra que surge 114 anos após a criação da Lei de Terras ditou o conjunto de medidas tendentes a promover melhor distribuição de terra introduzindo modificações no regime de pose e uso da terra rural a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade.³⁴

O advento do Estatuto da Terra foi paradigmático porque, ao tempo em que surgiu, no ambiente de um governo militar, trouxe alterações ao universo agrário que antes não existiam e, embora a motivação governamental para o campo fosse evidentemente desenvolvimentista, ele carregava um conteúdo social até então não disciplinado, positivando-se ali o princípio da função da propriedade rural como referencial para a utilização da terra.

Convém enfatizar que o desejado aperfeiçoamento constante do direito agrário materializa mais e mais sua autonomia científica, sendo certo que incorpora princípios e normas próprios, distintos de outros ramos do direito e que revestem a legislação pátria dando-lhe contornos próprios.³⁵

Também convém dizer que goza o direito agrário de autonomia didática contando na atual diagramação acadêmica com a disciplina no curso de graduação de algumas universidades do país bem como com programas de pós-graduação específicos assim como ocorre, por exemplo na Universidade Federal do Estado de Goiás.³⁶

A Universidade Federal de Goiás, por exemplo, contempla na matriz curricular do programa de mestrado Disciplinas Obrigatórias, disciplinas referenciais de linhas e disciplinas eletivas a depender da abordagem adotada.³⁷ Tratando das cátedras de Direito Agrário, também

³⁴ OPITZ, Silvia C.B, OPITZ, Osvaldo. **Curso completo de direito agrário**, 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 18.

³⁵ A doutrina agrarista não é uniforme quanto à tipologia e nomenclaturas relativas aos princípios.

³⁶ Benedito Ferreira Marques afirma que, desde 1943, já havia sido recomendado pelo jurista Malta Cardozo o ensino de “Direito Rural” nas Faculdades. Mas o passo decisivo para a introdução da disciplina nos currículos superiores, em caráter opcional ou eletivo, foi dado através da Resolução no 3, de 25.2.72, do Conselho Federal de Educação. Essa resolução resultou de uma tese apresentada no 1o Congresso Latino-Americano de Direito Agrário, realizado em Porto Alegre, em outubro de 1971. Depois, por ocasião do I Seminário Ibero-Americano de Direito Agrário e I Seminário Nacional de Direito Agrário realizado em Cruz Alta (RS), em 1975, foi aprovada a recomendação no sentido de que a matéria fosse ministrada em caráter obrigatório, em dois semestres letivos.

³⁷ A matriz curricular compreende como Disciplinas Obrigatórias as seguintes: Teoria Geral do Direito Agrário, História das Sociedades Agrárias e Metodologia do Trabalho Científico. Como Disciplinas Referenciais de Linha,

Fernando Sodero já afirmava que a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo criou, em caráter pioneiro no Brasil, a cadeira de Direito Agrário em seu curso de especialização.³⁸

Portanto, é o Direito Agrário, evidentemente, um ramo da ciência jurídica que se encontra em ponto de estratégia econômica de um país cuja economia está marcadamente e historicamente baseada na produtividade do campo e da sua conformação com outros segmentos como é o caso do meio ambiente, da propriedade e sua função social, da alimentação e da sustentabilidade.

Contudo, para se ter noção do quanto esse importante ramo ainda se precisa ser difundido no âmbito universitário, atualmente, dentre as universidades federais, identifica-se apenas um curso de mestrado em Direito Agrário no Brasil que se desenvolve na Universidade Federal de Goiás, criado em 1977 e instalado em 1985.

Segundo a UFG, a finalidade precípua do Programa é estimular a atividade acadêmica, por meio da capacitação de profissionais aptos à reflexão, ao uso e à construção de instrumentos jurídicos com o fito de promover o desenvolvimento socioeconômico associado ao uso da terra, das territorialidades e dos recursos naturais e sua função socioambiental. De outro lado, construir e difundir conhecimentos adequados às exigências regionais dos setores público e privado, promovendo a integração das diversas práticas econômicas relacionadas à terra – a posse e propriedade agrárias, as atividades agroalimentar, agroindustrial, extrativista e biotecnológica, entre outras – para estímulo e criação de um campo teórico e de pesquisa em direito agrário e desenvolvimento. Em consequência, formar uma cultura jurídica e social sedimentada no Direito Agrário, solidamente fundada numa perspectiva transdisciplinar, na abordagem complexa do direito e suas relações imprescindíveis com áreas afins.³⁹

tem-se para Linha 1: Posse Propriedade nos sistemas jurídicos modernos e para Linha 2: Direito Agroalimentar, territorialidades e processos de desenvolvimento. No que se refere às Disciplinas Eletivas, tem-se para a Linha 1 as seguintes: Atividade agrária e risco: perspectiva penal, Fundamentos Filosóficos da Propriedade e da Posse, Posse e Propriedade da Terra no Cerrado, Reforma Agrária e Política Agrícola, Violência e Criminalidade nos conflitos agrários, Direito ambiental e agrariedade, Atividade agrária e risco: perspectiva civil e para a Linha 2: Questões Agrárias Internacionais e Comparadas, Sustentabilidade e Desenvolvimento Agrário, Terra, território e territorialidade entre povos indígenas e quilombolas, Propriedade intelectual e(m) atividades agrárias, Direito a Alimentação e políticas sociais, Direitos do conhecimento e da (sócio) biodiversidade e Direito ao Desenvolvimento.

³⁸ SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e reforma agrária**. São Paulo: livraria Legislação Brasileira, 1968, p. 18.

³⁹ PPGDA – Programa de Pós-graduação em Direito Agrário. Apresentação. Disponível em: <<https://ppgda.direito.ufg.br/p/19214-apresentacao>>. Acesso em: 20 ago 2022.

Verifica-se, então uma necessidade de maior alavancagem pelo poder público federal de discussões que pretendam uma maior inserção dessa área jurídica nos currículos das universidades públicas e privadas do país a fim de que cresça em ensino, pesquisa e extensão e contribua de modo mais eficaz com a formulação de políticas públicas úteis ao setor.

Um outro aspecto importante já apontado e que convém aqui tratar é que as disputas por terra não param pelo país, e, nesse contexto, o Direito Agrário sobressai-se em importância, notadamente quando o assunto transita com a propriedade da terra rural e os aspectos sociais a ela relativos.

Sem olvidar da construção histórica da distribuição de terras no Brasil, da evolução normativa constitucional e infraconstitucional e da lida processual acerca do assunto nos órgãos administrativos e nas diversas instâncias judiciais brasileiras, tem-se por necessário a superação da herança latifundiária e uma obrigatória imersão num processo de revisão territorial para implementar medidas redistributivas que redundem no aumento da produção de gêneros múltiplos e em favor de muitos.

Com efeito, a urgência em se ter estudos aprofundados e abrangentes e uma discussão mais técnica sobre a propriedade de terra no Brasil e tudo o que possa dela derivar delimita bem os desafios futuros sobre os desdobramentos da disciplina e para que se tenha maior grau de objetividade na compreensão do processo de uso e gozo da terra.

Isso porque toda a lógica do Direito Agrário parte do processo histórico colonizador e passa pela evolução da distribuição da terra no Brasil de onde será fácil reconhecer que a ausência de civilidade para uma definição distributiva igualitária foi certamente uma marca nacional, algo que ainda hoje paralisa nossos gestores, legisladores e julgadores e que tem sido responsável pela manutenção e tolerância do latifúndio no país ainda hoje.

É de se crer que a evolução da produtividade nos anos recentes vai alavancar maior adensamento da doutrina correlata, mas decisões judiciais sobre os diversos assuntos relativos à terra e um maior volume de legislação de tutela da produtividade, do homem do campo e das decorrências que existem e dos outros setores que o futuro permitirá conhecer.

E como afirma Tim Marshall, tratando especificamente de geopolítica, mas com uma reflexão que se identifica com nossa abordagem local quando afirma que a fronteira final

sempre atçou nossa imaginação, mas nossa era é aquela em que a humanidade viveu o sonho e se projetou no espaço, um milímetro rumo ao infinito, em nosso caminho para o futuro, o espírito inquieto da humanidade assegura que nossos limites não estejam confinados ao que Carl Sagan chamou, numa expressão famosa, de “pálido ponto azul”. Mas devemos voltar à Terra, algumas vezes de maneira súbita e chocante, porque ainda não dominamos nem nossa própria geografia, nem nossa propensão a competir por ela.⁴⁰

De fato, não nos civilizamos o suficiente para lidar com a busca pela terra e muito ainda temos que desenvolver e aprender a respeito desse aspecto. É desse futuro que a urgência apontada trata. O tempo seguramente sinaliza para uma necessidade de especialização temática no âmbito do Direito Agrário e reconhecer suas possibilidades interpretativas, suas aplicações num processo de desvendamento de soluções para problemas atuais é uma necessidade.

Com o advento do formato produtivo agroindustrial, denominado agronegócio, ainda mais exige-se disciplina normativa com completude do Direito Agrário, notadamente, tendo em vista a evolução do desempenho do campo, seja na seara do agronegócio, seja no âmbito da agricultura familiar. De fato, considerando os modelos produtivos, agronegócio e a agricultura familiar, identificamos que o primeiro se desenvolve a partir do investimento de capital e prestigia uma lógica de escala de produção ao passo que o outro, derivado de um processo histórico e evoluído numa conjuntura predominantemente familiar. Dai já se percebe a necessidade de um aprofundamento técnico-jurídico na formulação de doutrinas e na necessidade de fomento de legislação correlata, eliminando ou reduzindo o déficit normativo de que hoje se padece, ao se levar em conta as nuances que delimitam o espaço de cada modelo.

Segundo definições dadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na agricultura familiar a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Além disso, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia. A diversidade produtiva também é uma característica marcante desse setor, pois muitas vezes alia a produção de subsistência a uma produção destinada ao mercado. A Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios

⁴⁰ MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da Geografia: 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global**. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Ed Zahar. 2018, p. 267.

para identificação desse público. Conforme a legislação, é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família.⁴¹

É bem certo que como geração de renda e divisas, o modelo de produtividade lastreado no competitivo agronegócio não se revela o único possível de modo que o estímulo a outros modos e a busca por novos conceitos parece salutar para uma democratização do acesso à terra e distribuição de resultados.

A propósito do agronegócio, Buranello o define como o conjunto organizado de atividades econômicas que envolve todas as etapas compreendidas entre o fornecimento dos insumos para produção até a distribuição para consumo final de produtos, subprodutos e resíduos de valor econômico relativos a alimentos, fibras naturais e bioenergia, também compreendidas as bolsas de mercadorias e futuros e as formas próprias de financiamento. Desse conceito, emerge naturalmente a percepção de que a cadeia agroindustrial é considerada um conjunto de atividades econômicas inter-relacionadas, exercidas de forma organizada e profissionalmente por meio das sociedades empresárias com este objeto.⁴²

Segundo Renato Buranello, com ganhos em eficiência produtiva, a agricultura brasileira respondeu às demandas de uma produção urbana crescente, ofertando alimentos relativamente mais baratos e acessíveis e observa que a diversificação e intensificação das exportações agrícolas ao longo das últimas décadas geraram superávits na balança comercial e ampliaram a capacidade de investimento e desenvolvimento do país. Segundo o autor, o agronegócio brasileiro contribui direta e indiretamente para a formação de aproximadamente 30% do Produto Interno Bruto (PIB) e é responsável por aproximadamente 36% das exportações e por cerca de 40 milhões de empregos.⁴³

⁴¹BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agricultura familiar**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>>. Acesso em: 11 out 2022.

⁴² BURANELLO, Renato. **Manual do Agronegócio**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 35.

⁴³ BURANELLO, Renato. **Manual do Agronegócio**. São Paulo: Saraiva, 2013, p 28.

Buranello aponta a orientação da agricultura para os próximos 20 anos que é a de construir sistema agroalimentares e agroindustriais limpos, que integrem qualitativamente a relação campo-cidade, com cadeias e arranjos produtivos, com ênfase em associativismo, cooperativismo e outras estratégias para ganho em escala, sem pobreza rural, com alimentos seguros e nutritivos para a sociedade.⁴⁴

A agricultura familiar para Buranello está compreendida como os núcleos agrários com comando centralizado do produtor rural e a mão de obra preponderantemente familiar, mesmo sem definição conceitual de limites máximos de áreas para propriedade.⁴⁵

Tais diferenciações apenas reforçam as necessidades apontadas. Claro que a questão não se afigura simples já que qualquer alteração normativa ou desenvolvimento acadêmico requer uma apreciação do aspecto distributivo da terra. Ela reside, portanto, no fato de que, poucas terras estão postas à disposição de um processo reformista amplo e eficaz e a ausência de vontade política para revolucionar a reforma agrária paralisa qualquer perspectiva de evolução no trato social do problema o que acaba inevitavelmente repercutindo no Direito Agrário.

Para se ter uma noção, da lacuna fundiária atual, não há no sítio eletrônico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por sua Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, qualquer informação que indique a existência de um programa fundiário rural formulado de modo recente e apto a responder às demandas do equacionamento proposto de modo substancial e amplo. Quando muito, processos de regularização de terras já ocupadas sem alteração do quadro de desigualdades já afirmado.⁴⁶

É fato que o país dispõe de uma autarquia especializada coordenadora da atividade agrária e de reforma agrária no plano federal com políticas centrais vinculada ao Ministério⁴⁷ respectivo e conta com o assessoramento da consultoria da Advocacia-Geral da União⁴⁸ com seu aparato jurídico consultivo, bem como com a defesa no processo de contenciosidade nas

⁴⁴BURANELLO, Renato. **Manual do Agronegócio**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 28.

⁴⁵ BURANELLO, Renato. **Manual do Agronegócio**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 36.

⁴⁶BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Governança fundiária. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/governanca-fundiaria>>. Acesso em: 10 out 2022

⁴⁷ A Lei 13.844, de 18/06/2019 estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e vincula o Incra ao Ministério da Agricultura, pecuária e Abastecimento.

⁴⁸ A Advocacia-Geral da União se faz representada pela Procuradoria-Geral Especializada junto ao INCRA.

questões do gênero, numa atuação simbiótica para a implementação de políticas e boas práticas na condução dos interesses do Estado relacionadas ao campo e aos direitos fundamentais.⁴⁹

No que toca à política fundiária, o gerenciamento e a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional são atribuições do INCRA por meio do cadastro nacional e da certificação de imóveis rurais, competindo-lhe também é responsável por definir os critérios para a fixação da fração mínima de parcelamento e do módulo fiscal. Além disso, a autarquia promove estudos e diagnósticos sobre a estrutura fundiária nacional, mercados de terras, controle do arrendamento e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros. Na condição de órgão gestor do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o INCRA promove a sua integração com outros sistemas de cadastro de terras, propiciando o aumento do conhecimento e a correção da estrutura fundiária e socioeconômica do meio rural.⁵⁰

Importante que se tenha em conta que a atuação de todos esses órgãos estatais está intimamente relacionada à compreensão do direito agrário como estrutura científica e acadêmica, eis que a formulação das bases teóricas da disciplina vai encontrar ressonância nas suas atuações práticas e, bem por isso, é necessário estimular os campos próprios ao desenvolvimento da temática que hoje influencia a desenvoltura do Estado em uma diversidade de áreas.

O propósito da presente pesquisa é então fazer compreender que o Direito Agrário é de fato disciplina em ascensão com importância científica, didática e legislativa e, por ter manifestação evidente em dinâmicas sociais e econômicas, notadamente no campo da distribuição de terras e no plano da produtividade, tem-se por necessária a formulação de políticas públicas ajustadas a esses interesses gerais, algo que demanda uma atenção específica da sociedade e dos órgãos especializados do Estado assim como uma atenção jurídica, como é o caso do papel da Advocacia-Geral da União (AGU) a fim de tornar a viabilidade dos programas relacionados ao assunto célere e efetiva.

⁵⁰BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Governança fundiária. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/governanca-fundiaria>>. Acesso em: 10 out 2022

Nesse contexto, a Advocacia-Geral da União será objeto específico de estudos, razão pela qual, será posta como órgão determinante para o gerenciamento de políticas públicas agrárias em diversas dimensões.

1.1 A CENA HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

É indiscutível o fato de que fenômenos sociais e históricos acontecem e se desenvolvem produzindo efeitos e consequências imediatas e futuras de modo que a compreensão de cenas pretéritas obviamente fornece suporte para a discussão de problemas novos e pode mesmo sugerir a construção de medidas e políticas adequadas para a lida com situações a serem superadas.

Eric Hobsbawn, analisando o sentido do passado, o reconhece como uma dimensão permanente da consciência humana e que, em história, na maioria das vezes, lidamos com sociedades e comunidades para as quais o passado é essencialmente o padrão para o presente. O passado pode ser então referencial para uma compreensão atual das liberdades públicas e do desenvolvimento geral e individual.⁵¹

Por essa abordagem, a ocupação do território brasileiro no tempo não passou imune às dificuldades jurídicas, sociais e econômicas contemporâneas. Trata-se de uma questão importante com repercussões atuais em problemas cujas respostas podem ser obtidas a partir de orientações coletadas no passado.

Como assenta Harari, estudiosos em todos os campos buscam ampliar nossos horizontes e com isso abrem à nossa frente um futuro novo e desconhecido. Embora historiadores ocasionalmente arrisquem fazer profecias (sem muito sucesso), o estudo da história visa acima de tudo nos tornar cientes de possibilidades que talvez não levássemos em consideração. Historiadores estudam o passado não para poder repeti-lo, e sim para poder se libertar dele.⁵²

A história, antes de tudo, é uma experiência presente que se projeta no futuro. Ainda que ela seja tradicionalmente referida como o “estudo do passado”, a percepção da história envolve, sempre, um olhar prospectivo. Quando se deparam duas concepções distintas do

⁵¹ HOBBSBAWN, Eric J. **Sobre a história**. São Paulo: ed. Companhia das Letras, 2013, p. 25.

⁵² HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: Uma breve história do amanhã**. 1.ª ed. São Paulo: ed. Companhia das Letras, 2016, p. 67.

campo histórico, materializa-se uma diferença de visão de mundo. Por isso, quando se faz história, não é o passado que é recuperado; é um futuro que é construído. A escrita da história pressupõe, então, compromisso, engajamento, intervenção. Os estudos constitucionais não são exceção. No pano de fundo das afirmações sobre a constituição, encontra-se uma determinada interpretação da história⁵³.

Lilian Schwarcs e Heloisa Starling afirmam que escrever sobre a vida de nosso país implica questionar os episódios que formam sua trajetória no tempo e ouvir o que eles têm a dizer sobre as coisas públicas, sobre o mundo e o Brasil em que vivemos – para compreendermos os brasileiros que somos e os que deveríamos ou poderíamos ter sido.⁵⁴

A história da ocupação territorial do Brasil é marcada por uma forte e decisiva participação da elite econômica e política nas decisões pelos modelos de repartição adotados. Os regimes assumidos pelo Estado ou por ele tolerados não desconsideraram a concentração de terras sob o domínio do poder econômico e, bem por isso, a perpetuação das desigualdades sociais acabou por ser a tônica das questões controvertidas que dizem respeito ao direito agrário.⁵⁵

De fato, o modelo de ocupação, já no contexto colonial, iniciou-se a partir de uma idealizada concentração de terras para parcelas da população. É que, como afirma Caio Prado Júnior, a grande propriedade fundiária constituiria a regra e elemento central e básico do sistema econômico da colonização, que precisava desse elemento para realizar os fins a que se destinava. A saber, o fornecimento em larga escala de produtos primários aos mercados europeus.⁵⁶

Gilberto Freyre, contudo, adverte para o fato de que

⁵³ PAIXÃO, Cristiano. BIGLIAZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional**. Brasília: Ed. UNB 2008, p. 11.

⁵⁴ Schwarcs, Lilian Moritz, Starling, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2. Ed. São Paulo: ed. Companhia das Letras, 2018. p. 20

⁵⁵ Benedito Ferreira Marques afirma que “A História do Direito Agrário no Brasil passa pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 7.6.1494, por D. João, rei de Portugal, de um lado, e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha, do outro. Por esse tratado, as duas maiores potências mundiais da época avençaram que as terras eventualmente descobertas no mundo passariam ao domínio de quem as descobrisse, conforme a estipulação seguinte: traçada uma linha imaginária do Polo Ártico ao Polo Antártico, distante 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, em direção ao Poente, as terras que fossem encontradas à direita daquela linha imaginária seriam de Portugal, enquanto as à esquerda seriam da Espanha. (p. 34)

⁵⁶ PRADO Jr., Caio. **A Questão Agrária**. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p 48.

no Brasil, as grandes plantações foram obra não do estado colonizador, sempre somítico em Portugal, mas de corajosa iniciativa particular. Segundo ele, a iniciativa particular é que nos trouxe pela mão de um Martin Afonso, ao sul, e principalmente de um Duarte Coelho, ao Norte, os primeiros colonos sólidos, as primeiras mães de família, as primeiras sementes, o primeiro gado, os primeiros animais de transporte, plantas alimentares, instrumentos agrícolas, mecânicos judeus para as fábricas de açúcar, escravos africanos para o trabalho de eito e de bagaceira. Foi a iniciativa particular que, concorrendo às sesmarias, dispôs-se a vir povoar e defender militarmente, como era exigência real, as muitas léguas de terra em bruto que o trabalho negro fecundaria.⁵⁷

A necessidade de uma ocupação da terra para o estabelecimento de um formato de produtividade que abastecesse as demandas da Coroa Portuguesa fomentou a adoção do modo de doação de cartas de sesmarias, algo já experimentado em terras lusitanas, embora em contexto absolutamente distinto do que aqui se verificou.⁵⁸

De fato, instituído no reinado de Fernando I como uma lei agrária de incentivo da produção agrícola e do cultivo das terras ermas – reconquistadas aos mouros ou deixadas ao abandono por conta do declínio da população rural dizimada pela peste negra ou rarefeita pelo êxodo em direito aos centros urbanos –, a medida foi, posteriormente, denominada das sesmarias.⁵⁹ Em Portugal, por meio da Lei de 16 de junho de 1375, ordenou-se o seguinte:

Todos os que tiveram herdades próprias, emprazadas, aforadas, ou qualquer outro título que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam constringidos a lavrá-las e semeá-las. [...]. Se os senhores das herdades não quiserem estar por aquele arbitramento, e por qualquer maneira o embargarem por seu poderio, devem perdê-las para o comum, a que serão aplicadas para sempre; devendo arrecadar-se o seu rendimento a benefício comum, em cujo território forem situadas.⁶⁰

O modelo distributivo de sesmarias em Portugal buscou corrigir deficiências no formato produtivo rural com o propósito de resolver uma crise alimentar a partir da eliminação da falta de proveito e cultivo da terra.

Paulo Merêa lembra a carta concedida pelo Infante D. Henrique, de 1 de novembro de 1443, mediante a qual Bartolomeu Perestrelo recebeu o governo da ilha do Porto Santo e a

⁵⁷ FREYRE. Gilberto. **Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global editora, p. 80.

⁵⁸ Celso Furtado afirma que caso a defesa das novas terras houvesse permanecido por muito tempo como uma carga financeira para o pequeno reino, seria de esperar que tendesse a relaxar-se. o êxito da grande empresa agrícola do século XVI constituiu a razão de ser da continuidade da presença dos portugueses em grande expansão de terras americanas. Furtado, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia editora nacional, p. 12.

⁵⁹ RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas**. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

⁶⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cf. PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2007, p. 43

competência para dar de sesmaria as terras a quem lhe aprouver ...; sob a condição de a terra ser aproveitada dentro de cinco anos. Posteriormente, o sistema de doações foi estendido para os Açores e demais ilhas atlânticas.⁶¹

Um dos objetivos da lei em Portugal era constranger os “donos” de terra a cultivar sua gleba. Caso tal condição não fosse observada, a coroa tinha o direito de revogar a concessão e doar a terra em sesmaria a outra pessoa que se comprometesse a cultivá-la em tempo pré-determinado por lei.⁶²

No Brasil, os portugueses estiveram diante de uma região gigantesca e desconhecida que demandava ocupação e demarcação racional e a identificação do poder português na nova terra tendo a transposição do instituto jurídico se mostrado adequada para os fins imediatos.

Nesse caso, visava-se dar ao instituto das sesmarias uma adequação às necessidades dos portugueses no Brasil e, embora não houvesse uma correlação direta com o formato utilizado em Portugal dois séculos antes, ele foi utilizado em terras brasileiras.⁶³

Benedito Ferreira Marques considera que as sesmarias não se adequavam ao Brasil, pelo menos com sentido que tinham em Portugal já que as terras brasileiras ainda não tinham sido lavradas, também aponta que as sesmarias em Portugal representavam verdadeiro confisco, ao passo que no Brasil, guardavam semelhança com o instituto da enfiteuse, já que a transferência somente se dava em relação ao domínio útil das terras.⁶⁴

Segundo Wilson Prudente, essas sesmarias foram as precursoras dos imensos latifúndios, que jamais deixaram de existir, em toda a História do Brasil. O sistema de grandes

⁶¹ MEREIA, Paulo. **A solução tradicional da colonização do Brasil**. Dias, Carlos Malheiro (Dir.). História da colonização portuguesa no Brasil. Porto: Litografia Nacional, 1924, v. 3, p. 168.

⁶² <http://www.silb.cchla.ufrn.br/o-sistema-sesmarial>. Acesso em 20 de setembro de 2022

⁶³ Segundo Benedito Ferreira Marques, “Uma análise perfunctória do texto transcrito leva o observador a concluir, desde logo, que as sesmarias não se adequavam ao Brasil, pelo menos com o sentido que tinham naquelo outro país. Aqui as terras eram virgens, enquanto lá já haviam sido aproveitadas e lavradas. Outro aspecto diferenciador residia na natureza jurídica das sesmarias em Portugal. Ali, eram consideradas um verdadeiro confisco, enquanto, no Brasil, guardavam perfeita similitude com o instituto da enfiteuse, pois só se transferia o domínio útil. Os poderes outorgados ao colonizador Martim Afonso de Sousa, pelo rei D. João III, que o nomeou Governador-Geral, permitiam-lhe conceder terras às pessoas que consigo viessem e quisessem aqui viver e povoar, inclusive com efeito de transmissão causa mortis. Mas era inserida uma cláusula, nas respectivas cartas de sesmarias, segundo a qual as terras concedidas poderiam ser retomadas e dadas a outras pessoas, caso os concessionários não as aproveitassem no prazo de dois anos. Provavelmente, a adoção do instituto para o novo território decorreu da falta de outro instrumento jurídico, e urgia a ocupação de sua extensa área, para livrá-la de possíveis investidas de potências estrangeiras, como viria a acontecer mais tarde por parte de franceses e holandeses.”

⁶⁴ MARQUES. Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 23.

propriedades, se incorporou à geografia brasileira, como um aspecto persistente de sua paisagem.⁶⁵

O propósito colonizador se iniciou efetivamente, portanto, por volta de 1530 com o regime de distribuição pelo Governo Geral de terras consistentes nas doações de sesmarias, considerada a passagem rápida e ineficiente do regime de capitânicas hereditárias.⁶⁶

As sesmarias representadas por grandes extensões de terras doadas para a posse e uso de quem demonstrasse ter condições de cultivo e colonização, e, sobretudo, estivesse disposto a render à Coroa benefícios de alguma ordem, razão pela qual, esse primeiro instrumento de distribuição de terras já possuía um caráter segregacionista e discriminatório.

Como bem aponta Oliveira Vianna, os requerentes das sesmarias faziam constar, em consonância com o pensamento da Coroa, que eram homens de posses e assim convenciam os administradores públicos de suas capacidades para receberem sesmarias.

Por outro viés, foi um instrumento desigual e injusto que permitiu a alavancagem de um processo latifundiário no Brasil, já na época da Colônia. Conforme assenta Laura Beck Varela, foi através dos institutos das sesmarias, legitimação das posses e das datas de terras que “a propriedade pública gradativamente passou às mãos dos colonizadores particulares”.⁶⁷

Benedito Marques avalia que o emprego do instituto das sesmarias no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação constante e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais.⁶⁸

⁶⁵ PRUDENTE, Wilson. **A verdadeira história do direito constitucional no Brasil**, volume 1. Niterói, RJ: Impetus, 2009, p. 37.

⁶⁶ De acordo com Wilson Prudente, a despeito da pouca duração e eficácia deste regime que dividiu a costa do Brasil em 12 capitânicas hereditárias, espaços entregues pela coroa portuguesa a particulares, tendo sua herança de certa forma perdurado por muitos séculos. O sistema de capitânicas hereditárias seria posteriormente substituído pelo regime de Governo Geral, com uma maior centralização do poder nas mãos do rei.p. 38

⁶⁷ VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: Um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar. 2005. p. 74

⁶⁸ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 24.

Pensamos que não assiste razão a Benedito Marques quanto à sua compreensão do benefício em razão do povoamento do interior do país, algo que, com o tempo, haveria de ser construído em bases racionais sem que fosse necessário arcar com os prejuízos do sistema, estes de grande monta, eis que, não se mostram de fácil solução.

Fosse a obrigação de cultivar e produzir, fosse a de estabelecer fortificações e defesas ou mesmo a de render tributos, o fato é que a fiscalização por parte da Coroa se verificou deficiente de modo que as regulamentações do instrumento não se mostraram eficazes para conter abusos, notadamente os abusos relacionados às ampliações dos domínios concedidos sob o palio da omissão do poder público, voluntária ou não.

De fato, caso o sesmeiro não cumprisse com suas obrigações, ele cairia em comisso, uma constatação que ocasionaria a devolução da terra ao patrimônio da Coroa Portuguesa para nova redistribuição, situação de precária fiscalização e de pouco efeito prático.

Dentro desse contexto, já se aflorava uma fisionomia latifundiária na definição da ocupação de terras no Brasil Colônia. No aspecto político, Caio Prado Jr assinala que durante a primeira metade do século XIX, o Brasil viveu um período de intensa transição em sua produção econômica e ordem política.⁶⁹

José Edgard Penna Amorim Pereira aponta para os resultados marcantes na realidade fundiária brasileira até hoje presentes: ao lado do número de trabalhadores “sem terra”, multiplicava-se o número de latifúndios, notadamente em virtude da prática de entregas de terras a alguns afortunados com limites que extrapolavam a extensão legal⁷⁰

Raymundo Faoro alerta para o fato de que a realidade americana torce o conteúdo da lei, transformando a terra, de instrumento régio de colonização e povoamento, em garantia permanente do investimento agrícola. Ele acentua que, de outro lado, dentro da mesma corrente, a sesmaria, meio jurídico para apegar a terra à capacidade de cultivo, serviu para consagrar as extensões latifundiárias.⁷¹

⁶⁹ PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 26.^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1981, p 136-137

⁷⁰ PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis constitucionais das terras devolutas**. Belo Horizonte: Delrey, 2003, p. 24.

⁷¹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5.^a ed. São Paulo: editora Globo, 2012, p 150

No Séc. XIX, as transformações do sistema capitalista mundial avançando para uma economia industrial proporia alterações no cenário das relações socioeconômicas em vários países, e que as nações industrializadas como Inglaterra e França, na busca por matérias-primas, fontes de energia e mercado consumidor para seus produtos sugerindo expansão dos mercado resultaria em alterações nas relações políticas e econômicas a impor aos países pobres condições para se adequarem aos sistema. Dessa forma, farias discussões geradas pelas modificações econômicas entraram na pauta mundial, a exemplo da questão da terra, que, numa nova perspectiva, deveria transformar-se em uma valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro passando a ter um caráter mais comercial e não apenas um status social como era característico da economia dos engenhos do Brasil colonial. Com a confusão sobre a posse da terra e, sendo a economia brasileira baseada num sistema agrário arcaico e no trabalho escravo e, com as pressões internacionais contra o tráfico negreiro, seria preciso repensar a substituição do trabalho escravo e, além disso a forma de distribuição de terra no país.⁷²

O modelo de concessão de sesmarias passou a ser questionado e entrou em declínio vindo a ser revogado em 1822, ou seja, quase trezentos anos após sua implantação e já com a instalação do império. De fato, a resolução n.º 17 de 17 de julho de 1822 alterou o regime de aquisição de terra, e, em seu lugar se desenvolveu um período de posses, também chamado de extralegal, iniciando-se um período que se caracterizou pela absoluta falta de uma política fundiária em detrimento de quem quer que pretendesse adquirir qualquer gleba de terras. Com isso, a impossibilidade de acesso à terra pelas formas legais, compra, venda ou doação, originou uma nova fase que teve como tônica a livre ocupação das terras.⁷³

Segundo José Luiz Cavalcante, para organização política do país, essa situação gerou um caos, pois se perdia o controle da distribuição de terra, fato que motivou inúmeros debates. O primeiro personagem a levantar esse questionamento foi Jose Bonifácio de Andrada e Silva, o quela apresentou um projeto de revalidação das sesmarias e regularização de posses. Em 1821, Bonifácio, considerava fundamental uma nova legislação sobre a sesmaria que tratasse do posseiro, dos sesmeiros, de venda de terras, de benefício a índios, pobres e europeus e ex escravos. Contudo, as propostas de Bonifácio eram interpretadas como um projeto de

⁷² CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. *Histórica***, v. 2, p. 1-8, 2005.

⁷³ LUZ. Valdemar Pereira. **Curso de direito agrário**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 1996, p. 83.

intervenção pública na destruição de terras que limitava o poder dos senhores possuidores de terras em por isso, suas propostas não foram levadas adiante.⁷⁴

Como dito, nenhum normativo foi posto em substituição gerou-se uma situação esdrúxula, qual seja, a inexistência de regulamentação acerca do assunto o que propiciou um período de precárias posses que vai perdurar até 1850 com o advento da Lei de Terras.⁷⁵

As concessões de terras por sesmaria foram suspensas, como vimos, às vésperas da Independência até a convocação da Assembleia Geral Constituinte, em decorrência da multiplicação de abusos e escândalos, que configuravam situação de verdadeira calamidade. Entre a expedição dessa resolução e a aprovação da lei no. 601, em 1850, ficou-se sem uma legislação referente às terras públicas. De fato, durante quase três décadas que mediaram os dois atos citados, nada de prático foi feito para regularizar a situação dessas terras.⁷⁶

Mesmo com a Constituição de 1824, nada foi tratado acerca do regime de terras no Brasil. Nesses aproximadamente vinte e oito anos de ausência regulamentar, as posses proliferaram assim como os conflitos delas derivados aumentando o problema do latifúndio com grandes concentrações de terras em mãos de pessoas politicamente ou economicamente influentes.

No império, o período das posses foi basicamente tolerado pelas lideranças políticas chancelando-se uma prática latifundiária que atendia aos anseios do poder econômico e se justificava pela produtividade das monoculturas do período.

De fato, no chamado período “extralegal” ou “das posses”, a ocupação desenfreada do vasto território foi absolutamente desordenada, imperando o apossamento indiscriminado de áreas, menores ou maiores, dependendo das condições de cada um, sem que houvesse quaisquer óbices.⁷⁷

⁷⁴ CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**. *Histórica*, v. 2, p. 1-8, 2005.

⁷⁵ A Lei de Terras foi promulgada em 18 de setembro de 1850 e regulamentada pelo decreto n. 1318, de 30 de janeiro de 1.854. Vale considerar que a Lei de Terras foi promulgada quatorze dias antes da Lei Eusébio de Queirós.

⁷⁶ GARCIA, Paulo. **Terras devolutas; defesa possessória, usucapião, regime Torrens**. Ação discriminatória. Belo Horizonte: Edição da Livraria Oscar Nicolai, 1958, p. 22.

⁷⁷ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 26.

Não obstante, teoricamente, a via da ocupação estivesse aberta a todos nesse início do século XIX, os impedimentos econômicos e sociais ao cultivo não davam alternativas aos pequenos agricultores que invariavelmente acabavam por ceder em alguma medida suas poucas posses a quem estivesse pronto para adquiri-las e ampliar domínios gerando ainda mais desigualdades.

Associado à omissão do império na demarcação de terras públicas, o apossamento se avolumou e se estabeleceu uma ampliação de conflitos sem precedentes consubstanciados em divergências sobre limites e sobreposição de direitos ao lado de uma insegurança jurídica preocupante, geradora de disputas perturbadoras e problemas sociais.

Marcelo Varela, citando Carmela Panini, aponta que durante o regime das posses, observa-se quatro situações das terras:⁷⁸

- Sesmarias concedidas e regularizadas, onde o proprietário detém o domínio das terras, uma vez que sua situação está de acordo com o regime legal;
- Sesmarias concedidas e mantidas sem o cumprimento dos preceitos legais e que, portanto, o proprietário não tem o domínio da terra, mas apenas a posse;
- Glebas ocupadas por posseiros, sem qualquer título e
- Terras sem ocupação, não concedidas ou revertidas ao poder público.

Diante desse quadro caótico e da insustentabilidade da ausência normativa, criou-se espaço propício para as discussões sobre a Lei de Terras. O surgimento da Lei de Terras em 1850 (Lei 601/1850), de um lado pretendeu retirar a situação fundiária de um vácuo normativo e dar-lhe regulamentação. Porém, e como melhor se detalhará adiante, a maior preocupação da norma foi a definição de um modelo para a aquisição de terras alertando para uma solução eminentemente formal e solver a lacuna.

A Lei de Terras de 1850 em sua versão final denunciava criava dificuldades para a regularização e para a aquisição de terras brasileiras simbolizando, por assim dizer, um instrumento de tutela do modelo latifundiário.

⁷⁸ VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: Um estudo de história do direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Renovar. 2005, p. 75

Nesse sentido, a Lei de Terras propôs que a aquisição da terra no Brasil se desse pela via da compra e, desse modo, constrói uma espécie de mercantilização da terra que justificaria a um processo de exclusão que traria no futuro graves consequências.

Viu-se possível identificar no plano dessa caótica situação, as apontadas quatro situações distintas, a saber, titulares de sesmarias concedidas e confirmadas porque os responsáveis cumpriram com as obrigações definidas na concessão, possuidores de terras não confirmadas em razão do não cumprimento das obrigações estipuladas no ato de concessão, possuidores sem qualquer título ou documento relativo à terra ocupada e terras devolvidas à Coroa em razão do não cumprimento das obrigações definidas, ou seja, possuidores que caíram em comisso.

A Lei de Terras estabeleceu uma espécie de anistia quanto às ocupações irregulares ocorridas até o seu advento: sesmarias ou concessões poderiam ser validadas, desde que demonstrada a posse de terras cultivadas ou sua ocupação útil (art. 4º). De maneira similar, a ocupação primária da terra (quando não se apresentasse o título concedido pela Coroa) podia ser legitimada (art. 5º), anistiando assim a posse irregular sobre terras exercida no momento da entrada em vigor da Lei. As demais terras do Império seriam consideradas “terras devolutas”, nos termos do art. 3º:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que,

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

Até mesmo para definir de modo formal o que seriam terras devolutas.⁷⁹ É possível verificar, contudo, que a referida lei longe esteve de solucionar a questão, sendo certo dizer que mais agravou o problema porque legitimou uma convenção que não atendia de modo uniforme

⁷⁹ CRESTANI. Leandro Araújo. STADUTO, Jefferson Andrônio Raimundo. **O atraso tecnológico no setor agropecuário brasileiro**: Revista Eletrônica História em Reflexão, vol. 6. 2012, p. 5.

a quem desejasse possuir terras e produzir e, de certo modo, prestigiou quem de fato já estava beneficiado pelo sistema anterior.

1.2 OS FATOS ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS QUE JUSTIFICARAM O SURGIMENTO DA LEI DE TERRAS

A reforma agrária sempre foi política pública de difícil idealização e implementação, uma temática que guarda proximidade ou até se afigura imbricada com a noção de regularização fundiária porque possuem pontos dependentes e consequentes, todos que podem ser compreendidos a partir da percepção histórica da ocupação da estrutura rural no Brasil.

Para compreensão atual dessa política pública faz-se necessário uma imersão na compreensão da Lei de Terras e como ela projetou efeitos para o problema agrário atual e para as dinâmicas da reforma agrária. Compreender os fatos econômicos, políticos e sociais que oportunizaram seu advento pode ser esclarecedor.

Importa rememorar que no período colonial, já desde seu início, se desenvolveu o modelo de ampla distribuição de terras por sesmarias gerando ao favorecido o dever de cultivo, sistemática que perdurou até 1822, momento em que houve a suspensão das doações das cartas para que um novo instrumento de regularização fundiária fosse construído.

Todavia, a Constituição Imperial de 1824 foi silenciosa acerca do assunto e não houve legislação que dele tratasse. Isso significa que a sociedade se deparou com uma espécie de vácuo jurídico, uma ausência normativa sobre o tema fundiário e agrário que perdurou por aproximadamente 28 anos, assunto já antes abordado.

Após quase trezentos anos da chegada dos portugueses ao Brasil, a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras, foi concebida com o propósito jurídico de conferir concretude à primeira regularização fundiária no Brasil e nasceu sob o contexto dos debates acerca da abolição da escravidão e substituição da mão de obra escrava pelo trabalho assalariado num ambiente marcado por tensões políticas e conturbações econômicas.⁸⁰

Benedito Ferreira Marques afirma que a Lei de Terras, foi votada pela Assembleia Geral e sancionada pelo Imperador e teve por objetivos velados básicos proibir a investidura de quaisquer súdito, ou estrangeiro no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda, outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias confirmadas, outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma

⁸⁰ A Lei de Terras foi regulamentada pelo Decreto n. 1.318, de 30.1.1854.

da lei então vigente, uma vez comprovado o cumprimento de obrigações assumidas nos respectivos instrumentos e assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação da posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei.⁸¹

As chamadas terras devolutas, assim entendidas como as que nunca foram objeto de distribuição sesmeira e as sesmarias que volviam ao domínio imperial, porque os concessionários não satisfizeram as condições estimadas nas cartas próprias. Também o território ainda desocupado e as frações que haviam sido detidas pelos posseiros.⁸²

O fato é que a Lei de Terras, a despeito do objetivo declarado em sua ementa, ao invés de solucionar questões fundiárias e viabilizar processos reformistas agrários, redundou no recrudescimento das desigualdades no campo. Representou, por assim dizer, um instrumento que limitou liberdades e desenvolvimento porque foi inspiradora para textos normativos posteriores ou mesmo para filosofias do uso da terra que se seguiram orientados pelo modelo desigual até então vigente.

Laranjeira aduz que a Lei de Terras, de qualquer sorte, e num plano geral, não trouxe soluções para o problema da propriedade territorial rural no Brasil.⁸³ Benedito Ferreira Marques, contudo compreende a Lei de Terras a partir de uma visão positiva no sentido de que a lei acompanhada de sua regulamentação foram salutares para permitir a conversão para o mundo jurídico de situações do mundo fático e que ainda teve o mérito de definir o instituto das terras devolutas e estabelecer mecanismos para sua discriminação, extremando-as das terras particulares.⁸⁴

Conforme ensina José de Souza Martins, a Lei de Terras estava imbuída da defesa dos interesses de grandes fazendeiros no propósito de garantir mão de obra para a lavoura de café com o declínio do modelo escravocrata e, assim, proporcionar outras formas de trabalho a baixo custo a partir de um odioso sistema legal e burocrático que impedia a aquisição de terras por trabalhadores pobre, imigrantes e ex-escravos.⁸⁵

⁸¹ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 23.

⁸² LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário**. São Paulo: LTR, 1975, p. 14.

⁸³ LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário**. São Paulo: LTR, 1975, p. 17.

⁸⁴ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 25.

⁸⁵ MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1998, p.65.

Octavio Melo Alvarenga, cita Ruy Cirne Lima para quem a Lei de Terras seria uma errata com relação ao regime de sesmarias, sendo uma ratificação formal do regime de posses de modo que o reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro, sobre o terreno ocupado com cultura efetiva e a faculdade assegurada da legitimação de posses de extensão maior adquiridas por ocupação primária, regularizam definitivamente, perante o direito escrito, já os verdadeiros direitos, firmados pelo costume, já as simples pretensões, criadas pela simples tolerância, de um número considerável de agricultores e criadores, com posição designada nos quadros de nossa vida social e econômica.⁸⁶

É natural imaginar que a solução para a questão agrária brasileira já desde esse período estivesse a exigir um profundo processo reformista normativo e de uma construção de consciência política, econômica e social para que se desenvolvesse um modelo com raízes genuinamente humanistas e desenvolvimentistas. A referida Lei seria essa oportunidade e que infelizmente não se prestou a esse desejável progresso social.

A despeito da extrema relevância prática e de alta densidade social do assunto, o arcabouço normativo agrário que se desenvolveu com e após a Lei de Terras, e precipuamente em razão dela, também não se mostrou capaz ou mesmo suficiente para reverter o quadro latifundiário já instalado no país e que seria a causa das dificuldades das correções dos problemas atuais.

Paralelamente a essa análise, merece consideração uma dificuldade identificada, qual seja, a de que, ao longo da história constitucional brasileira, o Estado não dispôs de uma estrutura orgânica e jurídica de defesa de seus interesses, capaz de se posicionar em desfavor de interesses pessoais dos gestores da coisa pública.

De fato, não se dispunha de um órgão de fiscalização de observância especializada de direitos fundamentais e sequer de alguma estrutura jurídico-institucional que se ocupasse com a defesa dos interesses do Estado, notadamente no que diz respeito ao uso, apossamento e apropriação da terra rural, sobretudo a partir de uma visão econômica e social.

E essa constatação tem certa relação com o fato de que a Lei de Terras além de não ter alavancado um regime fundiário equilibrado e justo, não promoveu qualquer iniciativa com

⁸⁶ ALVARENGA. Octavio Mello. **Manual de Direito Agrário**. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p 26.

vistas a processos de reforma agrária, legitimando um modelo de concentração fundiária que justifica a atual inexistência de justiça social e equidade no campo, chancelando, por assim dizer, as colossais dificuldades de elaboração de políticas públicas para a solução do problema e dificultando uma alteração de postura do legislador sobre o assunto, tudo sem qualquer monitoramento pelos sistemas de controle, seja na época colonial, seja já no momento imperial.

O que de fato se tem por conclusão é a de que a pretensão da Lei de Terras foi a de disciplinar juridicamente as terras devolutas na época do Brasil imperial, ou seja, terras que não estivessem inseridas no domínio privado e pudessem ser postas para negociação por meio de compra, mas com limitações claras.⁸⁷

De fato, em sua ementa, se afirmou a disposição sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica e determinou que, medidas e demarcadas as primeiras, fossem elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se tratou.⁸⁸

Importante questão levanta Emília Viotti da Costa, segundo a qual a política de terras e a mão-de-obra estão sempre relacionadas e ambas dependem, por sua vez, das fases do desenvolvimento econômico. Para a autora, no século XIX, a expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo causaram uma reavaliação das políticas de terras e do trabalho em países direta ou indiretamente atingidos por esse processo.⁸⁹

Nessa perspectiva, Jose Murilo de Carvalho bem coloca que a Monarquia aboliu a escravidão em 1888. Mas a medida atendeu antes a uma necessidade política de preservar a ordem pública ameaçada pela fuga em massa dos escravos e a uma necessidade econômica de atrair mão de obra livre para as regiões cafeeiras.⁹⁰ Carvalho afirma que o problema social da

⁸⁷ A Lei n.º 601 de 1850 inovou quanto ao sentido do vocábulo devoluto. Terras devolutas, no sentido originário, eram aquelas terras que, dadas pela Coroa ao particular, sob cláusulas resolutivas, tinham caído em comisso pelo não cumprimento de alguma condição, voltando ao patrimônio da Coroa. Ganhou-se nova adequação, servindo o mesmo vocábulo para indicar o terreno vazio, ermo, sem dono, não apropriado por título algum.

⁸⁸ BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em: 20 fev 2022.

⁸⁹ COSTA, Emília Viotti. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 8.ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

⁹⁰ CARVALHO. José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da república do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2017, p. 24

escravidão, o problema da incorporação dos ex-escravos, à vida nacional e, mais ainda, à própria identidade da nação, não foi resolvido e mal começava a ser enfrentado. Os abolicionistas mais lúcidos, os reformistas monárquicos, tinham proposto medidas nessa direção, como a reforma agrária e a educação dos libertos. Mas no curto período de um ano entre a Abolição e a República nada foi feito, pois o governo imperial gastou quase toda sua energia resistindo aos ataques dos ex-proprietários de escravos que não se conformavam com a abolição sem indenização.⁹¹

No Brasil, em decorrência da abertura dos portos em 1808, houve a derrocada do sistema colonial. Superado o exclusivismo português, iniciou-se o processo de internacionalização do Brasil, o que deu aos principais centros da ex-colônia, especialmente os portuários, um caráter cosmopolita. Ao longo do século, houve um despertar geral de consciência em torno da possível constituição de um Estado Moderno, com a consequente organização e melhoria do comércio, desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação, bem como a instalação de indústrias e investimentos na produtividade agrícola.⁹²

Nesse sentido, é possível constatar que a Lei de Terras representou um instrumento normativo de viés evidentemente mercadológico, um meio de solucionar um problema de mão-de-obra para a lavoura a partir da crescente redução do processo escravocrata, notadamente a partir da Lei Eusébio de Queiroz ao contemplar a extinção gradativa do tráfico negreiro e na constatação da necessidade de limitação do acesso à aquisição de terra por quem devesse exercer um papel notadamente servil no trato com ela.

De fato, não pode se desconsiderar um contexto decisivo que muito influenciou o surgimento da Lei de Terras, que foi a discussão latente e constante sobre a abolição do modelo escravocrata e, nesse aspecto, convém destacar o surgimento da Lei Eusébio de Queiroz, aprovada duas semanas antes da Lei de Terras e que tratou da proibição do tráfico negreiro no Brasil, uma norma resultante da política internacional, especificamente criada em função da pressão constante dos ingleses para o término do tráfico negreiro. De fato, a lei de terras pode ser compreendida como referencial para a alteração do modelo escravista.

⁹¹ CARVALHO. José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da república do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2017, p. 25

⁹² MOTA. Carlos Guilherme (org). **Viagem incompleta: a experiência brasileira**. 2. Ed. São Paulo: Senac, 2000, p. 29.

Marcelo Varela esclarece bem esse aspecto histórico. Para Varela, a alteração da legislação em vigor, deve-se principalmente à aspectos econômicos. Para tanto é mister entender que a principal atividade econômica da colônia não era a agricultura, mas sim o tráfico negreiro, que promovia altos lucros e a manutenção do sistema. Para Varela, após a revolução industrial, a Inglaterra começa a fazer grandes pressões sobre Portugal, buscando obrigar o Brasil a abolir a escravatura, mesmo porque o pagamento de salários possibilitava um maior mercado consumidor e evita a retirada de escravos da África onde a Inglaterra tinha colônias e precisava de trabalhadores. Com perseguição a navios negreiros e retaliações comerciais que elevaram o preço do escravo, o sistema escravista tende ao declínio.⁹³

O pacto firmado com os parceiros comerciais ingleses e materializado na Lei Eusébio de Queiroz apresentaria consequências. Foi necessário estabelecer contornos para não prejudicar cafeicultores influentes brasileiros que tinham no sistema de escravidão uma vantajosa fonte de aumento de lucros do produto, considerada a inexistência de gasto com mão de obra.

Nesse sentido, é bom que se compreenda que a Lei de Terras foi formatada como mecanismo apto a atender esses produtores, eis que, se de um lado, se fazia forçoso atender exigências inglesas, no caminhar para a extinção do modelo de escravidão, de outro, não se poderia deixar de atender reclamos dos produtores que deveriam ser compensados de algum modo pelo novo custo que teriam com a nova realidade relativa à mão de obra.

Dentro desse ambiente econômico, Varela acrescenta que seria preciso substituir a mão-de-obra escrava e o imigrante europeu assalariado, com vistas à manutenção do sistema agrário monocultor para exportação seria viabilizado pela Lei de Terras que prometera a concessão de terras a quem fizesse produzir, além da possibilidade de aquisição das terras do Estado, fomentando assim esse tipo de colonização.⁹⁴

Um ponto relevante é a vedação à aquisição por usucapião foi expressa e com isso, se afastava aqueles que explorassem a terra no tempo e pudessem reivindicar sua propriedade, alegando decurso do tempo, muitos dos quais sem capacidade econômica de pagar o preço

⁹³ VARELA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.** Leme Editora de Direito, 1998, p. 75.

⁹⁴ VARELA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.** Leme Editora de Direito, 1998, p. 77.

estipulado pelos critérios legais. A ideia que mobilizou o legislador foi clara, a de alijar os menos afortunados para aquisição de terras, fossem imigrantes europeus, colonos ou mesmo pessoas libertas.

A saída encontrada estaria na redação da Lei de Terras que inviabilizasse ou extremasse dificuldades para a aquisição de imóveis por colonos, ex-escravos ou imigrantes, facilitando, portanto, o domínio monopolizado das terras existentes e mesmo propiciando ampliação de domínios, aumento das fazendas de café e invasões não contidas por quem já era detentor do poder econômico.

Esse alinhamento foi engenhosamente organizado para a manutenção do sistema de concentração de terras, à toda evidência aniquilando qualquer chance de revisão legal do cruel modelo de repartição de outrora para a adoção.

Naturalmente, essa disciplina jurídica acabou por materializar e consolidar a filosofia de favorecimentos na aquisição da propriedade rural no Brasil, algo que se perpetuou e deu, de certo modo, a conformação do modelo atual, resistente a um propósito de repartição equilibrada e atenta à lógica dos direitos fundamentais.

É possível afirmar sem exageros que a Lei de modo indireto ou mesmo direto dirigiu as aquisições de terras a um reduzido grupo de pessoas afeitas ao domínio político e alijou os desprovidos de recursos ou mesmo excluídos do crédito financeiro para a aquisição de terras e produção. A terra, portanto, se transformara em fonte de renda como elemento de especulação, assumindo uma feição nitidamente mercadológica.

A despeito das alterações proporcionadas pela Lei de Terras, é de se considerar que ela afiançou que os detentores do poder econômico da época ficassem aquinhoados com a maior e melhor parte das propriedades ao passo que o trabalhador campesino se consolidou na miséria.

A imigração pode ser compreendida ainda nesse cenário do surgimento da Lei de Terras, qual seja, a questão da imigração. É que com a abolição do sistema escravocrata, seria necessário encontrar mão de obra para a lavoura e uma das opções aventadas foi a promoção da imigração de europeus para o Brasil e, por isso, os cuidados para que os imigrantes também ficassem afastados na maior medida possível da condição de proprietário.

Diante do que foi abordado, é possível deduzir que o século XIX, momento em que se dá o surgimento da Lei de Terras, claro, experimentou expressões políticas, sociais e econômicas que mereceram uma compreensão contextual e isso se fez relevante para que o leitor reconheça que as transições entre a colônia e o império e entre o império e a república produziram alterações econômicas, e, por consequência, mudanças sociais, que mobilizara as lideranças políticas a uma programação legislativa que favorecesse a manutenção do sistema conservador de aquisição de terras, um odioso modelo de privilégios de poucos.

A Lei de Terras representou, portanto, um instrumento de limitação e cerceamento de direitos, especialmente o direito de propriedade, garantia já consignada na Constituição Imperial de 1824 propondo, por assim dizer, um significativo atraso no processo de desenvolvimento econômico e social do país porque se incumbiu deliberadamente em manter inalterado o sistema de concentração de terras em poucos titulares, os identificados com o poder político alijando camponeses do exercício do mesmo direito.

Se formalmente não se apunha qualquer impedimento à aquisição da terra, materialmente se revelavam impedimentos expressivos que deixavam o trabalhador braçal à margem do direito e sem ter a quem socorrer.

Nesse panorama, as legislações que foram se sucedendo não conseguiram solucionar a questão, eis que o tempo laborou para uma interpretação segundo a qual as aquisições realizadas estariam consolidadas e acobertadas pelo direito e, desse modo, os privilégios restariam mantidos e a desigualdade, preservada. As poucas incursões legais com vistas a mecanismos de reformas agrárias, embora algumas projeções alcançassem, foram diminutas diante do agravamento acumulado da desigualdade estabelecida.

Isso significa que as legislações subsequentes não conseguiriam afastar do modo desejado as problemáticas alimentadas pela norma de 1850, porquanto estabilizadas as relações de propriedade firmadas com base nela. Cumpre ainda reforçar que a Lei de Terras desenvolveu um cenário segundo o qual a terra perdia seu caráter de utilidade de produção e passaria a ser um elemento que atestaria poder, consubstanciado pelo volume e acúmulo nas mãos de poucos. Nesse contexto, a especulação imobiliária encontrou solo fértil para a compreensão de que a terra como unidade produtiva perderia sentido.

A terra fica, portanto, inadvertidamente mais cara e a aquisição por quem tenha poucos recursos praticamente inviável. Essa a verdadeira finalidade do conteúdo normativo criticado.

É correto desse modo concluir que a redistribuição fundiária acompanhada de uma reforma agrária substancial assim nunca foi uma pauta prioritária e a colocação do Brasil como país de maior concentração latifundiária de terras agricultáveis não é um fato senão histórico derivado das políticas e normas eleitas pela elite econômica e chancelada atualmente.

Dentro desse espectro é que se aponta aqui para a necessidade de um rompimento paradigmático com o modelo vigente, desatando o nó com a construção histórica calcada na manutenção das coisas para o estabelecimento de uma nova ordem fundiária e agrária baseada num formato produtivo e desenvolvimentista inclusivo no que diz respeito ao acesso e à viabilização da produção com a manutenção do homem no campo.

Defende-se aqui como proposta da pesquisa uma revisão legislativa para criação de uma codificação agrária que realize a vontade constituinte, uma reformulação normativa que desenvolva um complexo normativo consentâneo com mandamentos constitucionais estruturados no direito de propriedade, isonomia e dignidade da pessoa humana, para a feitura de um modelo de reforma agrária que efetivamente se proponha a corrigir estruturas do passado dando eficácia a um novo modelo produtivo mais justo e igual.

1.3 O DIREITO AGRÁRIO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O Direito Agrário em sua evolução normativa, foi experimentando alterações de acordo com os contextos sociais, políticos e econômicos da época. Em cada Constituição, sua exposição se tornava maior ou menor conforme o regime político vigente de modo que é possível notar que os constituintes que se sucederam apresentam um traço comum, qual seja, o da timidez na disciplina do assunto. As razões para tanto são múltiplas, mas não constituem o objeto principal da presente pesquisa.

A Constituição imperial não impôs qualquer regime acerca da temática agrária. Limitou-se na questão relativa à propriedade, no art. 179, XXII a prever a inviolabilidade de direitos, dentre os quais o da propriedade, sem fazer qualquer menção à sua função social, definindo uma abordagem evidentemente liberal.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Contudo, observe-se que o texto dispôs exceção à regra, estabelecendo, na parte final do referido dispositivo que se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. O tratamento dessa exceção ficou a cargo da normatização infraconstitucional. Ainda quanto à propriedade, apontou o art. 133.

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsaveis

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

Vale lembrar que sob o regime da Constituição Imperial surge a Lei de Terras (Lei 601/1850) com as características que já foram abordadas no presente trabalho.

A primeira Constituição republicana tratou do direito de propriedade segundo um viés liberal não prevendo a função social da propriedade. Ela previu no art. 72 a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade e no §17.º do referido dispositivo, esclareceu que o direito de propriedade poderia ser excepcionado pela

desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante o pagamento da correspondente indenização.

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

A Constituição de 1891 também transferiu aos Estados-membros as terras devolutas.

Umberto Machado de Oliveira sustenta que a Constituição de 1891 era considerada uma reprodução do texto da Constituição americana acrescida de disposições da Suíça e da Argentina, não refletindo, portanto, a realidade do país, tanto que, em 1926, fora submetida a uma reforma, marcada por uma conotação nitidamente racionalista, autoritária, introduzindo alterações no instituto da intervenção da União nos Estados, no Poder Legislativo, no processo legislativo, no fortalecimento do Executivo, nos direitos e garantias individuais e na Justiça Federal.⁹⁵

Em matéria agrária, foi por demais tímida prevendo no art. 35, item 2.º, a competência do Congresso nacional de animar o país ao desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolhessem a ação dos Governos locais.

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

Além disso, previu no art. 34, item 29.º a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre terra se minas de propriedade da União.

Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

29º) legislar sobre terras e minas de propriedade da União;

Art 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

⁹⁵ OLIVEIRA. Umberto Machado. **Princípios de direito agrário na constituição vigente**. Curitiba: Juruá. 2004, p. 33.

3 °) sobre transmissão de propriedade;

art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Sob a vigência da Constituição de 1891, é publicado o Código Civil brasileiro que contempla maior número de disposições sobre questões agrárias. É o caso das previsões do art. 524, 527, 530, III, 550, 551, 590 e 590, § 1.º e 2.º. Contudo, o código não disciplinou ou mesmo fez menção à função social da propriedade.

Oliveira justifica a omissão alegando que naquela época não havia preocupações com, por exemplo, o esgotamento dos recursos naturais, o crescimento populacional e a escassez de terras para o desenvolvimento de atividades agrárias.⁹⁶

A Constituição de 1934 durou pouco tendo em vista o golpe de 1937. Rompendo com a inspiração liberal da Constituição antecedente, a Constituição de 1934 compreende a propriedade sob a perspectiva do interesse social. Ela prevê a competência da União para legislar sobre normas fundamentais de Direito Rural. (art. 5.º, XIX, c e d) e das estatísticas de interesse coletivo e desapropriações, requisições civis e militares em tempo de guerra, estabelecendo ainda a competência residual dos estados supletiva ou complementar para tratar dessas matérias. §3

Art 5º - Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo;

d) desapropriações, requisições civis e militares em tempo de guerra;

⁹⁶ OLIVEIRA. Umberto Machado. **Princípios de direito agrário na constituição vigente**. Curitiba: Juruá. 2004, p. 36.

Ela inova revendo a usucapião pró-labore e estabeleceu a exigência de respeito às posses de silvícolas que estivessem permanentemente nela localizados. Também definiu que a concessão de terras superior a dez mil hectares, somente deveria ser realizada mediante autorização do Senado Federal. Também definiu que numa faixa de cem quilômetros da fronteira, nenhuma concessão de terras seria feita sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional.

Acerca de tributação, previu a competência dos Estados-membros para decretar impostos sobre a propriedade territorial, exceto a urbana e consignou ainda que os Municípios seriam organizados de forma que lhes fosse assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse prevendo ainda que aos Municípios havia o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais.⁹⁷

Tratou também da competência concorrente entre a União e os Estados-membros para promoção da colonização. (art. 10, IV).

Estabeleceu a garantia da inviolabilidade do direito à propriedade e consignou que essa não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo. Disse também que a desapropriação por necessidade ou por utilidade pública dar-se-ia mediante prévia e justa indenização e nos termos previstos em lei.

A Constituição de 1937 pouco inovou em matéria de regime de terras. Quanto ao direito de propriedade, foi simplista apenas para prevê-lo como garantia, salvo no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante indenização prévia.

Para Emilio Alberto Maya, houve um certo retrocesso no que se refere à dimensão de qualquer conteúdo de interesse social relativo à propriedade.⁹⁸

Trata-se de uma Constituição republicana, federativa e democrática representando uma evolução política em relação à que a antecedeu.

⁹⁷ OLIVEIRA. Umberto Machado. **Princípios de direito agrário na constituição vigente**. Curitiba: Juruá. 2004, p. 37.

⁹⁸ MAYA. Emilio Alberto. **Princípios de Direito Agrário: Desapropriação e reforma agrária**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 14.

A Constituição de 1946 inova em relação à anterior prevendo que a lei deve facilitar a fixação do homem no campo a partir de planos de colonização e de aproveitamento de terras públicas, dando preferência a brasileiros e, dentre eles, os habitantes em zonas empobrecidas bem como a desempregados.

Também definiu que os Estados assegurassem aos posseiros de terras devolutas que tivessem nelas moradia habitual, a preferência para a aquisição de até vinte e cinco hectares.

Manteve as regras da Constituição antecedente acerca da limitação de concessão de terras superior a dez mil hectares, faixa de fronteira e relativas a usucapião pró-labore. A Constituição também previu a desapropriação por interesse social e condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social, dispõe que a lei poderá promover a justa distribuição da terra com oportunidade igual para todos.

Importante esclarecer que com a Emenda Constitucional nº. 10 de 9 de novembro de 1964 institucionalizou-se o Direito Agrário ao se estabelecer de modo expresso a competência da União para do assunto tratar e legislar. Esse marco aponta para a autonomia legislativa do Direito Agrário.

Do mesmo modo, deu-se a competência para União para legislar sobre o imposto incidente sobre a propriedade territorial rural. Previu também a possibilidade de desapropriação de latifúndios caso a exploração se mostre contrária ao que dispõe a Constituição, mediante o pagamento de prévia e justa indenização em títulos da dívida pública.

Na vigência da Constituição de 1946, ocorreu o golpe militar com a expedição do ato institucional em 09 de abril de 1964 determinando a manutenção da ordem constitucional, mas impondo suspensões de direitos políticos e cassações de mandatos parlamentares.

Cumprir reforçar que a Emenda Constitucional mencionada se propôs a alterar alteração na questão agrária e fundiária brasileira. E de fato logrou êxito na mudança. Tanto isso é verdade que em 30 de novembro de 1964, foi publicada Lei 4504/64 cunhada de Estatuto da Terra, contemplando um conjunto de regras conceituais e procedimentais para a disciplina de mecanismos para o trato jurídico da vida agrária. Como afirma Umberto Oliveira, o Estatuto da

Terra corroborou a assertiva de que de fato buscava-se uma solução para o grave problema de distribuição de terras no Brasil.⁹⁹

A Constituição de 1967 apresentou um viés marcadamente autoritário. Manteve a competência da União para legislar sobre Direito Agrário e desapropriação (art. 8.º, XVII, b) e a competência desta para decretar impostos sobre propriedade territorial rural (art. 22, II). Previu o direito de propriedade embora tenha consignado a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Sem discutir a terminologia dada a esse texto normativo, exatamente por não constituir o objetivo principal deste trabalho, a Constituição de 1969, assim tratada por muitos doutrinadores, na verdade, é a expressão da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 à Constituição de 1967 e alterando de modo substancial e total o texto da Constituição pretérita. Exatamente por isso, há quem a valore como uma nova Constituição.

A nova regra manteve a competência da União para legislar sobre direito agrário e desapropriação (art. 8.º, XVII, b)

Vigou até que a Emenda n. 26 disciplinou a convocação da Assembleia Nacional Constituinte com vistas à Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 materializou a ideia de república, federação e democracia assumindo um viés marcadamente humanista com o estabelecimento de um prodígio rol de direitos fundamentais e uma farta principiologia orientadora de interpretações em favor destes direitos.

Representou um avanço significativo para o Direito Agrário, notadamente no que diz respeito à reforma agrária. Previu a garantia do direito de propriedade com a exigência de que deva ela atender sua função social, caráter de fundo econômico e no âmbito do capítulo da ordem econômica recebeu maior detalhamento, notadamente para a propriedade rural (art. 186).

⁹⁹ OLIVEIRA. Umberto Machado. **Princípios de direito agrário na constituição vigente**. Curitiba: Juruá. 2004, p. 54.

Para que a abordagem não se constitua em repetitiva, optamos por abordar as disposições regentes da temática do Direito Agrário nas oportunidades temáticas que se sucedem.

2. A REFORMA AGRÁRIA E A LEGISLAÇÃO AGRÁRIA CONTEMPORÂNEA

O capítulo III do Título VII da Constituição Federal passou por um longo período de espera para ter sua previsão regulamentada. Apenas após cinco anos da promulgação da Constituição e, debaixo de muita dificuldade no processo legislativo, houve a edição da lei 8.629 de 1993 e da Lei Complementar n. 73 de 1993.

A primeira disciplinando a dimensão material da reforma agrária ao passo que a segunda tratando de aspectos processuais da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Destaque-se que a Constituição foi tomada pelo que Carlos Frederico Marés reputa como vício de ineficácia no que diz respeito ao assunto da reforma agrária. Isso porque no debate constituinte, os ruralistas fizeram grandes obstáculos ao formato reformista agrário pretendido no afã de manter o estado vigente à época, preservando interesses de latifundiários. Segundo Marés, denominado vício de ineficácia impôs à reforma agrária demasiado atraso que paralisou qualquer processo desapropriatório por falta de aparato normativo que o viabilizasse.¹⁰⁰

A Lei 8629/93 regulamentando o art. 184 da Constituição Federal de 1988 definiu que o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social pode ser objeto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.¹⁰¹

A reforma agrária sempre foi um tema relacionado a disputas porque sempre dependeu de um novo regime de distribuição de terras segundo uma processualística que teria uma gama de forças adversas.

¹⁰⁰ MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 118

¹⁰¹ Imóvel rural para a legislação agrária é definido a partir de sua destinação. Diferentemente do Direito Civil, a atividade agrária é a caracterizadora de um imóvel rural para os fins do art. 2. Da Lei 8629/93 e, nesse caso, poderia mesmo um imóvel urbano ser considerado rural. Nesse sentido, foi a decisão no REsp 621.680/RJ da Relatoria da Ministra Denise Arruda, julgado em 06 de dezembro de 2005.

O Estatuto da Terra (Lei 4504/64) define reforma agrária como o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento de produtividade. O dispositivo acena pela necessidade natural de uma alteração do quadro fático vigente, numa evidente conclusão de que algo precisa ser feito no que diz respeito ao formato proprietário assim como no que tange ao uso da terra. Citando Pinto Ferreira (Comentários à Constituição Brasileira), Octávio Mello Alvarenga, aponta que “o estado que se procura modificar é o feudalismo agrário e da grande concentração agrária, em benefício de massas trabalhadoras do campo. Por consequência, as leis da reforma agrária se opõem a um estado anterior de estrutura agrária, que se procura modificar.”¹⁰²

A reforma agrária pretende estabelecer um sistema de relações entre o homem e 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. Esse propósito descrito no art. 16 do Estatuto da Terra delimita ainda na década de 60 a preocupação do legislador em rever a distribuição de terras. O desenvolvimento econômico do país, o bem-estar do trabalhador e a promoção da justiça social indicam uma alteração de paradigmas no mundo normativo, considerada a lacuna sobre o tema nos ordenamentos pretéritos.

Olavo Acyr de Lima Rocha indica diante do conceito que o aumento de produtividade de que ele trata não é objetivo de natureza social, mas sim de cunho econômico.¹⁰³ Isso parece indicar que, embora haja conteúdo social nos dispositivos do Estatuto da Terra, há marcante presença do propósito desenvolvimentista.

Rocha então acrescenta que a partir do conceito de política agrícola definido no mesmo normativo legal, a vontade legislativa estaria relacionada a apoiar a terra produtiva com vistas ao seu resultado econômico de geração de empregos, superando o descompasso entre uma indústria desenvolvida em nível de século vinte e uma agropecuária marginalizada e deprimida segundo padrões não muito distantes do período medieval.¹⁰⁴

¹⁰² ALVARENGA. Octavio de Mello. **Política e direito agroambiental**. Rio de Janeiro: Forense. 1997, p.5.

¹⁰³ ROCHA. Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1992, p. 82.

¹⁰⁴ ROCHA. Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1992, p. 82.

O ideário de reforma agrária se centraliza nos pólos de acesso à propriedade da terra e da justa remuneração ou participação dos agentes da produção agrícola, nos rendimentos dela decorrentes.¹⁰⁵

Plínio de Arruda Sampaio analisando a conclusão realizada sob forte influência ideológica dos autores que se dedicaram a analisar a evolução da agricultura brasileira nos anos de 1970 e 1980 em que constataram que o capitalismo agrário seria suficiente de modo que não se fazia necessária uma reforma agrária. Aduz Sampaio que essa análise em contrapor o desempenho da agricultura nos autos de 1970 e 1980 ao diagnóstico cepalino da agricultura brasileira, elaborado no fim dos anos 1950 e começo dos anos 1960 em que descrevia-se um setor atrasado, impermeável à introdução de tecnologia mais produtiva e incapaz de atender à crescente demanda de alimentos e matérias-primas e que as razões do atraso teria como causa a enorme desigualdade da distribuição da posse e da propriedade da terra e, nesse sentido, a reforma agrária funcionaria como uma intervenção estatal destinada a remover o obstáculo estrutural constituído pela concentração da propriedade de terras em latifúndios improdutivos. A realidade dos anos 1970-1980 teria então desmentido a tese dos reformistas agrários porque nos anos de 1970, os militares conseguiram aumentar a produção sem alterar a distribuição de terras.¹⁰⁶

A reformulação da estrutura fundiária no Brasil quando objeto de intervenção estatal, é exercida em dois estágios: a) a aquisição da terra, do particular pelo poder público; b) a distribuição, pelo poder público, de terras em forma de propriedade familiar a agricultores cujos imóveis rurais sejam insuficientes à manutenção da família; as glebas destinadas às associações organizadas em regime cooperativo, de atividades de fomento agrícola e de conservação e reservas florestais ou reflorestamento.¹⁰⁷

Victor Nunes Leal formula que apesar do aumento numérico das pequenas propriedades no Brasil, a expressão percentual da concentração da propriedade rural não tem

¹⁰⁵ TENORIO, Igor. **Manual de direito agrário brasileiro**. São Paulo: Resenha Universitária. 1978, p. 50.

¹⁰⁶ SAMPAIO, Plínio de Arruda. **A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo**. In **A questão agrária no Brasil (debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000)**. João Pedro Stedile (org) . São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2013, p. 87.

¹⁰⁷ TENORIO, Igor. **Manual de direito agrário brasileiro**. São Paulo: Resenha Universitária. 1978, p 51.

diminuído.¹⁰⁸ Essa fala do autor feita no passado se identifica bem com os dias de hoje. Na introdução deste trabalho, tratou-se da estatística a esse respeito.

Ainda somos displicentes quanto às questões sociais do campo e não aprendemos no tempo a corrigir esses desvios. Como bem assinala Carvalho filho que diz ser preciso entender que o desenvolvimento rural não pode ser tratado isoladamente. Não se pode aceitar que desenvolvimento rural significa apenas modernização tecnológica e crescimento da população. Desenvolvimento inclui distribuição e redução de desigualdades entre pessoas e entre regiões. O trato do desenvolvimento rural deve estar inserido na questão do desenvolvimento econômico social do país.¹⁰⁹

O Brasil é um dos países com maior concentração de terras do mundo e onde estão os maiores latifúndios. Concentração e improdutividade possuem raízes históricas que remontam ao início da ocupação portuguesa no início do século XVI. Combinada com a monocultura para exportação e a escravidão, a forma de ocupação das terras brasileiras pelos portugueses estabeleceu as raízes da desigualdade social que perduram até os dias atuais.

O tão anunciado “trunfo” da democracia liberal convive com o fim da utopia igualitária, com as constantes violações de direitos humanos, com o sentimento de vazio associado a uma compreensão política enquanto mera estratégia de engenharia social, com concepções de “estado mínimo” e de mercado concorrencial que agravam a sensação de desamparo e fragilidade.¹¹⁰

O último Censo Agropecuário do país, realizado em 2017, demonstra que os anos passam e essa estrutura não apenas permanece, mas se agrava, com os índices de concentração cada vez maiores. De acordo com a pesquisa, cerca de apenas 1% dos proprietários de terra controlam quase 50% da área rural do país. Por outro lado, os estabelecimentos com áreas

¹⁰⁸ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7.^a ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012. p 49.

¹⁰⁹ CARVALHO FILHO, José Juliano. **Política agrária do governo FHC: Desenvolvimento Rural e a Nova reforma agrária**. In LEITE, Sérgio (org). Políticas públicas e agricultura no Brasil. 2.^a ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

¹¹⁰ CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de filosofia constitucional contemporânea**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 75.

menores a 10 hectares (cada hectare equivale a um campo de futebol) representam metade das propriedades rurais, mas controlam apenas 2% da área total.¹¹¹

Com efeito, não se revela crível supor que o desenvolvimento do campo ocorra sem considerar premissas importantes, sem um olhar para as dimensões sociais da questão e sem atentar para necessidades imperiosas de mudanças legislativas acompanhadas de uma intolerante ação fiscalizatória do mau uso da terra, um papel do Estado que tem ele negligenciado de modo voluntarista.

Marcelo Varela acentua que o Brasil experimenta fase conturbada em sua história e por uma forte crise das instituições políticas e sociais, fruto de todo um processo histórico que poucas vezes visou realizar a real ascensão das comunidades mais pobres. Segundo Varela, o ordenamento jurídico brasileiro prevê soluções para os conflitos no campo e diz que há dezenas de anos que a necessidade de reforma agrária está positivada no texto constitucional não tendo sido jamais concretizado. Os mecanismos concretos para sua efetivação estão dispostos em lei e existem diversos estudos de alta qualidade técnica demonstrando as várias formas de sua viabilização. No entanto, nota-se que a concentração fundiária no Brasil, ainda é elevada e que tal fato não apenas se deve a culpa do Governo Federal, mas também de todas as instituições envolvidas com a matéria, com a falta de recursos reservados para os órgãos competentes, o despreparo dos profissionais envolvidos, o desrespeito à dignidade humana, dentre outros fatores.¹¹²

A exigência de uma reforma normativa que incorpore medidas e políticas públicas qualificadas para dar nova roupagem ao formato de repartição rural e produtividade agrária se faz premente e requer nova compostura do legislador e do administrador.

Varela defende a necessidade de reformulação geral da maneira de se interpretar os fatos sociais e de responder aos anseios populares, tanto pelos representantes do Poder Executivo, como do Legislativo e do Judiciário, como também de diversos particulares que lidam com a agrariedade no Brasil de modo que, somente com uma mudança significativa dos

¹¹¹REFORMA AGRÁRIA POPULAR E A LUTA PELA TERRA NO BRASIL. 2020. Disponível em: <https://www.thetricontinental.org/pt-pt/dossie-27-terra/>. Acesso em: 21 fev 2021.

¹¹² Varela. P. 466

conceitos vigentes, será possível promover a justiça social e reduzir o sofrimento humano no Brasil.¹¹³

Leandro Paulsen entende ainda ser essencial compreender que a desapropriação é a pens um dos instrumentos de que a União pode se valer para a realização de reforma agrária. Afirma o autor que, de fato, existem outros instrumentos, como a tributação progressiva (e efetiva) da terra improdutiva, o incentivo à realização de parceria e arrendamento e a utilização de terras públicas, que podem se revelar mais adequados e menos traumáticos na busca de uma melhor situação fundiária.¹¹⁴

O quadro atual de assentamentos de reforma agrária, por exemplo, revela a diminuta evolução da questão e a baixa densidade de envolvimento político com esse assunto, sendo certo que identificado o problema da reforma agrária centrado na ausência de um arcabouço normativo capaz de materialmente implementá-la, de ser célere e eficiente para a alteração do quadro do campo brasileiro e, mais ainda, trazer a participação popular para a discussão.

A realização dos valores constitucionais e a efetivação do sistema de direitos fundamentais vai depender por um lado, da participação jurídico-política de uma ampla comunidade de intérpretes, dotada de instrumentos processuais inibidores das omissões do poder público, e, por outro, de uma hermenêutica constitucional que, ultrapassando o formalismo positivista, introduza uma consideração de ordem axiológica na tarefa de interpretação da Constituição.¹¹⁵

¹¹³ VARELA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais**. Leme Editora de Direito, 1998, p. 467.

¹¹⁴ PAULSEN, Leandro. CAMINHA, Vivian Josete pantaleão. Rios, Roger Raupp. **Desapropriação e reforma agrária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 94.

¹¹⁵ CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de filosofia constitucional contemporânea**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 64.

O capítulo III do Título VII da Constituição Federal passou por um longo período de espera para ter sua previsão regulamentada. Apenas após cinco anos da promulgação da Constituição e, debaixo de muita dificuldade no processo legislativo, houve a edição da lei 8.629 de 1993 e da Lei Complementar n. 73 de 1993.

A primeira disciplinando a dimensão material da reforma agrária ao passo que a segunda tratando de aspectos processuais da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Destaque-se que a Constituição foi tomada pelo que Carlos Frederico Marés reputa como vício de ineficácia no que diz respeito ao assunto da reforma agrária. Isso porque no debate constituinte, os ruralistas fizeram grandes obstáculos ao formato reformista agrário pretendido no afã de manter o estado vigente à época, preservando interesses de latifundiários. Segundo Marés, denominado vício de ineficácia impôs à reforma agrária demasiado atraso que paralisou qualquer processo desapropriatório por falta de aparato normativo que o viabilizasse.¹¹⁶

A Lei 8629/93 regulamentando o art. 184 da Constituição Federal de 1988 definiu que o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social pode ser objeto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.¹¹⁷

¹¹⁶ MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 118.

¹¹⁷ Imóvel rural para a legislação agrária é definido a partir de sua destinação. Diferentemente do Direito Civil, a atividade agrária é a caracterizadora de um imóvel rural para os fins do art. 2. Da Lei 8629/93 e, nesse caso, poderia mesmo um imóvel urbano ser considerado rural. Nesse sentido, foi a decisão no REsp 621.680/RJ da Relatoria da Ministra Denise Arruda, julgado em 06 de dezembro de 2005.

2.1 A DEFASAGEM DA LEGISLAÇÃO AGRÁRIA BRASILEIRA E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM NOVO MODELO DISTRIBUTIVO DE TERRAS.

A localização da propriedade rural no tempo perpassa por uma diversidade de análises e perspectivas de variados matizes que se mesclam para permitir a identificação de seus contornos e uma melhor compreensão do tema.

Trata-se, como já se frisou, de uma questão não estritamente jurídica, mas sim um tema com raízes historiográficas que transita em conceitos que extrapolam o direito, demandando do estudioso um debruçar atento sobre questões específicas para a apreciação de um plexo de contextos. Naturalmente, essa compreensão que tem matriz interdisciplinar requer uma apreciação a partir de cenas econômicas do passado e do presente a partir de uma lente de senso de justo.

Contudo, nos limites aqui propostos, se pretendeu avaliar a necessidade de construção de um novo arcabouço normativo brasileiro acerca da propriedade rural e identificar soluções para o problema da distribuição de terras e o regime de produtividade no campo ao lado de se apontar para a necessidade de um órgão de advocacia pública suficiente capaz para promover a defesa das políticas públicas do setor e representar diferenças significativas para os resultados para o Estado e para sociedade a partir de uma configuração mais isonômica. Ao lado disso, identificar a importância assumida pela Advocacia-Geral da União nessa empreitada.

Para Fábio Konder Comparato, o objeto da isonomia é a igualdade de minoras, enquanto as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais. No primeiro caso, a igualdade é um pressuposto da aplicação concreta da lei; ao passo que, no segundo, ela é uma meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal. Não há, para Comparato, porque se pretender apagar ou escamotear as desigualdades sociais de fato entre os homens, como a aplicação da isonomia.¹¹⁸

Há um relativo consenso de que a Lei de Terras representou e de forma intencional um instrumento que proporcionou dificuldades extremas na aquisição de terras por quem fosse

¹¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **Direito Público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva. 1996. p. 59.

detentor de poucos recursos, configurando, por assim dizer, um verdadeiro limitador de liberdade e propriedade sob a perspectiva substantiva, representando assim um notório fracasso social, algo que traria consequências substanciais para o desenvolvimento atual.

E como bem apontou Amartya Sen, o êxito de uma sociedade deve ser avaliado primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam.¹¹⁹ No campo, há problemas acerca dessa liberdade. Desde cedo, o vigor do modelo coronelista de tratar a terra, limitou toda e qualquer liberdade pública, a ponto mesmo de sugerir que um conjunto de fatores sugerem as dificuldades do tema.¹²⁰

Ronald Dworkin alerta para que a justiça começa naquilo que parece ser uma proposição indisputável: o governo tem que tratar aqueles que estão sob seu domínio com preocupação e respeito iguais. Para ele, esta justiça não ameaça – mas expande – a nossa liberdade. Não troca a liberdade por igualdade ou o contrário. Ela decorre da dignidade e visa a dignidade.¹²¹

O raciocínio de Dworkin aponta para a necessidade de se compreender a razão de ser de uma atuação governamental. Todo e qualquer movimento administrativo deve levar precipuamente em conta a preocupação em expandir liberdades, em se entender que elas não são objeto de negociação e que apenas, a partir delas, é possível falar em dignidade.

Dignidade a um só tempo como pressuposto para o exercício de liberdades e como via de consequência, para a alavancagem do desenvolvimento, de modo que, falar em desenvolvimento requer antes de qualquer coisa pensar mecanismos que garantam liberdades públicas, meios que assegurem o efetivo exercício de direitos fundamentais reconhecidos pela ordem jurídica estabelecida.

Dworkin esclarece que os direitos individuais são trunfos políticos que os indivíduos detêm. Segundo ele, os indivíduos têm direitos quando, por alguma razão, um objetivo comum não configura uma justificativa suficiente para negar-lhes aquilo que, enquanto indivíduos,

¹¹⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: ed Companhia das Letras, 2010. p. 33.

¹²⁰ Victor Nunes Leal concebe a expressão coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. p. 43.

¹²¹ DWORKIN. **Ronald Justiça para ouriços**. Coimbra: Ed. Almedina, 2011, p. 430.

desejam ter ou fazer, ou quando não há uma justificativa suficiente para lhes impor uma perda ou dano.¹²²

A legislação correlata que se seguiu no tempo, não obstante tenha compreendido avanços, não se mostrou suficiente para alterar os patamares de injustiça social estabelecidos pelo tempo e pouco se dedicou a corrigir as distorções do sistema, mantendo a odiosidade do sistema, desatentando para a frustração de mandamentos cujo conteúdo tinha a liberdade como foco como expressão da dignidade da pessoa humana.

A Lei 8.629/93 que disciplina o conteúdo da norma do art. 184 e seguintes da Constituição Federal não se mostrou suficiente para atender essa demanda e requer complemento ou alterações para que a justiça da reforma fundiária e agrária opere efeitos concretos.

De fato, embora seja preciso reconhecer que a lei em questão trouxe significativos avanços, é necessário dizer que o quadro em que ela se inseriu não faria dela algo diferente que não uma legislação de vanguarda. Isso porque a nova Constituição impregnada de valores e princípios que prestigiam a dignidade humana como norteador da interpretação favorável aos direitos fundamentais não autorizaria normativos que desviassem dessa matriz protetiva.

Contudo, é de se levar em conta que a reforma agrária, política pública de alta complexidade econômica se insere num contexto econômico marcado pela histórica injustiça que muito se buscou preservar no texto Constitucional por vezes que tentavam impedir a evolução normativa rural.

Isso significa que a legislação de 93 não atendeu a expectativa que dela se tinha no sentido de promover uma ampliação do plexo de direitos para além da regulamentação das previsões constitucionais.

Carlos Frederico Mares é esclarecedor ao apontar que a lei, tal como editada em 1993, regulava os dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária. Diz o autor que nenhum outro dispositivo, princípio ou instituição da constituição brasileira é tão reticente enquanto a sua

¹²² DWORCKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo:Ed Martins Fontes, 2002, p. XV.

autoaplicabilidade do que a reforma agrária e que os artigos, para serem aplicados, exigem lei, e alguns, mais de uma.¹²³

De fato, é forçoso concluir que ainda não houve uma iniciativa governamental na implementação de políticas públicas juridicamente organizadas relacionadas de modo substancial às tutelas de direitos fundamentais no que toca à aquisição e exploração de terras no Brasil e longe portanto, de uma legislação apta a realizar um substancial e efetiva reforma agrária.

Essa ausência de preocupação com instrumentos protetivos acabou, por consequência, por redundar na manutenção histórica do regime de concentração latifundiária para se assegurar a posse de poucos, enfatizando o aumento do abismo que separava os detentores de créditos e prontos para o investimento escalar daqueles margeados pela institucionalização de uma norma violadora de direitos.

Dizia Oliveira Vianna, que

“em 1822 – ao iniciarmos o novo regime democrático – era esta a organização do povo-massa que os domínios rurais ofereciam. Nada, como se vê, de self-government: nenhuma das suas instituições. Nada de “aldeias agrárias”, nada de pueblos; de mirs; de zadrugas; de townships; de vestries; de gemeinden que exprimissem algo de habitualidades democráticas e autogoverno. Nada de espírito de independência e liberdade da massa rural em face dos senhores de terras e das autoridades locais.”¹²⁴

A fala de Viana se mostra atual e revela que o conteúdo constitucional de 1988 recebeu desapareço no modelo democrático estabelecido. Isso porque a lei assumiu tons retóricos e longe esteve de se revestir de caráter democrático.¹²⁵

Se a Lei de Terras, como já se destacou, assumiu deliberadamente a ideia de cercar acessos à aquisição proprietária de modo isonômico, fomentando assim a condição de empregado a muitos, a legislação que se seguiu não trouxe no ambiente democrático grandes rupturas com o cruel modelo normativo.

¹²³ Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário como autônomo. Brasília: INCRA, 2011, p. 18.

¹²⁴ VIANNA. Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Volume 1. São Paulo: Ed. USP, p. 247.

¹²⁵ Carlos Frederico Mares esclarece que, “por ser a lei tão ideologicamente marcada sobre tema tão controvertido, é muito fácil escorregar para defesa de interesses ou posições políticas; é uma lei fácil de registrar como maquiavelicamente boa ou diabolicamente má, dependendo da posição que o intérprete queira defender.

Investigando acuradamente a legislação de regência atual do assunto, especialmente se foi ela atualizada para que pudesse alterar em alguma medida esse quadro catastrófico, voluntariamente programado nos debates do império, infelizmente, é de se constatar que não.

Com efeito, os instrumentos normativos criados posteriormente não conseguiram se mostrar capazes de mecanizar uma reversão do quadro instalado e promover a almejada justiça social no plano agrário. Leis materiais e leis processuais pouco se dispuseram a alteração da moldura de desigualdades estabelecido. No caso da Lei complementar 76/93, com a finalidade de regulamentar o art. 184, §3.º da Constituição brasileira, não se mostrou, mais digna de sucesso.

Os ruralistas lograram obstar a aprovação das leis agrárias por mais de meia década. A sua aprovação só foi possível no contexto histórico bastante improvável do pós-impeachment do presidente Fernando Collor, quando as forças conservadoras estavam debilitadas e os movimentos populares, com apoio da sociedade civil amplamente mobilizada, lograram finalmente aprovar a legislação necessária.¹²⁶

É bom lembrar que no Brasil, os conflitos fundiários se intensificaram mais no século XX e o Estatuto da Terra, Lei 4504/64 foi idealizado para gerenciar controles das tensões e definiu um modo próprio para tratar da relação entre o homem e a terra, sobretudo porque introduziu a exigência de cumprimento da função social da propriedade para a manutenção dessa relação alterando o modo estritamente civilista com o assunto era tratado.

É bem verdade que de forma clara o Estatuto da Terra foi enfático em sua vedação ao latifúndio e ao minifúndio vindo inclusive a defini-los. Contudo, no que toca ao modo de aquisição da propriedade rural, deixou assente a forma da compra e venda como meio para o exercício do direito, algo completamente inviável para quem já fora no passado afastado dessa possibilidade, considerando os períodos pretéritos debaixo da normativa da Lei de Terras que, no passar do tempo, inviabilizou toda e qualquer hipótese de isonômica no processo de aquisição de terras. Isso significa que o normativo em questão manteve sua inclinação segregacionista e corroborou o propósito enunciado na Lei de Terras.

¹²⁶ Publicações da Escola da AGU: Lei complementar 76/93 Comentada pela PFE/INCRA – Escola da Advocacia Geral da União Ministro Victor Nunes Leal – Ano IV, n. 20 (agosto/2012)- Brasília, 2012, p. 11. .

Segundo Sônia Regina de Mendonça, o Estatuto da Terra nascera então orientado por duas tendências, uma distributivista e outra produtivista, esta que por fim prevaleceu com seu cunho capitalista e concentrador. E assim, a disputa no campo apenas se acirrou.¹²⁷

Não obstante a previsão conceitual da reforma agrária pelo estatuto, é de se ter em conta que o conteúdo normativo não abrigava uma transformação expressiva no ambiente agrário, eis que não oportunizava um modelo de distribuição de riqueza e não primava pelo equilíbrio no processo de aquisição de terras ou mesmo na geração de igualdade. A ideia central surgida no plano da tomada militar do poder era a de frear conflitos populares não tendo havido iniciativas governamentais baseadas no estatuto quanto a aquisição de terras para acomodar a reforma.

2.2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE

A temática da propriedade sempre foi objeto de atenção do jurista. O passar do tempo e suas variações políticas, econômicas e sociais não permitiram que o assunto ficasse sem ser objeto de estudos. Historicamente, a propriedade foi recebendo influxos diversos para assumir a roupagem atual num processo de desenvolvimento constante e complexo, sobretudo em virtude da tensão entre o domínio individual e a necessidade coletiva.

E naturalmente, dentro da perspectiva da propriedade, resta sempre a indagação de qual seria a espécie que estaria vinculada ao cumprimento de uma função social, de um propósito que entrelaçaria o espírito humanista da utilização do bem segundo regras predispostas e a necessidade dessas mesmas regras render respeito ao interesse individual do chamado proprietário.

A sucessão de modelos econômicos e as organizações de Estado foram dando significado às relações emanadas da existência da propriedade, sendo correto dizer que o conceito ainda não está pronto e acabado passando constantemente por revisões no tempo e no espaço, recebendo contribuições de toda ordem para que exista e permita existência num ambiente de civilidade.

¹²⁷ MENDONÇA, Sonia Regina de. **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

A Constituição de 1988 é uma referência de grandeza no arcabouço normativo brasileiro, porque realça a função social da propriedade para além da propriedade rural, rompendo com a dimensão eminentemente individualista que caracterizou ordenamentos nacionais pretéritos e que prestigiavam a noção do ter absoluto, direito fundamental que não poderia ser oposto em face de circunstâncias.

A marca da Constituição atual no contexto da função social é o detalhamento de sua caracterização, algo que, a despeito das dificuldades que podem ser sugeridas pelo caso concreto, recebeu do constituinte contornos que possam ser úteis para a concepção da inserção da propriedade no plano da funcionalidade.

Essa, possivelmente, seja a maior distinção da Constituição Federal para outras cartas que a antecederam e que também trataram do assunto, como é o caso das Constituições de 1934, 1946 e 1967. De fato, é que a concepção de direitos fundamentais a partir de um catálogo abrangente e repleto de princípios interpretativos dão contornos à propriedade que funcionam a um só tempo como esclarecimento, autorização e limitação. De fato, as normas regentes da propriedade são definidoras de contextos autorizando o ter como fundamento basilar de um sistema econômico de que a propriedade é a grande justificativa de existência. Ao mesmo tempo, estabelece-se limite para o uso e gozo da propriedade ao se afirmar que a titularidade do bem precisa se ajustar ao uso coletivo do meio social.

Nesse contexto, conceitos que estabelecem a propriedade rural ou urbana a partir das dimensões territoriais, da atividade praticada, do emprego do trabalho humano e das relações com o meio ambiente são dados que precisam ser considerados para a percepção da função social.

Para Jeferson Carús Guedes, numa identificação abreviada, a função social é utilidade à sociedade, atendimento do interesse coletivo, restando a incumbência de cercar o que seja neste âmbito: sociedade. Vista a função como atendimento a interesse ou utilidade, lógico que se diga ser a “função social” essa utilidade (atendimento a interesse) dos mais amplos segmentos que compõem a pirâmide societária. E, por conseguinte, ainda no campo sociológico, atendimento à função social da propriedade corresponde à extensão do direito

individual de propriedade deste âmbito individualista para aquele “polissegmentado”, de todos os níveis da sociedade.¹²⁸

Com efeito, a função da sociedade se enquadra dentro de um processo civilizatório, consistente numa adequação entre o interesse eminentemente privado, caracterizado pelo domínio da coisa e a utilidade que essa mesma coisa permite no ambiente coletivo.

Genericamente a ideia de função social está interligada a de harmonização de interesses do indivíduo com os interesses da coletividade. No terreno dos direitos reais e da propriedade não há dissonância, busca-se o entrelaçamento dos mesmos interesses, preservando-se intactos os dogmas de “direito absoluto”, enquanto preserve o bem (propriedade) sua capacidade de multiplicação de riqueza e consequente utilidade coletiva.¹²⁹

A conceituação do direito de propriedade evoluiu através dos tempos, deixando-o de ser apenas condicionado à individualidade do proprietário. Não pode esse direito ser exercido de maneira absoluta, egoística, mas, sim, com o objetivo de atender não apenas aos interesses do proprietário, como também de toda a coletividade. Por essa razão, é sustentada a existência de interesses não-proprietários, que devem ser considerados e respeitados. Esse princípio, cabe ser frisado, impõe ao proprietário não apenas a obrigação de se abster, de não violar uma regra, mas também de fazer, isto é, utilizar a coisa em conformidade com os anseios coletivos.¹³⁰

Por óbvio, é importante ressaltar que a função social da propriedade não está adstrita à propriedade imobiliária. Numa acepção ampla, o propósito constitucional extrapola a proteção coletiva para além do bem imóvel destacando na legislação outros formatos proprietários para os quais a função social é de observância inarredável.

De fato, a propriedade imobiliária rural recebeu tutela constitucional e para ela ainda se dispôs sobre sua função social. Contudo, a propriedade imobiliária urbana, o solo, o subsolo, a propriedade mobiliária, a industrial, a intelectual e a virtual receberam disciplinas específicas

¹²⁸ GUEDES, Jefferson Carús. **Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social.**

¹²⁹ GUEDES, Jefferson Carús. **Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social.**

¹³⁰ MOESCH, Frederico Fernandes. **O princípio da função social da propriedade e sua eficácia.** <https://jus.com.br/artigos/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia/2>. Acesso em 05 de novembro de 2022.

acerca de como podem conviver num cenário de coletividade e receber relativizações em seus exercícios.

E dentro dessa gama de propriedades, é de se conceber a possibilidade de limitadores ao direito, como é o caso da desapropriação. Normalmente associada às propriedades imobiliárias, é de se considerar as possibilidades no ordenamento jurídico de intervenções em outros modelos individuais como acontece nas desapropriações das patentes, invenções e privilégios como se deflui da Lei 5.772/71. De fato, o engenho normativo quis que a propriedade fosse relativizada para a convivência com a noção de função social da propriedade e não se limitou às clássicas hipóteses constitucionais relativas aos domínios imobiliários.

Guedes afirma que de tudo isto emana a conclusão categórica que os direitos em geral são expropriáveis, incidam eles sobre bens ou outros direitos, materiais ou imateriais, móveis ou imóveis. É ainda possível inferir alguns pressupostos norteadores da “expropriabilidade” dos bens e direitos, ou mais precisamente, caráter dos bens: a) possibilidade de apossamento e comercialidade, dos quais se retiram as res extra commercium; b) valor econômico, porquanto o que não tem valor econômico quantificável não pode ser indenizado; c) interesse à consecução da política do Estado.¹³¹

Adverte Guedes para importante inserção do processo desapropriatório como ajustável mesmo à ideia de posse e defende que quanto à posse, inserta ou destacável do direito de propriedade, sendo ou não um direito, integra aqueles possíveis de expropriação, por atender, assim como atendem o domínio e/ou a propriedade, os pressupostos antes anunciados: a) comercialidade; b) valor econômico, c) interesse à consecução da política estatal.¹³²

Concebendo Carús Guedes que a posse como sendo simples relação de fato, forçoso admitir-se a desapropriação de “relações de fato” no Direito Brasileiro, ou com mais acerto, talvez, desapropriação dos direitos suscitados do fato posse. Mesmo que assim não seja, óbice inexistente frente à força da desapropriação.¹³³

Considerando que o estudo pretendido no presente trabalho diz respeito a institutos que se relacionem ao Direito Agrário, consideremos a posse agrária como suscetível de

¹³¹ GUEDES, Jefferson Carús. “Desapropriação” Da Posse No Direito Brasileiro.

¹³² GUEDES, Jefferson Carús. “Desapropriação” Da Posse No Direito Brasileiro.

¹³³ GUEDES, Jefferson Carús. “Desapropriação” Da Posse No Direito Brasileiro.

desapropriação a partir da concepção de que se a expropriação da posse imobiliária agrária coaduna com o fim proposto para a reforma agrária ou pode resultar inócua. Assim deve ser cogitada a possibilidade de desapropriação da posse e a titulação do possuidor, ou alternativamente, ainda a retirada do possuidor atual e a titulação de terceiro.

Nesse contexto, assevera Guedes:

“Tranquila jurisprudência consagrou algumas possibilidades de desapropriação em benefício de terceiro, pessoa física ou jurídica, diversa do ente expropriante, nas modalidades necessidade e utilidade pública. Não se confundem tais modalidades com a denominada “desapropriação por interesse particular”, prevista nos artigos 14 e 15 da Lei 4.591/64, Lei do condomínio e incorporações. Muito mais provável na desapropriação por interesse social para o fim de reforma agrária, pois pouco crível senão descabido o interesse da administração em explorar diretamente as atividades da terra.

Não é a mesma situação expropriar e conceder posse somando a título dominial para terceiro não possuidor. Quando, entretanto, refletida a finalidade da desapropriação da posse agrária, poderá se concluir que o objetivo é fazer coincidir o domínio e a posse sob império do mesmo titular. Neste caso, quando a desapropriação visa conceder domínio ao “posseiro”, titulando-o, é de ser avaliada a possibilidade ou não da indenização da posse.

Situações são previsíveis da inutilidade da quantificação do valor da posse, pois se o destino da propriedade é o possuidor atual do imóvel, que com a concessão do título reunirá o “domínio em sua plenitude”, desnecessária a avaliação e a indenização. Não se trata então de desapropriar posse agrária, mas de indenizar a eventual titularidade dominial (se existir proprietário sem posse) pela propriedade, subtraído o valor que se atribui à posse agrária qualificada, que remanescerá com o posseiro.

Resta, portanto, evidente que o Direito Agrário, pensado sob a perspectiva da desapropriação abrange para a além da propriedade imobiliária, um plexo de modelos de propriedade podendo mesmo atingir o instituto da posse. Conclusões pertinentes e com as quais se deve aqui concordar foram arrematadas por Carús Guedes, segundo o qual:

- a) o estágio atual do debate sobre direito agrário reclama a incorporação de componentes territorial-social-ambiental, não somente a distribuição de terras; b) a desapropriação atinge bens e direitos, mobiliários ou imobiliários, corpóreos ou incorpóreos, desde que: sejam possíveis de apossamento e comercialidade,

tenham valor econômico ou patrimonial e interessem à consecução da política do Estado; c) a posse, qualquer que seja sua classificação, mesmo destacada da propriedade, se inclui entre os bens ou direitos suscetíveis de desapropriação; d) a posse agrária, qualificada por moradia habitual e cultura efetiva, também é suscetível de desapropriação; e) a posse civil ou agrária, quando expropriada, por ter conteúdo patrimonial ou econômico, deve ser ressarcida por indenização; f) outros direitos do possuidor, sintetizados nos interditos e no usucapião, migram da coisa, dos direitos reais, e tendem a adquirir também caráter ressarcitório; g) a limitação da defesa no procedimento desapropriatório, art. 20 do Dec.-lei 3.365/41, não alcança o procedimento expropriatório para reforma agrária, após a Lei Complementar 76/93, legitimando a intervenção e indenização do possuidor qualificado ainda na desapropriação.¹³⁴

Thiago Penido Martins e Rodolpho Barreto Sampaio Junior esclarecem que os intérpretes e estudiosos do direito não podem fechar os olhos para a realidade social e para a problemática questão fundiária e registral existente no Estado brasileiro, permitindo que possuidores de boa-fé, detentores de justo título, fiquem alijados do direito à indenização prévia e justa, caso sejam expropriados. Ressalte-se, contudo, que da mesma forma que a interpretação e aplicação dos preceitos normativos contidos no artigo 34, do Decreto-Lei 3.365/41 em sua literalidade pode dar azo à iniquidades, reduzindo a efetividade do preceito constitucional que garante ao expropriado o direito a indenização prévia e justa, uma relativização excessiva e acrítica de seu conteúdo pode acarretar sérios prejuízos à segurança jurídica e a direitos de terceiros, razão pela qual se espera, com o presente trabalho, ter contribuído para o debate.¹³⁵

Trata-se mesmo de uma construção constante e estudos necessários e que, a partir de toda complexidade que orbita em torno do instituto da posse, pode-se defender a aplicação do princípio da função social segundo critérios de adequação e analogia com a propriedade para se compreender pelo cabimento da desapropriação e seus consectários lógicos.

¹³⁴ GUEDES, Jefferson Carús. “Desapropriação” Da Posse No Direito brasileiro.

¹³⁵ MARTINS, Thiago Penido, JUNIOR, Rodolpho Barreto Sampaio. **A Desapropriação À Luz Da Função Social Da Posse: Reflexões Críticas Acerca Dos Direitos Do Possuidor Face À Garantia Constitucional De Indenização Prévia E Justa.** <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=008a0e182c42176b>. Acesso em 06 de novembro de 2022.

3. O PAPEL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

O surgimento de uma dimensão orgânica dessa envergadura demanda uma compreensão do contexto e dos motivos de sua origem e torna-se importante que se identifique que essa compreensão parte da premissa de que sua necessidade estava atrelada ao espírito constitucional amplificador da tutela de direitos fundamentais, de sorte que, qualquer interpretação possível de normativos constitucionais relacionados a direitos, leva inarredavelmente a uma percepção de um novo modelo de advocacia pública, ele em sua atuação definida na norma, mas a se aperceber de sua missão para além do texto normativo, presente na feição das políticas públicas.

3.1 O CONTEXTO DO SURGIMENTO DA AGU

A defesa do Estado brasileiro, notadamente a da administração pública centralizada e descentralizada experimentou fases por demais heterogêneas ao longo das configurações constitucionais e ordens legais que foram no tempo se desenvolvendo.

A Constituição de 1988 optou por um modelo de fortalecimento de defesa e assessoramento jurídico de Estado vocacionado à tutela de interesses públicos multifacetados a ser promovido pela Advocacia-Geral da União que o realiza seja na forma de uma atuação consultiva ou ainda em juízo no ambiente controvertido processual civil ou penal.

A Advocacia-Geral da União foi tratada no campo reservado à organização dos Poderes e especificamente dentro da temática das funções essenciais à justiça. O art. 131 da Constituição Federal recebeu a seguinte redação:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Do comando constitucional emergem conclusões importantes acerca da função constitucional da Advocacia-Geral da União. De fato, ela, a AGU se apresenta como legitimada

à representação judicial da União, como pessoa jurídica de direito público, e nesse contexto, apta à defesa dos poderes instituídos, qualquer que seja ele, a representação extrajudicial da União e a consultoria e assessoramento jurídico apenas do Poder Executivo.

Trata-se de um relevante encargo conferido pelo poder constituinte ao órgão recente, exatamente porque, dentro dessas missões constitucionais, estão embutidas um amplo espectro de linhas de atuação na defesa do interesse público da pessoa jurídica de direito público e sobretudo, a tutela de direitos fundamentais, sobretudo os de cunho social cuja instrumentalização ocorre por meio de políticas públicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello acentua que,

“em rigor, o necessário é aclarar o que está contido na afirmação de que interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social, para recatar-se contra o erro de atribuir-lhe o status de algo que existe por si mesmo, dotado de consciência autônoma, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes. Para o jurista, o indispensável, em suma, é prevenir-se contra o erro de consciente ou inconscientemente, promover uma separação absoluta entre ambos, ao invés de acentuar, como se deveria, que o interesse público, é “função” qualificada dos interesses das partes, um aspecto, uma forma específica, de sua manifestação.

E arremata Bandeira de Mello dizendo que “é na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado).¹³⁶

Por óbvio, numa modelagem de estado plural, democrático de direito, diverso sob vários matizes, é de se ter em conta que a Advocacia-Geral da União se apresenta na nova ordem constitucional, ao lado de outros importantes atores, vocacionada à defesa do interesse público e, para tanto, sua desenvoltura institucional se dá a partir da leitura e aplicação dos postulados e regramentos que inspiram a proteção aos direitos humanos.¹³⁷

De fato, se se pretende defender que a Advocacia-Geral da União é, em essência, um instrumento para tutela de direitos, tais como educação, saúde, segurança, propriedade, meio ambiente, alimentação, dentre outros, é de se levar em consideração sua relevância na participação da formulação e implemento de políticas públicas em cada seara temática, a

¹³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Direito administrativo**. 20.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 48.

justificar um espírito aguerrido e empreendedor dessa importante estrutura dentro do novo modelo de Estado de direito que nasce em 1988.

O Estado de Direito pressupõe a existência de limites à atuação estatal, a serem objeto de um controle de legalidade e para tanto, ele deve estar aparelhado com órgãos habilitados tal mister.¹³⁸ Significa dizer que os órgãos componentes da advocacia pública exercem a um só tempo a tutela das entidades públicas a que se vinculam e a proteção aos direitos dos administrados e para esse papel, determinante a especialização técnica reconhecida a partir dos instrumentos que a Constituição do Estado impõe.¹³⁹

A Advocacia-Geral da União, como instituição essencial à justiça, assume importante papel na afirmação e na consolidação do Estado Democrático de Direito. É assim que, conforme consta no mapa estratégico da AGU, ela deseja ser “reconhecida”, na acepção ontológica como “instituição modelo de excelência na atuação jurídica, na gestão e na valorização profissional”. Entre seus desafios centrais estão a reflexão sobre o papel da Advocacia Pública, os limites e a possibilidades de sua atuação.

Esse processo implica que as perspectivas da AGU, numa sociedade democrática, não podem ser pautadas por interesses corporativos, mas pela possibilidade de responder atentamente às demandas sociais.¹⁴⁰ É de se conceber que essa tutela múltipla exercida pela advocacia pública sempre subordinada ao interesse público com a observância dos limites impostos pela lógica dos direitos fundamentais justifique sua essencialidade.

Trata-se de uma conquista republicana importante já que até o advento da Constituição Federal de 1.988, sob a regência da Constituição que a antecedeu, o Ministério Público Federal era, curiosamente, o ente declarado literalmente responsável pela defesa judicial da União e de seus entes descentralizados o fazendo de modo cumulado com suas atribuições de fiscal da lei,

¹³⁸ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **O papel da advocacia pública no controle da legalidade da administração.** Revista Interesse Público: revista bimestral de direito público. Ano VI.. 2004, n, 28. publicação nota dez. p. 48-63.

¹³⁹ Marcos Juruena reforça que a necessidade de um corpo técnico permanente é reconhecida pela própria Constituição Federal, o que permite um controle preventivo das ações da Administração, para evitar que ela, muitas vezes, crie dúvidas nos administrados e dívidas para os sucessores. Não é desejável, segundo ele, que tal papel seja desempenhado por cargos de provimento fiduciário ou por terceiros, dos quais não se exigem nem o concurso nem o conhecimento do histórico de problemas e de questões típicas de cada órgão ou entidade. P. 50

¹⁴⁰ HAUSCHILD, Mauro Luciano. GUEDES, Jefferson Carús (coord). **Nos limites da história: a construção da AGU: livro comemorativo aos 15 anos da AGU.** Brasília: UNIP:Anafe, 2009 P. 136

isso numa evidente incongruência técnico-jurídica, eis que, ao mesmo tempo que detinha legitimidade para a defesa do ente político, tinha a legitimidade para demandá-lo.

Os mecanismos internos da Advocacia pública do Brasil vinham se desenvolvendo desde o Brasil Colônia e Império, sendo aperfeiçoados no período republicano. Este último pode ser considerado o período mais expressivo e próximo da forma atual dessa instituição. Nele, a defesa do Estado estava sob a responsabilidade de procuradores, juízes e desembargadores, mas havia uma contradição sob o ponto de vista da repartição de poderes, pois eles atuavam no interior do Poder Único. No Império, a função de Procurador da Coroa permanece ligada ao Poder Executivo, no entanto, há a criação do Poder Judicial. No período republicano, a Advocacia Pública mantém-se no Poder Executivo, mas agora coligada ao Ministério Público, modelo que somente seria alterado na Constituição de 1988.¹⁴¹

Conforme aponta Rommel Madeiro de Macedo Carneiro, por ocasião dos trabalhos constituintes que culminaram com a promulgação da Carta de 1988, muito se discutiu acerca da permanência ou não da representação judicial da União a cargo do Ministério Público Federal. Acabou-se, ao final, por conferir a uma nova instituição, a Advocacia-Geral da União, a atribuição de promover a representação judicial e também extrajudicial da União. Atribuiu-se também a essa instituição a consultoria e o assessoramento jurídico ao Poder Executivo, o que vinha sendo exercido pela “Advocacia Consultiva da União”.¹⁴²

Alerta Rommel Carneiro que até a criação da Advocacia-Geral da União, as atividades de consultoria e de assessoramento jurídicos ao Poder Executivo eram desempenhadas pela Advocacia Consultiva da União, a qual possuía, como instância máxima, a Consultoria-Geral da República (arr. 1.º, § 2.º do Decreto n.º 93.237, de 08 de setembro de 1986). Esta última, nos termos do Decreto n.º 92.889, de 07 de julho de 1986, era o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Presidente da República, possuindo as atribuições elencadas no art.

¹⁴¹ HAUSCHILD, Mauro Luciano. GUEDES, Jefferson Carús (coord). **Nos limites da história: a construção da AGU: livro comemorativo aos 15 anos da AGU**. Brasília: UNIP:Anafe, 2009 p,8

¹⁴² CARNEIRO. Rommel Madeiro de Macedo. A relação jurídico-funcional entre a Advocacia-Geral da União e o Poder Executivo Federal. Brasília, Dissertação (mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) 2006, p. 41.

5.º desse Decreto e sendo chefiado pelo Consultor-Geral da República, nomeado, em comissão, pelo Presidente da República, com prerrogativas de Ministro de Estado.¹⁴³

A posição detida pelo Ministério Público Federal de defensor da ordem jurídica e da sociedade, em boa medida, poderia colidir, como de fato colidia, com a defesa do interesse da pessoa jurídica de direito público e proporcionar prejuízos aos cofres públicos de modo que a constatação do equívoco da atuação ministerial ressoou a ponto de estabelecer a necessidade de alteração desse quadro institucional.

Essa possibilidade poderia derivar de uma atuação não especializada considerada a complexidade inerente a cada área do Estado e mesmo na possibilidade de colisão de interesses numa opção que em alguma medida pudesse prejudicar o interesse da pessoa política.

Ressalte-se, que desde 1903 e até 1993, a função consultiva do Poder Executivo Federal foi creditada à Consultoria-Geral da República, ficando a representação eminentemente judicial da União para o Ministério Público Federal.¹⁴⁴

Naturalmente, esse formato trouxe uma diversidade de prejuízos à União na medida em que a estrutura precária do Ministério Público Federal para a defesa do ente político expunha as fragilidades da defesa técnica do ente público havendo na expressão cunhada por Gilmar Ferreira Mendes, ao tratar da defesa da União em juízo, um verdadeiro estelionato pela via judicial.¹⁴⁵

¹⁴³ CARNEIRO. Rommel Madeiro de Macedo. A relação jurídico-funcional entre a Advocacia-Geral da União e o Poder Executivo Federal. Brasília, Dissertação (mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) 2006. p 41

¹⁴⁴ A criação da Consultoria-Geral da República se deu pelo art. 2.º do Decreto 967 de 1903. Literalmente, afirmava o: Art. 2º E' creado o logar de consultor geral da Republica, com o vencimento annual de quinze contos de réis, sendo dous terços de ordenado e um terço de gratificação.

§ 1º Ao consultor geral da Republica incumbe consultar ás Secretarias de Estado, nos mesmos casos em que o fazia o procurador geral da Republica, especialmente sobre:

- a) extradicações;
- b) expulsão de estrangeiros;
- c) execução de sentenças de tribunal estrangeiro;
- d) autorizações de companhias estrangeiras para funcionarem na Republica;
- e) alienação, aforamento, locação, arrendamento de bens nacionaes;
- f) aposentadorias, reformas, jubilações, pensões, montepio dos funcionarios publicos federaes.

¹⁴⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MS 23041-SC, RELAOR MIN. CARLOS VELOSO. TRANSITADO EM JULGADO EM 13/08/2008.

Saulo Ramos, eminente jurista que fora Consultor Geral da República a convite do Presidente da República José Sarney, afirmou a defesa deficitária dos interesses da União ao constatar que a União não possuía quadro de advogados Brasil afora, não havendo qualquer intercâmbio ou sistemas ou mesmo apoio que funcionasse para a defesa do interesse público federal, não havia qualquer troca de estudos ou debates e mesmo coleta de jurisprudências que pudesse alavancar defesas técnicas qualificadas.¹⁴⁶

Afirmou Ramos que as defesas eram estanques sem qualquer interlocução entre os ministérios, os quais, possuíam seus assistentes jurídicos que atendiam aos casos internos com emissão de pareceres simples sobre a matéria controvertida, ficando o Ministério Público encarregado de promover a defesa do ente ou defendê-lo em juízo.¹⁴⁷

Apontou ainda o jurista que é verdade que muitos procuradores da República, a partir de uma consciência profissional de que deveriam estudar a matéria debatida nos processos, se fizeram defensores brilhantes, mas em número reduzido para atendimento da grande demanda. O problema se agravava ao extremo pela falta de sistemática, faltando uma advocacia organizada e integrada que tivesse profissionais exclusivamente encarregados de agir em juízo na defesa dos interesses do Estado brasileiro.¹⁴⁸

Saulo Ramos expressou sua surpresa e indignação quando reconheceu e apontou a ausência de defesa qualificada da União diante dos processos judiciais e questões administrativas que tivesse que se manifestar:

“O colosso pela própria natureza, terra de bacharéis em Direito, não tinha advogados para si próprio. Também era um indefeso. Claro que eu já sabia, mesmo porque, antes na minha vida profissional, havia vencido muitas causas contra o Governo Federal. Para os advogados brasileiros, litigar contra a União era moleza. Meu susto consistiu em verificar que a União não tinha, na estruturação, nenhuma organização ou sistema de intercâmbio e de apoio que funcionasse na defesa do interesse público federal, trocando estudos, colecionando jurisprudência, debatendo questões, ajudando-se reciprocamente.

¹⁴⁶ RAMOS, Saulo. **Código da Vida: fantástico litígio judicial de uma família: drama, suspense, surpresas e mistério**. São Paulo: Planeta, 2007, p. 129.

¹⁴⁷ RAMOS, Saulo. **Código da Vida: fantástico litígio judicial de uma família: drama, suspense, surpresas e mistério**. São Paulo: Planeta, 2007, p. 129.

¹⁴⁸ RAMOS, Saulo. **Código da Vida: fantástico litígio judicial de uma família: drama, suspense, surpresas e mistério**. São Paulo: Planeta, 2007, p. 130.

A atividade era estanque, isto é, cada ministério tinha seus assistentes jurídicos (e mal remunerados), que atendiam aos casos internos, proferindo pequenos pareceres sobre a matéria controvertida. Quando surgia uma ação judicial contra alguém, o assunto era estudado isoladamente, no ministério que tivesse a competência administrativa para tratar da matéria. Os outros não ficavam nem sabendo. E o encarregado de propor a ação ou defender a União era simplesmente um estranho: o Ministério Público Federal.”

De fato, a competência dada ao Ministério Público Federal para o exercício da defesa judicial da União ao mesmo tempo que o órgão acumulava a função de fiscal da lei podendo exercer curiosamente a atividade de demandante de quem teria o múnus público de defender.

Esse paradoxo parece enquadrar-se num modelo de incompatibilidades e contradições com aquele que instrui e orienta a lógica da separação de poderes. Montesquieu já apontara a necessidade de um regime de contenção a fim de se evitar abusos e mesmo incongruências na lida com o poder, afirmando que há uma tendência ao abuso do poder por aquele que é detentor de poder caso não lhe sejam impostos limites e reforça que é necessário que o poder contenha o poder.

Decerto que o exercício de uma função típica de Estado deve ser cometido ao seu órgão naturalmente competente sob uma perspectiva técnica e, nesse aspecto, o Ministério Público não se afigura aprioristicamente como adequado para essa atividade estatal. Tratava-se, como se disse de um modo incompatível com a lógica da separação de funções estatais e, naturalmente, o abuso na gestão do interesse do ente político se mostrou evidente.

O art. 131 da Constituição Federal, portanto, se revelou providencial e foi esclarecedor ao reconhecer como função essencial à justiça, a representação judicial e extrajudicial da União feita e reservada pela Advocacia-Geral da União.

A dimensão material dessa norma constitucional abarca, para além de uma concepção orgânica marcada pela criação de um novo órgão público, a concepção de uma advocacia de Estado, estruturada para os fins da defesa em juízo da União como pessoa política e de seus entes autárquicos, participando, por assim dizer, na construção de políticas públicas nacionais e, bem por isso, é de se conceber que suas funções inconfundíveis nunca poderiam ser licenciadas a órgão diverso sob o risco de se vulnerar o postulado da separação de poderes ou

mesmo comprometer a lógica da imparcialidade na defesa do interesse público em sua concepção ampla.

Essa atuação pauta-se na busca da conformação, da higidez e da sustentabilidade jurídico-constitucional dessas políticas, ou seja, cuida-se de, constantemente e em todas as etapas, aferir sua compatibilidade e adequação com as balizas constitucionais e do ordenamento jurídico-infraconstitucional.¹⁴⁹

O constituinte de 1988 assimilou, desse modo, pela necessidade de uma instituição de Estado, que compusesse a feição de função essencial à justiça e que fosse apta à orientação técnico-jurídica do Poder Executivo e também na defesa judicial extrajudicial da União qualquer que fosse o poder constituído em seu direito violado.

A formatação desse sistema de orientação jurídica foi se aperfeiçoando na ordem legal a partir do advento da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União que instituiu o regramento orgânico da defesa e representação judicial e extrajudicial da União como pessoa política, bem como o de seus entes administrativos autárquicos.

Pode-se afirmar que, nesse novo contexto constitucional, e a partir da referida lei complementar, a advocacia pública surge e se materializa com nova roupagem e, em particular, a Advocacia-Geral da União, embora ainda seja instituição relativamente jovem, se verifica singular na história constitucional nacional, resolvendo uma contradição que não mais se justificava manter.

Rompe-se com uma ideologia segundo a qual a atividade de advocacia seria representada por uma atuação centrada pela defesa dos interesses eminentemente administrativos, essencialmente dedicada ao governo vigente e passa-se para a forma de ser de advocacia de Estado, pensada para a defesa institucional sem se descurar de atender a lógica constitucional regente de ordens como os direitos fundamentais, estruturantes da ordem econômica, do meio ambiente e do exercício da cidadania.

¹⁴⁹ JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo Vieira. **A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União.** Revista da AGU. N. 19. ISSN 1981-2035. Brasília P. 11 p 10-40

Essa perspectiva encontra fundamento no postulado da dignidade da pessoa humana que, posto como objetivo fundamental da República, repercute no sistema constitucional e infraconstitucional informando a retidão da atuação pública ou a necessidade de sua correção por algum desvio de rota. Esse princípio estruturante no pós-modernismo reposiciona a pessoa como centro do Direito e da Política e ela, assume o papel de protagonista na relação jurídica.¹⁵⁰

Bruno Amaro Lacerda e Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva esclarecem que a relevância atribuída ao tema dos direitos do Homem ou a hipersubjetivação dos “direitos fundamentais” o que, por óbvio, não traduz a desoneração do Estado ou redução de sua importância, visto como instrumento necessário à garantia da fundamentalidade da pessoa.¹⁵¹

Trata-se evidentemente de uma alteração de rumos, uma ruptura com o passado no que se refere à modelagem institucional da advocacia pública em que, conforme prescreve Maria Paula Dallari Bucci, a reconstrução do Estado reclama a recuperação da centralidade do direito na estruturação e funcionamento das instituições públicas, como ocorreu na origem do moderno aparelho de Estado, quando se consagrou o modelo do exercício impessoal da autoridade.¹⁵²

Bucci afirma que a recuperação da Administração Pública num Estado democrático de direito depende de uma mudança cultural e que a Advocacia Pública, como corpo permanente, especializado e composto com base no mérito, tem uma condição privilegiada para contribuir com a formação dessa nova cultura de legalidade democrática, auxiliando na criação de vias jurídicas para o processamento de demandas e conflitos sociais no âmbito do Poder Público.¹⁵³

Alexsander Aparecido Gonçalves expressa que, em alguns casos, a Advocacia Pública pode, inclusive, fazer prevalecer seu entendimento mesmo que contrário ao da Administração Pública, celebrando acordos, reconhecendo pedidos ou não interpondo recursos em processos judiciais de modo que, a Advocacia Pública defende o Estado na sua mais ampla acepção, não o seu representante político, ou seja, promove uma advocacia de Estado, não de Governo. Nesse caso, é de bom alvitre que se tenha em conta que ao advogado público, no entanto, não é dado

¹⁵⁰LACERDA, Bruno Amaro. SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto e. **O direito administrativo e a fundamentalidade da pessoa**. Fórum Administrativo: Direito Público. Belo Horizonte. 2001. P. 26 p 19-28

¹⁵¹LACERDA, Bruno Amaro. SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto e. **O direito administrativo e a fundamentalidade da pessoa**. Fórum Administrativo: Direito Público. Belo Horizonte. 2001. P. 26 p 19-28

¹⁵²BUCCI. Maria Paula Dallari. **Um decálogo para a advocacia pública**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 107, p. 36-37, jan. 2010.

¹⁵³BUCCI. Maria Paula Dallari. **Um decálogo para a advocacia pública**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 107, p. 36-37, jan. 2010.

o direito de se imiscuir no mérito da escolha do gestor público, por faltar-lhe competência legal para tanto de modo que, sua atuação cinge-se ao controle de legalidade materializado na orientação jurídica que exerce na forma definida em lei, orientando a administração pública no que se refere ao conteúdo jurídico do ato administrativo, sempre atento ao que prescreve a matriz constitucional.¹⁵⁴

3.2 DIMENSÃO ORGÂNICA NA AGU

No que se refere aos integrantes do novo órgão, a referida lei orgânica previu que são membros da Advocacia-Geral da União o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União. Os Secretários-Gerais de Contencioso, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, Os Consultores Jurídicos, Os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os assistentes jurídicos. Estruturalmente, o art. 2.º da Lei Complementar 73 de 10 de fevereiro de 1993 previu:

Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende:

I - órgãos de direção superior:

- a) o Advogado-Geral da União;
- b) a Procuradoria-Geral da União e a da Fazenda Nacional;
- c) Consultoria-Geral da União;
- d) o Conselho Superior da Advocacia-Geral da União; e
- e) a Corregedoria-Geral da Advocacia da União;

II - órgãos de execução:

a) as Procuradorias Regionais da União e as da Fazenda Nacional e as Procuradorias da União e as da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal e as Procuradorias Seccionais destas; (Vide Lei nº 9.028, de 1996)

b) a Consultoria da União, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas;

III - órgão de assistência direta e imediata ao Advogado-Geral da União: o Gabinete do Advogado-Geral da União;

Literalmente, a lei complementar em questão fez previsão acerca das carreiras de Advogado da União e de Procurador da Fazenda Nacional. Contudo, é de bom alvitre advertir

¹⁵⁴ GONÇALVES, Alexsander Aparecido. **A advocacia pública e suas funções institucionais**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 108, p. 43-46, fev. 2010

o leitor para o fato de que, não obstante as carreiras de Procurador Federal e de Procurador do Banco Central do Brasil não terem sido expressamente postas no texto, é de se considerar que são estas integrantes da Advocacia-Geral da União. E a razão para isso é bastante simples. Na data de promulgação das leis, tais carreiras não existiam, dado que não tem o condão de excluí-las do sistema organizacional.¹⁵⁵

As autarquias federais eram assessoradas e defendidas de modo não uniforme a partir de estruturas funcionais próprias e independentes e, dada a complexidade orgânica dos mecanismos existentes na lida com temáticas diversas em estruturas orgânicas que não mantinham interlocução entre si sobre questões jurídicas, o constituinte optou por fazer previsão acerca do chamado órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, muito mais com a finalidade de preparar a sistematização da defesa e assessoramento dos entes da administração indireta de modo centralizado sob gerenciamento da Advocacia-Geral da União que mesmo com o fito de excluí-los desta.¹⁵⁶

Desse modo, a partir de uma leitura normativa sistemática e mesmo de uma visão sistêmica do modelo de defesa dos interesses do Estado, não se pode por coerência e lógica admitir que as carreiras de Procurador Federal e Procurador do Banco Central não integrem a Advocacia-Geral da União.¹⁵⁷

Raciocínio diverso levaria inarredavelmente a negar o inteligente propósito constituinte que deu surgimento à Advocacia-Geral da União e sua condição de função essencial à justiça.

É bom argumentar que, não dispondo na oportunidade da promulgação da Constituição e mesmo na promulgação da Lei Complementar 73/93 sobre a solução da ausência de uniformidade no plano da administração indireta, notadamente no âmbito autárquico, por

¹⁵⁵ Art. 2.º § 5º - São membros da Advocacia-Geral da União: o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Consultor-Geral da União, o Corregedor-Geral da Advocacia da União, os Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria, os Procuradores Regionais, os Consultores da União, os Corregedores-Auxiliares, os Procuradores-Chefes, os Consultores Jurídicos, os Procuradores Seccionais, os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional e os Assistentes Jurídicos.

cautela, a referida Lei em seu capítulo IX deixou evidente sua opção ao tratar dos rotulados órgãos jurídicos vinculados, relativos às autarquias e fundações públicas.¹⁵⁸¹⁵⁹

É interessante reconhecer essa intenção do legislador, indicando já ali sua percepção de futuro, de que as competências dos novos órgãos jurídicos não poderiam se desviar daquilo que já existia num plano prático para as carreiras preparadas naquele instante.¹⁶⁰ De fato, não haveria qualquer sentido lógico ou prático que justificasse que as autarquias públicas ficassem descobertas de um modelo jurídico de defesa e de orientação jurídica dos que já previstos na lei complementar e mesmo anunciados pela Constituição de 1988 em seu art. 131. Essa concepção apenas indica o fortalecimento da Advocacia-Geral da União de modo que, qualquer fundamentação jurídica tendente à exclusão não mais pretende que enfraquecer a instituição criada em 88.

No que tange especificamente à carreira de Procurador Federal, trata-se de carreira originada com a Medida Provisória n. 2.048-26, de 29 de junho de 2000 e, com o advento da Lei n. 9.028 de 2001, criou-se a Coordenadoria dos órgãos vinculados, responsável pelo auxílio

¹⁵⁸ É de se entender a propensão do legislador complementar em se acenar quanto a inclusão das carreiras de defesa jurídica e assessoramento das autarquias e fundações públicas ao prever o conteúdo do art. 17. Vejamos:

Art. 17 - Aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas compete:

- I - a sua representação judicial e extrajudicial;
- II - as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos;
- III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.

¹⁵⁹ As autarquias podem de modo resumido serem caracterizadas a partir de alguns aspectos. São entidades da administração indireta criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno: é dedicado a pessoa jurídica de direito público e dotada de autoadministração nos limites da lei e especializadas em atividades públicas dirigidas a finalidades marcadamente sociais.

¹⁶⁰ Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente

- I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo
- II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas
- III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;
- IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;
- V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;
- VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas
 - a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;
 - b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

do Advogado-Geral da União na orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas federais.

A Lei 10.480 de 2002 por sua vez deu origem então à Procuradoria-Geral Federal para substituir a referida Coordenadoria, dispondo, portanto, que a Procuradoria-Geral Federal era vinculada à Advocacia-Geral da União.¹⁶¹

A competência da Procuradoria-Geral Federal é a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.¹⁶²

É de se reconhecer, portanto, que a atividade desempenhada pela Procuradoria-Geral Federal não se distingue ontologicamente daquela definida para os órgãos de atividade jurídica definidos expressamente pela Lei Complementar n. 73/93, de modo que se reforça a tese de que não mais houve que um intencional e necessário adiamento da criação do restante das carreiras da advocacia pública por razões relacionadas às dificuldades orgânicas da época da promulgação da Constituição de 1988 e não porque o constituinte pretendeu dar ao legislador critérios de diferenciação desejando órgão de defesa de estruturas públicas federais distintos organicamente.

Para se ter em conta a ausência de critérios ontologicamente diferenciadores de funções, atualmente, no âmbito da Advocacia-Geral da União os membros das diversas carreiras se misturam em atividades diversas sem o rigor definido nas descrições de cada carreira, e isso, ocorre, exatamente porque, ao final, o que se tem é o exercício de uma Advocacia pública una, defensora do interesse público e dos valores constitucionais que legitimam a existência do órgão.

Quanto à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, é preciso indagar a natureza jurídica do Banco Central para se avaliar se a referida Procuradoria estaria enquadrada na

¹⁶² Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

condição de órgão vinculado segundo o preceito enunciado no art. 131 da Constituição Federal. A despeito de entendimento em sentido contrário, evidente a relação de pertencimento com a Advocacia-Geral da União da referida procuradoria.

É que a Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964 confere ao Banco Central a condição de autarquia federal, e, bem por isso, não se mostra razoável que seja essa instituição, venha a ser tratada de modo diferente de outras autarquias federais, as quais são assistidas por órgão vinculado à Advocacia-Geral da União.¹⁶³

Recentemente, a Lei Complementar n.º 179 de 24 de fevereiro de 2021 consignou de modo expresso a natureza autárquica especial do Banco Central reforçando, e, bem por isso, tem-se a implicação lógica de que sua Procuradoria mantém relação de pertencimento com a Advocacia-Geral da União.¹⁶⁴ Por coerência, não se afigura razoável estabelecer critério distinto do que foi idealizado pelo constituinte de sorte que, naturalmente, todo raciocínio lógico e linear leva à conclusão de integração desta importante Procuradoria à Advocacia-Geral da União.¹⁶⁵

A propósito da temática de pertencimento, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n. 337/2017 que altera a Lei Complementar n. 73 e insere a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral do Banco Central como órgãos de direção superior da Advocacia-Geral da União. É de se entender que a alteração expressa pode colocar um fim a uma desnecessária discussão a respeito da existência de pertinência destas importantes Procuradorias à AGU, sendo certo que a demora não mais tem como causa o tempo que caracteriza o processo legislativo.¹⁶⁶

¹⁶³ Lei 4595: Art. 8º A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, tendo sede e foro na Capital da República, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios este constituído dos bens, direitos e valores que lhe são transferidos na forma desta Lei e ainda da apropriação dos juros e rendas resultantes, na data da vigência desta lei, do disposto no art. 9º do Decreto-Lei número 8495, de 28/12/1945, dispositivo que ora é expressamente revogado.

¹⁶⁴ LC 179 Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.

¹⁶⁶ O reforço da relação de pertencimento sem maiores discussões pode ser extraído da própria Lei Complementar 73/93 que nos art. 2.º, § 3.º deixa evidente o englobamento das Procuradorias de autarquias como órgãos incluídos na estrutura da Advocacia-Geral da União. De fato, Art. 2º - A Advocacia-Geral da União compreende: (...)

Algo que não pode deixar de orientar o estudioso é a diretriz que o texto constitucional possa sugerir para o esclarecimento de dúvidas. O reporte à Constituição como medida necessária ao começo de toda interpretação se faz necessário para que dúvidas não parem acerca de conclusões sobre dimensões orgânicas do Estado, seus propósitos e suas missões.¹⁶⁷

Corroborando as conclusões até aqui desenvolvidas, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o constituinte houve por bem em seu art. 29 esclarecer acerca da transição do formato de advocacia pública afirmando na promulgação da Constituição que enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuariam a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.¹⁶⁸

Esse dispositivo do ADCT não deixa margem para dúvidas porque esclarece a partir de um singelo raciocínio que a defesa das autarquias federais continuaria sendo feitas por outras instituições, mas que essa situação seria temporária até que houvesse a sistematização de suas defesas debaixo da mesma dimensão orgânica que, no caso, seria a Advocacia-Geral da União que ainda demanda formalmente o passo da positivação da regra prevista na norma constitucional transitória.

Isso quer dizer que, a Lei Complementar ainda não se aperfeiçoou porque ainda não observou o preceito constitucional em sua inteireza, algo que se espera ocorrer com o andamento do projeto de lei mencionado.

Resta, portanto, evidente, que o constituinte decidiu de forma inequívoca o enquadramento da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central como

§ 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União.

¹⁶⁸ ADCT Art. 29. Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.

integrantes da Advocacia-Geral da União, de modo que, toda discussão acerca da dúvida acerca dessa relação se revela infrutífera e desafiadora da expressão constitucional.

Diante disso, tem-se por essencial que a alteração legislativa da Lei Complementar 73/93 se acelere para finalizar com possível dúvida acerca da compostura orgânica da Advocacia-Geral da União restando apenas a finalização e aperfeiçoamento do processo de transição sobre o tema das carreiras da advocacia pública, não mais se justificando conforme projetado pelo constituinte à época da promulgação, o termo órgão vinculado, cuja interpretação teleológica não poderia ser senão, pelos motivos já colocados, a de que vinculado para os fins do texto teria, no contexto, a mesma expressão de integrante.

À guisa de informação, há debate acerca da necessidade da unificação dessas carreiras sob uma terminologia única. A discussão é aparelhada por uma série de fundamentos, notadamente o da economia com estrutura e pessoal o que se reverteria num benefício para os cofres públicos e melhor e mais eficiente aparato defensivo das políticas públicas no âmbito federal.¹⁶⁹

Não é objeto do presente trabalho a exploração dessa linha de raciocínio, razão pela qual se opta por deixar a pesquisa acerca dessa questão para o leitor, mas se opina no sentido de que a unificação seria para o Estado medida necessária e urgente, já que viabilizaria um grande número de benefícios, considerados o emprego de recursos públicos na dimensão orgânica de cada carreira, a eficiência a partir de um melhor processo de interlocução entre membros a partir de temáticas do mesmo gênero.

Importante ter em conta que a Advocacia-Geral da União modernizou a defesa do ente público, seja no espírito de contenção de recursos públicos a partir de um mais qualificado processo de fiscalização do emprego deste, seja mesmo na contribuição para a formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas para a concretização de direitos múltiplos.

Para além de sua atuação na dinâmica do interesse público mais imediato, age na contenção da litigiosidade buscando alavancar um modo de vanguarda consistente na utilização de processos conciliatórios como plano para reduzir demandas em juízo.

Os motivos para isso são múltiplos. O receio por parte de responsabilização por alguma ausência de atuação por parte do advogado público, a concepção social de que o Estado é um contumaz negligente de direitos e até mesmo a cultura da judicialização de controvérsias a partir da falta de capacidade técnica para a solução extrajudicial de conflitos são explicações possíveis.

Contudo, esse quadro instalado não tem mais razão para se manter e a própria advocacia pública tem se movimentado para reverter posturas e estimular a via conciliatória. Além disso, com vistas a evitar a multiplicação de demandas, várias medidas têm sido tomadas.

A utilização da conciliação pelo Poder Público, além de instrumento de pacificação social, consubstancia indicação pelo Estado de que pretende evitar os efeitos perniciosos do prolongamento dos litígios, notadamente nas causas manifestamente favoráveis ao administrado o que leva a um quadro de insegurança jurídica com o qual mais não se pode conviver. A conciliação pelo Poder Público contribui para a efetivação da prestação jurisdicional e representa a utilização responsável do sistema judiciário pela Advocacia Pública, consistente na consciência das implicações que sua postura no litígio irá carrear não apenas à parte contrária, mas ao sistema judiciário, ao próprio Estado e à sociedade.¹⁷⁰

De fato, a posição de litigante do poder público e suas consequências práticas expõe a necessidade de uma reflexão por parte do órgão de defesa jurídica quanto ao papel do processo, quanto ao resultado e suas quantificações econômicas e sociais e exige uma alteração de paradigmas no ambiente judicial, de sorte que, a concepção da litigância sem motivo e do recurso sem razão são aspectos que precisam ser analisados.

Tratando do fetichismo institucional, Arnaldo Godoy explicando o pensamento de Mangabeira Unger segundo o qual o direito deve se afastar de um ennesmamento de conteúdo idealizante devendo se propor a finalmente realizar o papel de transformação social e que os especialistas devem abandonar a escuridão dos debates internos e particularizados, em favor de discussão que conduza a planos mais elevados de instâncias criativa, ricas em imaginação institucional. Godoy esclarece que “A imaginação institucional necessita de ferramentas;

¹⁷⁰ FACCI, Lúcio Picanço. Conciliação no Direito Processual Público: **Novos paradigmas e a experiência recente na Advocacia-Geral da União**. Revista Dialética de Direito Processual (RDDP), ISSN 1678-3778. Jan 2012, n., 106, P. 97

despreza ilusão romântica, fomenta a tradução da esperança em visão. O Direito tem muito mais a dizer e a fazer do que se plasmar em ficções e em problemas de presunções legais.¹⁷¹ Mangabeira Unger sustenta que o fetichismo institucional é um tipo de superstição que permeia a cultura contemporânea.¹⁷²

O raciocínio acerca do fetichismo institucional de que trata Arnaldo Godoy pode permitir o raciocínio segundo o qual a Advocacia-Geral da União se abriu para a experiência do acordo, do pacto e do consenso rompendo com um comportamento que sempre orientou a conduta da advocacia pública, a de viver sob a batuta do instrumentalismo, da fórmula baseada na resistência, na obrigação legal de recorrer sem que se lançasse ao mundo empírico que chancelava o cálculo como forma de pensar o direito fora da institucionalidade.

A partir dessa posição de vanguarda, no tempo, vão se avolumando os normativos da Advocacia-Geral da União que licenciam os seus membros para a contenção da litigiosidade numa efetiva atuação na condição de advocacia de Estado, sempre no afã de fazer valer interesses públicos ampliados numa efetiva ação técnica e mensurada de responsabilidade financeira e social.

De fato, súmulas e portarias da Advocacia-Geral da União possibilitam acordos e permitem terminar ou se evitar litígios em juízo, sempre a partir de estudos sistemáticos que justificam essa posição jurídica numa atuação que prestigia a economicidade e a eficiência sem que isso implique desfavorecer o ente estatal.

Naturalmente, ainda muitas medidas se mostram e se mostrarão necessárias para o aprimoramento da defesa do Estado, seja para diminuir a litigância em juízo e com isso reduzir os custos com o processo reduzindo, por consequência, os entraves para a solução dos problemas menos complexos e rápidos, seja também para proporcionar maior sintonia na atuação dos entes públicos, que, não raramente, ainda se digladiam em torno de questões para as quais deveriam atuar de modo conjunto e harmônico. É que não é incomum que uma mesma

¹⁷¹ GODOY. Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito & Utopia: em Roberto Mangabeira Unger: democracia radical, imaginação institucional e esperança como razão.** São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 255.

¹⁷² UNGER. Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia.** São Paulo: Boitempo editores, 2004, p. 17.

política pública mereça análises sob diversos enfoques embora ainda se padeça de relativa ausência de interlocução institucional.

A título de exemplo, consideremos a hipótese de uma política pública de interesse indígena que diga respeito a regularização fundiária e que exija uma apreciação sob a perspectiva agrária ou mesmo sob a perspectiva do meio ambiente, isso se também não exigir uma apreciação sob a ótica ambiental. O fato é que os órgãos e entidades públicas sempre perfilharam a atuação estanque, num isolamento temático e orgânico que ao final propiciava uma discussão administrativa que descambava para o litígio judicial, gerando atraso na implementação política e revelando a ausência de uniformidade da posição governamental.

Do mesmo modo, também é possível supor autarquias relacionadas à mineração com interesses discutidos em face da que se relaciona com o meio ambiente ou com a questão indígena e até mesmo agrária. Os exemplos se multiplicam na Administração Pública.

Para Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, o desenvolvimento de uma cultura burocrática de articulação, composição, conciliação e de arbitragem no contexto interno da administração pública federal, absolutamente comprometida com resultados na prática administrativa, e que não desprezasse a atuação vigilante de órgãos de controle, poderia ser um primeiro caminho de enfrentamento do problema.¹⁷³

Godoy trabalha com a hipótese de que o presidencialismo brasileiro possa ser mais eficiente mediante o combate à litigância intragovernamental, que pode ser enfrentada em sete instâncias que as identifica:

Proposta de concepção de métodos estatísticos confiáveis para que se possa mapear objetivamente a situação presente, especialmente quanto a litigância intragovernamental no Judiciário e quanto ao trânsito de precatórios entre órgão e entes públicos

Proposta de uma mudança cultural, no sentido de que se busque mentalidade mais prospectiva, prática e proficiente, por parte do servidor público; espera-se uma maior preparação e recepção de fórmulas conciliatórias, mediante o uso mais recorrente de conferências de consenso;

Proposta de readequação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União, enquanto espaço para apreciar, como se tribunal administrativo fosse, situações não apaziguadas e apuradas na Casa Civil;

¹⁷³ GODOY. Arnaldo Sampaio de Moraes. **Domesticando o leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional**. São Paulo: 2012, p. 198.

Proposta de manutenção da Consultoria-Geral da União, com competência definidas para proferir laudos arbitrais, a serem submetidos ao Advogado-Geral da União e ao Ministro-Chefe da Casa Civil, na hipótese de frustração da conciliação na Câmara ou de prévia articulação, na Casa Civil da Presidência da República;

Proposta de insistência na fixação de marcos regulatórios mais firmes com o objetivo de se substancializar a atuação do servidor público, especialmente em matérias mais sensíveis, a exemplo de questões tributárias, ambientais e de patrimônio público;

Proposta de vincular o ajuizamento de ação judicial entre órgãos e entes da Administração Pública a autorização do Advogado-Geral da União.

Observa-se, a partir das propostas feitas uma sugestão de romper com um formato de cultura burocrática ocupado com aspectos procedimentais deslocando-o para uma dimensão mais material e substancial da ação governamental focada no resultado prático, trabalhado a partir da lógica da eficiência segundo a orientação legal sempre vocacionada ao interesse público. Dentro desse espectro, se observa que o diálogo institucional pode eliminar a cultura da judicialização.

Nesse sentido, é de se observar, uma vez mais, a importância que salta aos olhos da Advocacia-Geral da União em sua função de articular entes públicos para a assunção de posições coerentes, a partir de um discurso de Estado ocupado na solução objetiva de problemas como meio de melhoramento da atividade administrativa e, em decorrência disso, como forma de atender demandas da sociedade, concentrada na disciplina orientada pelo fio condutor da legalidade, mas vinculada a uma leitura baseada nos princípios regentes do sistematizados pelo conjunto jurídico tomado em sua totalidade, sobretudo, considerada a feição humanista que atualmente deve inspirá-la.

Certamente, a Advocacia-Geral da União, a despeito de sua jovialidade, tem evoluído bastante na busca por meios para a solução de problemas jurídicos que afligem a administração pública, envidando esforços nas sendas da conciliação, na arena da disputa judicial e antes mesmo na formulação de políticas públicas setoriais de modo que, os passos já dados demonstram inequivocamente uma opção feita pela advocacia pública moderna, a de tutelar direitos a partir de uma concepção de advocacia de Estado, ocupada em fazer prevalecer os direitos fundamentais como motivador da ação pública.

3.3 AGU E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Importante que se diga que dentro da função consultiva, bem como a partir das percepções dos desenvolvimentos de processos judiciais, a Advocacia Geral da União, se entremostra peça fundamental para, como órgão de Estado, compor ao lado de um plexo atores, a formulação, elaboração, execução e defesa das políticas públicas levadas a efeito pelo Poder Executivo, sendo certo que a compreensão dos mecanismos da política pública em sua natural complexidade exige do órgão técnico uma visão ampliada das demandas sociais, econômicas e culturais da comunidade nacional e das permissões e dos limites jurídicos que o direito dispõe.

No processo de reconstrução do Estado brasileiro, com a consolidação da democracia, que se segue a duas décadas de vigência da Constituição de 1988, e a estabilização econômica, que restituiu ao país a possibilidade de planejamento, há uma demanda por instituições (que vai muito além de “regras do jogo que tornem previsíveis os comportamentos num ambiente de negócios”, defendidas pelo neoinstitucionalismo econômico). Não basta a existência de regras claras, autoridades confiáveis, Poder Judiciário efetivamente atuante. A organização da vida democrática depende entre outras coisas, do financiamento da infraestrutura e de todos os dispêndios necessários para as “tarefas civilizatórias” e, além dessas, da dinamização da atividade produtiva e criadora como um objetivo em si.¹⁷⁴

Falar em política pública pressupõe dialogar na interdisciplinaridade, buscando suporte nas diversas áreas do conhecimento humano e nas facilidades da tecnologia para entender as demandas reais da sociedade, analisá-las sob o viés estatístico e diagramar modelos para a solução de problemas, campo que o direito não percorre isolado no modelo de Estado atual.

Promover uma política pública exige inclinação a uma leitura social a partir de comandos jurídico-constitucionais como modo de idealizar o desenvolvimento segundo a percepção sistêmica do direito e deste relacionado ao mundo que pretende ser aplicado.

Para se entender essa promoção de políticas públicas, exige-se o conhecimento do conceito de política pública e, a contar dessa compreensão, lançar-se na seara da correlação entre teoria e prática. Enrique Saravia define política pública como sistema de decisões que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade

¹⁷⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 26.

de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.¹⁷⁵

Do conceito enunciado por Saravia é possível identificar que a atuação do Estado como observador da vida social, atento ao que precisa intervir para fazer face aos problemas surgidos e garantir, na maior medida possível, existência digna a partir da oferta de direitos sociais de diversas naturezas, deve estar relacionada à prática diuturna de políticas públicas.

Isso porque, de modo provocado ou de ofício, o poder público age para conter tudo o quanto possa impedir ou retardar a prática de liberdades públicas. O Estado como agente de tutela e responsável por promover no que lhe couber o pleno emprego e a vida digna, deve lançar mão de programas governamentais a fim de concretizar postulados constitucionais.

Maria Paula Dallari Bucci elabora um conceito segundo o qual políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.¹⁷⁶

Bucci, na mesma medida que Saravia, mostra que do conceito de políticas públicas emana o poder-dever do Estado de atuar segundo a mescla de direitos individuais, sociais e aqueles relacionados à coletividade tomada em si, os vinculados ao ideal de fraternidade que orientam o texto da Constituição brasileira.

A autora destaca que o direito tem o papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas e que as expressões da atuação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo direito.¹⁷⁷

Nesse sentido, a representação União e das entidades federais autárquicas exercida pelos órgãos da Advocacia-Geral da União, a partir do arcabouço constitucional e legal atual encontra-se evidentemente correlacionada à defesa da implantação e execução de políticas

¹⁷⁵ SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (org). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 29.

¹⁷⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

¹⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.

públicas, sendo mesmo esse entrelaçamento indispensável à apresentação de soluções práticas para os problemas sociais.

A diversidade de matérias que interessam à gestão pública exige alto grau de especialização teórica e uma densa compreensão empírica dos fenômenos sociais, econômicos e culturais que ocorrem na comunidade e sua modelagem jurídica para que o desenvolvimento e aplicação da política pública alavancada aconteça sem percalços. E por consequência, os integrantes da advocacia pública precisam imergir nesse mesmo conteúdo, estando aptos a opinar a partir de uma formação instrumental suficiente.

Para tanto, da ideia à execução de uma política pública, tem-se por necessário a partir dos dados essenciais à ideia particularizada, uma avaliação jurídica que deve ser empreendida pelo advogado público. Essa imersão na relação dialógica entre a realidade e a proposta de norma definidora da ação gestora não pode ser algo realizado sem técnica apropriada ou baseada em suposições.

Ela deve ser feita a partir de uma ampla compreensão e interpretação da norma constitucional, do edifício legal, do contexto social e econômico para que o resultado colhido represente mais que uma vontade administrativa, que materialize a adequada solução de um problema. O fluxo de informações para a tomada de decisões deve pautar o advogado público para que este forme sua convicção jurídica e formule a tese que justifica o deflagrar da ação pelo gestor público.

Parece haver consenso entre os autores contemporâneos que tratam do fenômeno da globalização, que com ela se impôs a lógica da eficiência. Trata-se de uma cadeia causal, na qual as sociedades, progressivamente mais informadas, se tornam, por isso, cada vez mais exigentes e demandantes de soluções para seus problemas com efetividade dos resultados apresentados pelas organizações existentes para atendê-los, notadamente as estatais¹⁷⁸.

Para essa tarefa, a estrutura orgânica da Advocacia-Geral da União verifica-se atualmente preparada a partir de especialidades temáticas de seus órgãos para responder às exigências da lida com as vontades institucionais relacionadas aos valores, princípios e direitos que emanam do texto constitucional a partir da construção da viabilidade jurídica autorizada

¹⁷⁸ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Poder, Direito e Estado: O Direito administrativo em tempos de globalização (in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto)**. Belo Horizonte: editora Forum, 2011, p. 29.

pelo art. 131 da Constituição Federal e, de forma a atender as diversas temáticas que digam respeito às demandas sociais e sempre, num plano prático, atuar a partir de visões transversais.¹⁷⁹

A demanda pelo Estado, nos países em desenvolvimento, é mais específica, reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade.¹⁸⁰

Essa atuação dos órgãos de Estados não pode descuidar de que a ação orbita em torno da satisfação do postulado da dignidade da pessoa humana o qual além de ser reconhecido numa dimensão particular e inerente a cada indivíduo, também se insere num contexto social, ela relacionada a direitos de cunho social ou direitos coletivos que fomenta abstenções do Estado, mas que estabelece exigências de prestações positivas por meio de proatividade estatal.¹⁸¹

Num sentido prático, os integrantes da advocacia pública, a partir de visões sistêmicas e multifacetadas do ordenamento jurídico e dos problemas sociais a serem enfrentados, sem que adentrem no juízo de conveniência e oportunidade que dizem respeito ao gestor público, atuam para orientar este quanto à observância das diretrizes jurídicas necessárias à boa consecução de políticas públicas em determinada área administrativa.¹⁸²

Obviamente, a orientação jurídica não garante por si só, a satisfação de todos os interesses envolvidos no contexto considerado, de sorte que, impugnações da política formulada são fatos corriqueiros na atividade gerencial e algum empecilho pode surgir ao longo do tempo, de maneira que, o advogado público deve se preparar para uma dimensão de defesa em face de um embargo proposto, caso não seja a hipótese de adequação exigida.

A constitucionalização da economia e do planejamento tem um significado específico para as “democracias tardias”. O estabelecimento da democracia em um Estado emergente é um fator a mais a exigir e inspirar a criatividade jurídico-institucional para a diversificação das abordagens estatais. Os direitos sociais constitucionalizados são uma faceta própria da demanda

¹⁸⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 26.

¹⁸¹ SARLET, Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7. Ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009, p. 58.

pelo desenvolvimento.¹⁸³ Algo que vai exigir mais do advogado público, conhecimento aprofundado e sensibilidade para os fatos, tudo com foco em abordagens que pensem a defesa como meio de desenvolvimento.

Normalmente, a impugnação ocorre pelos meios jurisdicionais e, nesse caso, a atividade processual é um empreendimento a se dedicar na busca pela viabilidade da política pública.

Como antes colocado, o surgimento da Advocacia-Geral da União corrige então uma incongruência do modelo constitucional pretérito no sistema de assessoramento e consultoria jurídica do Poder Executivo Federal e na defesa judicial dos interesses da União.

É nesse cenário que a Advocacia-Geral da União surge com o escopo de representar a União como pessoa política e ainda os entes da Administração Direta e Indireta de modo judicial e extrajudicial cumprindo com a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, mas para que se tenha uma atividade substancialmente relevante e decisiva e não uma máquina irracional de ajuizamento e impugnações.

A matriz normativa do art. 131 permite uma compreensão da larga atuação do novo órgão e diz com certa clareza o propósito tutelar do interesse público, sobretudo, o que deflui da necessidade de um estudo técnico da elaboração de políticas públicas onde a compreensão jurídica é parte inarredável. É nesse sentido que não se torna possível imaginar o processo construtivo de políticas públicas sem a orientação jurídica da Advocacia-Geral da União no âmbito do Poder Executivo Federal.

Importante destacar a decisão levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal no que toca ao reconhecimento da competência privativa dos membros da advocacia pública quanto à representação judicial e extrajudicial dos respectivos entes públicos. Com efeito, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.215, o tribunal afirmou a competência privativa dos Procuradores de Estado para o assessoramento jurídico das respectivas administrações diretas e autárquicas estaduais, a partir da interpretação do art. 132 da Constituição Republicana, como esclarece o excerto do julgado que tratando de questão estadual, tem por razoável compreender, a partir de

¹⁸³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 26.

uma linha lógica, a advocacia pública de um modo geral, ou seja, contemplar as Procuradorias Municipais e do Distrito Federal e, claro, a Advocacia-Geral da União. Vejamos:

Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). 4. Na linha dos precedentes desta Corte, considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. 5. A transformação de cargos e a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constituem flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88). 6. Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual.

A Advocacia-Geral da União, portanto, como previsão recente no ordenamento constitucional pátrio rompe com um modelo que não atendia às necessidades de um Estado que precisa responder a demandas sociais, políticas e econômicas numa nova ordem jurídica e mesmo numa nova ordem mundial. Para tanto, essa atuação exclusiva conforme definiu o julgado mencionado acaba por respaldar essa nova feição constitucional do órgão de defesa.

De fato, como bem assinala Grau, no desempenho do seu novo papel, o Estado, ao atuar como agente de implementação de políticas públicas, enriquece suas funções de integração, de modernização e de legitimação capitalista.

A agilidade de que precisa o ente político para o plexo de responsabilidades requer concentração e esforço associados a um gradiente técnico que apenas pode derivar de um modelo de especialidade. Nesse espectro, a defesa dos interesses jurídicos dos poderes constituídos não pode ser algo a ser dispensado pelo Estado ou tolerada qualquer inapetência para a função e, para a solução do problema, a advocacia pública como função essencial à justiça e descrita constitucionalmente trouxe novos ares para a alavancagem exigida pelo novo contexto político.

Na dimensão institucional, como se disse, a Advocacia-Geral da União, com a regulamentação dada a partir da Lei Complementar n. 73 de 10 de fevereiro de 1993, recebeu disciplina da representação da União, judicial ou extrajudicial e ainda da consultoria e assessoramento do Poder Executivo Federal.

Deste modo, é factível sustentar que a AGU possui função essencial e indispensável na representação judicial e extrajudicial da Administração Pública Federal, exercendo suas atribuições no sentido de preservar e garantir a legalidade (juridicidade).

Obviamente, a partir do arcabouço jurídico brasileiro, encontra-se a aptidão para a participação na construção de políticas públicas de diversas naturezas e da viabilização destas como instrumentos de melhorias sociais e econômicas do Estado. Essa competência deriva da atividade de controle interno no âmbito da administração pública, considerando a função de assessoramento e consultoria que é desempenhada pelos membros do órgão.

A propósito de políticas públicas, trata-se de função relevante de cunho administrativo e gerencial em que a assessoria jurídica constitui inexoravelmente num papel decisivo na vida comunitária, atividade típica da advocacia, que, atenta ao interesse público, atua desde a idealização até a concretização dos modelos.

E, nesse contexto, o trabalho de análise da construção da política perpassa necessariamente pela adequação dos formatos à constitucionalidade e legalidade necessária ao Estado de Direito.

A atenção aos princípios constitucionais exige do advogado público argúcia e engenhosidade para visualizar a política em seu propósito, mas sobretudo em sua legitimidade

a fim de que se permita ao gestor público segurança jurídica de que a vontade constitucional não será vulnerada por um ato administrativo.

É que, diante de tantas necessidades sociais, não pode o administrador público se arvorar de modo açado a implementar uma atividade que julga conveniente ou necessária sem o devido apoio e respaldo técnico, algo que apenas pode ser feito por um amplo estudo jurídico por quem tenha legitimidade e habilidade para tanto. Surge a importância do advogado público que deve orientar o gestor para a pauta da legalidade e legitimidade e apontar eventuais desvios na condução de políticas públicas.

É dentro desse cenário que surge a importante diferença entre advocacia de governo e advocacia de Estado de modo que é bom que se reforce a importância em se definir que o interesse público não se confunde com o interesse do gestor público.

O advogado nesse caso não se mostra definidor da escolha política e nem pode se arvorar na condição de implementador da mesma. Com efeito, a ordem política foi estabelecida a partir de mecanismos de legitimidade que não conferem ao advogado público qualquer possibilidade de limitação política na compreensão técnica do ato.

Com efeito, o papel preponderante do advogado público é apontar a necessidade de que os atos públicos estejam em conformidade com a norma jurídica, que os atos do poder público guardem conformação jurídica com as regras e princípios constitucionais e legais a fim de que ganhem legitimidade além de ter a missão de construir o caminho da correção do ato a partir do alerta ao gestor.

Vale considerar o que preceitua o Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, segundo o qual, “A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.

É de se concluir, portanto, que a atividade de consultoria jurídica diz respeito ao ato opinativo sobre a juridicidade do ato sem que se constitua direito ou dever de o advogado

público tratar de aspectos relacionados às opções políticas do administrador, tais como conveniência ou oportunidade.

3.4. AGU E A JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Uma das políticas públicas que movimentam a atividade do advogado público federal é a reforma agrária. Trata-se de uma questão que propõe substanciais desafios ao gestor público e, por consequência, ao advogado público.

Já se expôs acerca do tema nesse trabalho, e, como se procura demonstrar a importância da Advocacia-Geral da União na defesa da implementação dessa necessária correção social, releva, portanto, um debruçar mais atento sobre a questão e como a atuação da advocacia pública representa um divisor de águas para a aperfeiçoamento nos indicativos formais e substanciais na evolução dessa relevante política pública.

É de se arriscar que a evolução na solução desse problema antigo dialoga com as pretensões de um estado plural e isonômico quanto ao regime distributivo de terras. Para além da questão social, é fundamental ter em conta que a proposta de um modelo de Estado desenvolvido economicamente exige um formato produtivo rural que alavanque números que materializem o uso do resultado financeiro obtido em favor da população de modo equilibrado e proporcional, sem o que, qualquer modelo adotado, por mais próspero que seja nominalmente, não estaria a se justificar.

É nessa perspectiva de equalização que então se sobressai a importância da Advocacia-Geral da União. Isso porque, sendo a política pública agrária desenhada por entes públicos a partir do fluxo de dados disponíveis, deve formulada com o rigor técnico que sugira as desejadas transformações, observando a adequação dos propósitos às permissões da lei exigem acurácia para verificação de validade, ou seja, para o reconhecimento de compatibilidade entre a formulação do gestor público e a norma constitucional regente do assunto, sempre no propósito de que a modulação da política não encontre qualquer eiva de vício.

Além dessa análise sobre validade, é de se ter em conta a avaliação da compatibilidade da regra que se pretende definir a política com outras regras relativas a assuntos que lhe são conexos, sempre com análises transversais e interdisciplinares.

Um bom exemplo disso é a proposta a ser estudada de uma desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de área sobre a qual se exige a investigação se se enquadra

na condição de terra indígena ou em processo de demarcação para tanto, ou mesmo se se trata de área inserida no perímetro territorial de um parque nacional, e até indagar se há algum estudo relacionado à atividade mineradora previamente autorizada, ou ainda se a área é protegida ambientalmente nos termos da lei.

São diversas as circunstâncias que merecem ser apreciadas para uma consistente decisão e, essa lente de aumento, para além da experiência gestora, exige-se uma postura técnico-jurídica típica do advogado público que, no seu dia a dia de trabalho, militando na defesa do interesse público sob qualquer vertente, tem maior facilidade para identificá-las.

Na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a função social da propriedade que apenas se mostra cumprida quando atendidos os requisitos constitucionais do art. 186 da Constituição Federal e isso quer dizer que aspectos para além de questões eminentemente agrárias devem ser objeto de estudo, como é o caso das relações que se contextualizam ao meio ambiente, as relações trabalhistas, o bem-estar dos que trabalham a terra.¹⁸⁴ Nesse caso, a avaliação fática exige posicionamento jurídico adequado ao complexo procedimento desapropriatório, que, não raro descamba para a esfera jurisdicional.

De fato, a busca pelo aperfeiçoamento dos comandos constitucionais e a satisfação desses regramentos, notadamente em matéria de reforma agrária demandam rigor técnico para que se tenha a evolução do modelo reformista agrário eficaz. A função social da propriedade é certamente um conceito complexo e a casuística acaba sendo norteadora para novas análises.

É que o conteúdo normativo constitucional e ainda o texto legal a seu respeito não são tão objetivos como possa parecer e, nesse caso, a interpretação é um desafio ao advogado público.

Considere, a título de exemplo, área territorial rural em que se afere índices de desempenho nos termos da lei satisfatórios sem, no entanto, atender requisitos da legislação trabalhista. Nesse caso, tem-se uma propriedade rural que não se enquadra no processo de

¹⁸⁴ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

desenvolvimento adequado e desejado, porque indica que, embora os resultados nominais relativos à produtividade possam ser animadores, mostrando ser a propriedade produtiva, o descumprimento de um requisito para a configuração da função social da propriedade não ocorre e, dessa forma, não se atender o comando constitucional da justiça social e do pleno emprego.¹⁸⁵

Tendo em conta que a função social da propriedade aparece no ordenamento jurídico para concretizar direitos a partir de prescrições constitucionais norteadoras da legislação e da interpretação judicial, é de se reputar que a missão do advogado público consiste em ser ator importante no acompanhamento da política pública agrária e da reforma agrária materializando a vontade constituinte em direitos reais fazendo valer a justiça social apregoada.

Além disso, a consciência de um regime de produtividade, em regra, baseado na multiplicidade de culturas é um imperativo lógico consideradas as finalidades precípuas da terra para o atendimento da demanda alimentar. Nesse aspecto, políticas públicas que tenham em conta a solução das variáveis da equação distribuição de terras - regime de produtividade – concentração de renda - tipo de cultura é um desafio que se apresenta e que demanda auxílio e orientação do Estado.

Nessa seara, o processo desapropriatório requer uma atenção especial no que toca à dimensão jurídica da pretensão e, para tanto, o INCRA como autarquia responsável pela política

¹⁸⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;

(Revogado)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

pública reformista agrária não pode demitir-se da obrigação de uma acurada análise jurídica do contexto para a aferição do índices de produtividade.¹⁸⁶

Nos termos do art. 2.º, §2.º da Lei 8629/93 o INCRA reúne a atribuição para fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade rural em todas suas dimensões constitucionais e se encarrega de dar curso aos atos relacionados ao processo administrativo de desapropriação. No âmbito interno da autarquia, a fiscalização da função social da propriedade é atribuição dos Engenheiros Agrônomos, os quais integram a carreira de Perito Federal Agrônomo.¹⁸⁷

De fato, num primeiro momento, a comprovação desse ilícito constitucional se realiza mediante procedimento administrativo que apenas instrumentaliza aferição da produtividade, cumprimento aos ditames da legislação ambiental e trabalhista e aspectos ínsitos à viabilidade técnica e econômica do imóvel para destinação a assentamentos de reforma agrária, eventualmente culminando na sua reclassificação junto ao cadastro rural mantido pelo Poder público, somente após isso exigido regramentos pelo contraditório e ampla defesa, porquanto, antes disso, não potencializaria seque ameaça a direito, na medida em que sendo direito da Administração fiscalizar, a ninguém prejudica quem seu direito exerce.¹⁸⁸

A Advocacia-Geral da União, nesse caso, por meio dos integrantes da Procuradoria-Geral Federal é responsável pela diagramação jurídica ajustada à finalidade social idealizada para levar a efeito a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de que trata o art. 184 da Constituição Federal.¹⁸⁹

Para isso, após os trabalhos desenvolvidos pelos servidores do INCRA, a Advocacia-Geral da União leva a efeito interpretações dos normativos regentes do assunto para alavancar uma possível ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária na medida em que constatada que a propriedade, de fato, não está a cumprir sua função social.

No que diz respeito às tensões no campo oriundas das disputas por terras em uma plêiade de contextos sociais, econômicos e políticos sempre se reclamou por anos uma

¹⁸⁷ FARIAS, Valdez Adriani. **Princípio constitucional da função social da propriedade rural. Temas aprofundados AGU**. Ed. Jus Podivm 2012, p. 609.

¹⁸⁸ SANCHEZ, Cid Roberto Almeida. **Natureza do decreto presidencial para fins de reforma agrária**. Revista da AGU n.16. p. 66 p 64-78. Brasília, abr/jun de 2008.

disciplina jurídica que pudesse amainar os efeitos nefastos da desordem estabelecida. As disputas nunca foram ocorrências incomuns na história da ocupação do território nacional e a ausência de tratamento normativo em suficiência proporcionou o estímulo ao estado caótico que se estabeleceu.

A organização administrativa do poder público e sua dimensão técnica não se afiguraram capazes de efetivar controles no uso e posse da terra ou mesmo implementar medidas para conter os abusos e suas odiosas consequências. O surgimento da Advocacia-Geral da União no contexto agrário representou, por assim dizer, um divisor de águas para a concretização de políticas públicas e de medidas socialmente adequadas para fazer retroceder a desordem instalada.

Mill já assinalava que a intervenção direta das autoridades públicas tem como limites necessários apenas os da vida humana, ao passo que a influência do governo sobre o bem-estar da sociedade pode ser vista ou avaliada no conjunto total dos interesses da humanidade.¹⁹⁰

Essa percepção de Stuart Mill de algum modo permite a reflexão segundo a qual, a Advocacia-Geral da União em sua feição de órgão de Estado, se propõe a uma atuação na defesa de direitos sociais que se harmoniza a um só tempo, com a tutela dos interesses do ente público, assumindo, por assim dizer, uma compostura multifacetada sem comprometer ou desvirtuar sua definição constitucional.

Essa conformação jurídica tem relevância extrema, na medida em que, quanto melhor a disciplina no que toca à adequação da política pública ao ordenamento jurídico, maior é o grau de civilidade percebido no ambiente social o que mostra o processo evolutivo e nos distancia do anacrônico estado de natureza de que Locke trata.¹⁹¹

Com efeito, a intermediação do órgão de especialização jurídica na implementação da política pública materializa a aptidão humana ao convívio harmônico em sociedade e o crescente rompimento com tensões eventuais dado o processo de aceitação imposto pelo consenso.

¹⁹⁰ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. 1. Porto Alegre: Ed. L&PM Pochet, vol 1274, 2018, p. 36

¹⁹¹ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006, p. 22.

Sob uma perspectiva jurídica, a Advocacia-Geral da União, sem deixar de levar em conta a importante e valerosa atuação dos órgãos gestores de Estado no trato com a terra rural, atua identificando gargalos e, a partir de um estudo sistemático, propõe estrategicamente soluções que podem, além de tolher a investida da violência no campo, proporcionar um desafogo da esfera judicial em iminentes conflitos ou em existentes demandas. Uma missão indispensável na configuração da reforma agrária que colhe melhores indicativos após essa intervenção técnica.

Tendo em conta que o problema agrário é, em si, um problema social, e como aponta Paulo Bonavides, que, basta, pois, que se atente na índole dos direitos sociais para compreender que o problema da legitimidade é hoje crucial, não podendo ser eficazes as Constituições em cuja moldura jurídica ele não se resolve em harmonia com as aspirações do consenso.¹⁹²

Desse modo, a busca lógica do consenso, como pauta de existência e ação, é mola motriz na atuação da advocacia pública federal que busca insistentemente assimilar que a técnica da contenciosidade se verifica apenas como último recurso para a solução de controvérsias jurídicas relacionadas ao campo.¹⁹³

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). Em suma, a consensualidade como alternativa preferível á imperatividade, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo, o que vai se tornando válido até mesmo nas atividades delegadas, em que a coerção não é mais que uma fase eventual ou excepcional.¹⁹⁴

¹⁹² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9.^a ed. São Paulo Editora Malheiros. p. 530.

¹⁹⁴ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações do Direito administrativo**. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2001, p 41.

3.5. O JULGAMENTO DA ADI N. 2332 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A IMPORTÂNCIA DO ASSUNTO E A ATUAÇÃO COMBATIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PARA O RESULTADO POSITIVO

Trata-se de uma questão que levou anos para ser definida pelo Supremo Tribunal Federal. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI n. 2332 foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil visando declarar a inconstitucionalidade do art. 1.º da Medida Provisória n.º 2.027-43 de 27 de setembro de 2000, na parte que alterou o Decreto-Lei n.º 3365, de 21 de junho de 1941, nele introduzindo o art. 15-A e respectivos parágrafos, bem como alterando a redação de seu art. 27.¹⁹⁵

Tais dispositivos alteradores representaram a primeira tentativa de regulamentar a aplicação de juros compensatórios nas desapropriações no Brasil buscando uma redução percentual e condicionando sua aplicação à produtividade do imóvel e, nesse caso, gerando um conflito com a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça a respeito do assunto. Além disso, buscou-se ainda implementar um controle mais efetivo no que se refere às avaliações da terra desapropriada e proporcionar pagamentos que estejam em acordo com a lógica constitucional da justa indenização.

¹⁹⁵ Art. 1.º O Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(..)

'Art 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.

§ 1.º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

§ 3º O disposto no. caput deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incluindo os juros sobre o valor fixado na sentença.

§ 4º Nas ações referidas no parágrafo anterior, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativo.,' a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação.

(...)

Art 27

§ 4 A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais).

O postulante afirmou que os referidos dispositivos em tese não atendiam o art. 1.º, 5.º, caput e incisos, XXII, XXIV e LIV e o art. 62, todos da Constituição Federal.¹⁹⁶

Antes de qualquer coisa, importa afirmar que a Medida Provisória que insere os dispositivos impugnados no Decreto-lei foi demarcada pelos requisitos da relevância e urgência. É que acerca da necessidade de limitação dos juros compensatórios no patamar de até seis por cento ao ano a romper o formato adotado até à época de 12% ao ano nas ações de desapropriação estaria em flagrante desacordo com os índices econômicos e inflacionários do país no momento do ajuizamento da ação, o que geraria o erro de se aceitar um enriquecimento sem causa e não atender a justa indenização.¹⁹⁷

Os juros compensatórios nasceram a partir de uma construção jurisprudencial e se prestam a compensar a renda que poderia derivar do capital que deveria ser pago ao expropriado de modo imediato pelo imóvel ao tempo de sua ocupação e não foi, de modo que essa

¹⁹⁶ CF Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui -se em Estado Democrático de Direito.

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

XXII -é garantido o direito de propriedade;

XXIV -a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

LIV-ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Art. 62 Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

¹⁹⁷ De acordo com as informações n. 12 oriundas da AGU: "(. .) o próprio STF, até pouco tempo antes da edição da Súmula' 13. Não obstante, circunstâncias econômicas menos favoráveis levaram a Corte a elevar esse percentual a 12% ao ano, como forma de garantir a justa indenização pelas desapropriações, direito já consagrado no ordenamento constitucional da época, o que desaguou na edição da citada Súmula 618, até porque a própria caderneta de poupança, à época, gerava rendimentos superiores até mesmo a esse novo patamar. Contudo, após a estabilização da moeda em 1994, cessadas essas circunstâncias econômicas desfavoráveis, a manutenção do percentual de juros compensatórios em 12% começou a revelar distorções na composição das indenizações devidas por desapropriações, em que o valor desses juros passou a superar em muito o valor corrigido do próprio imóvel desapropriado. 14. À mingua de lei que disciplinasse a questão de forma diversa, o Supremo Tribunal Federal permaneceu aplicando a Súmula n° 618, até que as Medidas Provisórias ora em análise passaram a fixar essa taxa no limite máximo de 6% ao ano, valor mais consentâneo com a realidade econômica do país após 1994. Daí não se poder concluir, como fartamente justificado pelos votos acima expostos, que, nesse ponto, o artigo 15-A do Decreto-lei n 3.365/41 rompa com a exigência constitucional da prévia e justa indenização, considerando-se as condições fáticas vigentes mais recentemente na economia nacional, sendo certo que a manutenção da taxa de 12% estava, em verdade, garantindo uma fonte de enriquecimento sem causa nessas hipóteses, o que também acabava por vulnerar o artigo 5 ~ XXIV da Carta Magna. (n° 618, admitia essa taxa nesse percentual de 6% ao ano, como paradigma o artigo 1063 do Código Civil então vigente

modalidade representaria uma espécie de compensação pelo potencial de rentabilidade inerente ao imóvel objeto da demanda.

De igual modo, ao estabelecer a restrição da base de cálculo sobre a diferença entre o valor ofertado na ação e o que for ao final fixado na sentença prevista no artigo 15-A, caput, do DL n.º 3.365/41, no sentido de que, a razão de ser da norma inserta no caput do art. 15-A consiste na circunstância de que, uma vez ofertado o preço em juízo, teria o expropriante adimplido com sua obrigação de indenizar, impondo-se que seja o valor finalmente fixado na sentença compensado pelo preço ofertado e, somente sobre esse montante, venham a incidir os juros compensatórios.

O fato é que essa compreensão foi impugnada sob o argumento de que somente se encontra imediatamente disponível em favor do expropriado 80% do valor ofertado depositado em juízo, nos termos do § 2.º do art. 33 do Decreto-lei n.3.365, de 1941.

Contudo, a simples leitura dos arts. 22 e 33, § 2.º do Decreto-lei n. 3365/41 torna manifesto que o dever de oferecer pagamento prévio da indenização encontra adimplemento como o depósito do preço, ainda que não se encontre este imediatamente disponível para o credor. Outra não poderia ser, de resto, a consequência última do depósito, pois, para além disso, não haverá ato algum atribuível ao expropriante que possa retardar o levantamento do depósito por parte do expropriado.

Com efeito, se a restrição do levantamento a tão-somente oitenta por cento do valor ofertado opera mesmo após o depósito do preço fixado na sentença, razão alguma haveria para atribuir ao expropriante encargo adicional de juros compensatórios em face da circunstância de que o preço inicialmente ofertado somente se encontre disponível naquele mesmo percentual de oitenta por cento. Trata-se de circunstância para a qual o expropriante não contribuiu e, por ela, não poderia ser decerto responsabilizado.

Com isso, pretende-se afirmar que a limitação do levantamento a oitenta por cento do valor ofertado ou mesmo fixado na sentença não impediria o reconhecimento do pagamento prévio da indenização e, assim, afasta a incidência de juros compensatórios. De fato, efetuado o depósito da oferta, como já referido, desonera-se o expropriante e o levantamento de parcela da oferta constitui fato insuscetível de atribuição ao devedor pela simples razão de que já

empreendeu todas as ações necessárias ao levantamento do valor pelo credor, aspecto que está inclusive consagrado nos arts. 959, 1, 963 e 972 do Código Civil.

Foi nesse sentido que se posicionou a Advocacia-Geral da União, ou seja, de que não haveria como prevalecer a decisão adotada na cautelar da ADI 2332, que embora não tivesse declarado a base de cálculo da incidência dos juros compensatórios definida no artigo 15-A, caput do DL n° 3.365/41 inconstitucional, conferiu-se interpretação conforme para definir que essa base de cálculo será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, pois, como visto, o depósito prévio feito pelo expropriante para que lhe seja deferida a imissão antecipada na posse é suficiente para afastar sua responsabilidade por eventual atraso no levantamento desse valor causado somente expropriado, e o patamar de 80% tem apenas a função de desestimular que este se lança em um embate jurídico desprovido de condições objetivas de êxito em busca de uma indenização de valor artificialmente superior, o que comprova a desvinculação do depositante com essa limitação.

Assim, é constitucional a limitação da base de cálculo dos juros compensatórios, nos casos em que há depósito do valor ofertado para viabilizar a imissão prévia na posse, à diferença entre este montante e o que for fixado judicialmente na sentença.¹⁹⁸ Esse era o contexto de defesa inicial perfilhado pela Advocacia-Geral da União.

O Conselho Federal da OAB defendeu que os juros compensatórios na desapropriação têm o escopo de compensar o expropriado pela perda da coisa sem que tenha havido o efetivo adimplemento do bem e que a existência dessa modalidade de juros é a garantia do direito à propriedade cuja desapropriação apenas poderia se dar por necessidade e utilidade pública com a consequente pagamento da justa indenização.¹⁹⁹

Contudo, tratava-se senão de uma busca por um enriquecimento sem causa que não mais poderia ser mantido e nisso, a tomada dessa causa como ponto de luta pela advocacia pública a fim de justificar o texto da Medida Provisória que fora suspenso.

O entendimento ao autor da ação calcava-se dentre outros fundamentos na Súmula 618 do Supremo Tribunal Federal que esclarecia que na desapropriação direta ou indireta, a taxa de

¹⁹⁸ Informações prestadas pela AGU na ADI 2332 n. AGU/MS-12/2005.

juros compensatórios era de 12% ao ano.²⁰⁰ A defesa do autor na busca pela manutenção do percentual de 12% ao ano a título de juros compensatório encontrava arrimo na ideia embutida no preceito constitucional da garantia da justa indenização e que, o valor relativo aos juros deveriam incidir sobre o montante da própria indenização apurada e não, conforme a nova redação do Decreto com a inserção do art. 15-A cujo texto alterava a base de cálculo dos juros para que incidissem sobre o valor da diferença entre o preço ofertado e o valor do bem imóvel definido na sentença de modo que, apenas dessa forma, o preceito constitucional que trata da justa indenização e do direito de propriedade estariam garantidos.

Foi aduzido pelo autor que o percentual de até 6% ao ano não seria capaz de atender à realidade de mercado gerando uma corrosão do capital relativo ao preço do imóvel expropriado.

Vale lembrar que a edição da Sumula 618 do Supremo Tribunal Federal foi editada para atender um reclamo oportuno em época de inflação galopante em contexto e circunstâncias que a justificaram e que não mais estavam mantidas por ocasião do advento da Medida Provisória, objeto da ADI.

Naturalmente, nada impediria que, alterados os padrões econômicos, houvesse nova adequação por meio de novo tratamento normativo sobre a matéria de modo que, o patamar de 6% ao ano se revelava para o caso essencialmente razoável e ajustado à noção de justa indenização.²⁰¹

Na ação, foi postulado o atendimento liminar afirmando-se a urgência e necessidade de seu deferimento ao argumento de que as indenizações a serem recebidas no enquadramento da norma nova seriam inferiores às que teriam direito os expropriados sob a égide do regramento revogado. Também se sustentou que a questão precisava de liminar concedida porque o perigo seria evidente, sem que tenha o autor construído uma base que justificasse essa emergência.

A atuação da Advocacia-Geral da União na defesa do ato normativo impugnado foi impregnada de técnica-jurídica substancialmente robusta. Inicialmente se buscou afastar a tese

²⁰¹ Nesse sentido a manifestação do Procurador-Geral da República na ADI.

da inconstitucionalidade formal afirmando o cabimento de medida provisória como instrumento legislativo adequado para tratar do assunto.

Não obstante a possibilidade do crivo jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal acerca dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência, afirmou-se no feito que a aferição desses requisitos e a acolhida do argumento de sua falta apenas ocorre quando a evidência da ausência salta aos olhos, ou seja, objetivamente evidenciada, não sendo, portanto, aspecto de conclusão política ou percepção subjetiva franqueada ao julgador.²⁰²

Desse modo, e como se apontou, a percepção da relevância e urgência como pressupostos constitucionais presentes na questão discutida é em tese possível, exigindo pronunciamento judicial de modo excepcional, sendo certo que o juízo acerca de tais requisitos diz respeito ao Poder Executivo e Legislativo.

Para além da discussão acerca da possibilidade de se investigar ou não a presença da relevância e urgência das Medidas Provisórias, a Advocacia-Geral da União destacando que o ato impugnado pela parte adversa não se enquadraria como ato administrativo e sim ato de natureza normativa, construído a partir da vontade legitimada a tanto por imperativo constitucional que, na espécie, fora embasado a partir da exposição de motivos levada a público.²⁰³

²⁰² ADI 1717, relator Min. Sydney Sanchez, DJ de 25/02/2000, p. 00050.

²⁰³ Na exposição de motivos, foi afirmado que o Art. 3º tem por finalidade disciplinar a incidência dos juros compensatórios nas desapropriações por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária. Trata-se de questão gravíssima que merece especial justificação. Os juros compensatórios são uma criação jurisprudencial. Atualmente, são aplicados por juízes e tribunais com base na súmula 113 do Superior Tribunal de Justiça e incidem à razão de 12% a.a. sobre o valor da indenização corrigida, a contar da imissão de posse. O impacto que os juros compensatórios vêm causando no valor final da indenização pode ser exemplificado com três situações concretas(...). O inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal estabelece o princípio do justo preço reafirmado no art. 184 que dá tratamento especial às desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, que somente poderão incidir sobre improdutivos que não cumpram a função social. o preceito constitucional não admite o enriquecimento sem causa, atuando em favor do expropriado, garantindo a reposição do seu patrimônio afetado por dano real; e do órgão expropriante que não deve pagar valor superior à reposição devida, excluído qualquer elemento especulativo. É esse o sentido material e formal do justo preço, flagrantemente violado nos exemplos acima mencionados. Sendo certo que, para ser cumprido, é necessária uma disciplina legal clara, que atenda à especificidade da desapropriação por interesse fazer incidir sobre o justo preço os juros compensatórios é elevar as indenizações em 12% a.a., índice que, em face da demora do processo judicial, cresce em progressão aritmética, em clara ofensa ao princípio constitucional do justo preço.'

Assim, a fixação dos juros compensatórios em 6% a.a. justifica-se à medida em que o País passa a conviver com regime econômico de estabilidade da sua moeda, com o fim da ciranda financeira, com a apuração de baixos índices inflacionários, com a redução gradual das taxas de juros internas, inserido num mercado globalizado. Especificamente no mercado financeiro, há que se lembrar da taxa de remuneração da poupança, instrumento básico do sistema financeiro, que se situa nesse patamar."

Quanto ao mérito, precisamente no que diz respeito ao caput do art. 15-A impugnado na ação, o autor da demanda se insurgiu contra o conteúdo do dispositivo por entender indevida a redução da base de cálculo dos juros compensatórios à diferença entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença e também afirmando que a limitação do percentual dos juros compensatórios de até seis por cento ano seria inconstitucional.

A posição defendida pela Advocacia-Geral da União foi no sentido de que a razão do dispositivo estaria no fato de que com a oferta do preço em juízo, o ente expropriante teria adimplido com a indenização correspondente e, fosse o valor fixado na sentença compensado pelo preço ofertado e, somente sobre esse montante, venham a incidir os juros correlatos.

Com efeito, sendo o preço ofertado depositado, tem-se naturalmente para fins de justa indenização a imposição legal de que os juros compensatórios sejam incididos sobre a diferença entre o valor fixado na sentença e o preço ofertado, liberando-se assim o devedor de juros sobre a perda do bem. Desse modo, efetuada a oferta, não se justifica qualquer razão jurídica para imaginar violação aos incisos XXII e XXIV do art. 5.º da Constituição Federal a determinação de que os juros compensatórios incidam sobre a diferença entre o valor fixado na sentença e o valor ofertado cujo depósito já adiantou o expropriante.²⁰⁴

No que tange à limitação dos juros ao percentual de até 6% ao ano, a defesa de sua manutenção foi aguerrida no sentido de se afirmar a inexistência de qualquer agressão ao art. 5.º, incisos XXII e XXIV da Constituição Federal. Sustentou-se a razoabilidade do percentual novo.²⁰⁵

²⁰⁵ Afirmou a Advocacia-Geral da União que “No que toca à limitação dos juros a 6% (seis por cento) ao ano, é ainda menos consistente a impugnação oferecida pelo Requerente. Com efeito, não logrou o Requerente demonstrar em que medida o princípio constitucional da justa indenização insculpido no inciso XXIV do art. 50 da Constituição Federal estaria a exigir fossem fixados em 12% ao ano os juros compensatórios. Como sabido, já desde o Decreto n.º 626, de 07 de abril de 1933, opera no ordenamento jurídico pátrio a definição de limites máximos de juros. Em verdade, antes mesmo da definição de limites máximos de juros, já estabelecia o Código Civil a taxa de 6% ao ano como supletiva da vontade das partes (art. 1062). Especificamente para os 'juros devidos por força de lei', já impunha o art. 1063 do Código Civil a taxa legal de 6% ao ano. É também fato notório que a disposição constitucional que expressamente faz referência a juros possui antes a intenção de limitá-los, em qualquer circunstância, à taxa máxima de 12% ao ano. Tais referências evidenciam a absoluta razoabilidade do parâmetro introduzido pela norma impugnada na inicial bem como a circunstância de que a pretensão dos Requerentes, além de não se fundar em qualquer parâmetro constitucional de controle, resume-se a transformar em limite mínimo as taxas de juros que a Constituição Federal entendeu, ao contrário, máximas e o faz por meio da concessão de status constitucional a construções jurisprudenciais sumuladas.

Desafiante foi a demonstrativa proposta pela defesa do ato normativo impugnado que o texto da Súmula 618 do STF não mais se justificava existir e se aplicar ao contexto da justa indenização. Vejamos o texto levado ao processo pela Advocacia-Geral da União:

“Sustenta o Requerente, em última análise, que a Súmula 618 do Supremo Tribunal Federal fixa o único e exclusivo parâmetro para a fixação da taxa de juros compensatórios compatível com a imposição constitucional da justa indenização. Esse argumento, contudo, restou indemonstrado na inicial. A singela razão oferecida reside na suposta circunstância de juros de doze por cento ao ano "são o mínimo que se paga em aplicações há décadas no país" (fl. 13 dos autos). O argumento revela-se simplesmente falso. Com efeito, os juros compensatórios, como taxa de juros reais, além de guardar observância aos 12% anuais fixados no § 3º do art. 192 da Constituição Federal, equiparam-se aos níveis de juros reais assegurados por lei às cadernetas de poupança instrumento notório e decisivo na captação da poupança popular no País. Essa asseveração factual, destarte, carece da mais absoluta plausibilidade.

Importa considerar, por outro lado, em que se funda a Súmula 618 do Supremo Tribunal Federal. Tal como afirmado na manifestação em anexo do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cuida-se de generalização fundada em caso específico e não antes na afirmação da inexorabilidade da aplicação da referida taxa de juros para a garantia da justa indenização. Com efeito, cuidava-se no RE n.º 85.209 (que deu origem à referida Súmula 618) tão-somente da possibilidade de se introduzir a fixação de honorários no patamar de 12%, sem afirmar-se, contudo, sua inexorabilidade. De resto, tal como detida e longamente exposto na manifestação do Ministério do Desenvolvimento Agrário em anexo, o referido acórdão afasta a cobrança cumulativa de juros compensatórios e moratórios, sem erigir em orientação inexorável a incidência de percentual de 12% de juros anuais.

O julgamento do mérito da ação direta de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2332 ocorreu em 15 de maio de 2018 tendo a parte dispositiva da decisão sido publicada no Diário Oficial da União e no DJe, Ata de Julgamento nº 15, de 17/05/2018. DJE nº 103, e divulgado em 25/05/2018 e publicado em 28/05/2018.²⁰⁶ Eis a ementa do decidido:

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITO VINCULANTE. PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO. OBSERVÂNCIA. RECLAMAÇÃO. NÃO-PROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL,

I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o efeito da decisão proferida pela Corte, que proclama a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, inicia-se com a publicação da ata da sessão de julgamento”.

II – Precedente: Rcl 2.576/SC, Ellen Gracie, DJ de 20.8.2004.

²⁰⁶ Vale lembrar que a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o efeito vinculante e a eficácia erga omnes da decisão do STF, que proclama a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei, se dá com a publicação da Ata da Sessão de Julgamento, nos moldes do decidido na Rcl. 3.473-AgR/DF

III. Agravo não provido. (Rcl. 3.473-AgR/DF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Carlos Veloso, DJ 09/12/2005 pp- 00005).

Restou evidente que, com a publicação da ata da sessão de julgamento da ADI 2332, a liminar que havia sido deferida na ação restou revogada e sem modulação de efeitos.

É que, em 05 de setembro de 2001, em apreciação de pedido liminar formulado em ADI pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar, conferindo com efeitos *ex nunc*, para suspender a eficácia da expressão “de até seis por cento ao ano” no artigo 15-A do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições.²⁰⁷

Também decidiu dar ao final do caput do artigo 15-A, interpretação conforme à Constituição para que a base de cálculo dos juros compensatórios fosse a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença.²⁰⁸

A decisão liminar fora publicada em 13 de setembro daquele ano, tendo, assim, trazido à tona a aplicação do percentual de juros compensatórios, no paradigma jurisprudencial anterior, de 12% a.a. – doze por cento ao ano, outrora estipulado pela Súmula 618, do STF²⁰⁹, aprovada em 17 de outubro de 1984.

Contudo, no que se refere especificamente aos juros compensatórios, no julgamento de mérito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mérito da ADI 2332, julgou parcialmente procedente a ação direta para por maioria, e nos termos do voto do Relator, reconhecer a constitucionalidade do percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse de seu bem, declarando a inconstitucionalidade do vocábulo “até”; o dispositivo tem seguinte redação:

Art. 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo

²⁰⁹ Súmula 618 do STF, segundo a qual na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.

divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

Isso significa que pela decisão, os juros compensatórios devem ser exatamente de 6% (seis por cento) ao ano, diferente do que decidida no momento liminar.

Também decidiu o tribunal por maioria, interpretar conforme a Constituição o *caput* do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições, de maneira a incidir juros compensatórios sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do preço ofertado em juízo pelo ente público e o valor do bem fixado na sentença, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente o pedido, no ponto, em maior extensão.

Decidiu também e o fez por maioria, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Luiz Fux e Celso de Melo, declarar a constitucionalidade do § 1º e do § 2º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41.

Art. 15-A. (...).

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

Além do mais, e por unanimidade, nos termos do voto do Relator, declarou-se a constitucionalidade do § 3º do artigo 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, que tem seguinte redação:

Art. 15-A. (...).

§ 3º O disposto no caput deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença”. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Por maioria, e nos termos do voto do Relator, o tribunal declarou a inconstitucionalidade do § 4º do art. 15-A do Decreto-Lei 3.365/41, vencido o Ministro Marco Aurélio;

Art. 15-A. (...).

§ 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Por unanimidade, e nos termos do voto do Relator, declarou-se a constitucionalidade da estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios previstos no § 1º do artigo 27 do Decreto-Lei 3.365/41 e declarar a inconstitucionalidade da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)”.

O fato é que, decisão cautelar concedida vigorou o seu julgamento de mérito da ADI, realizado pelo STF em 17 de maio de 2018, e, portanto, tem-se por revogados os termos da decisão prolatada em 2001, em sede de cognição sumária, para se reconhecer a constitucionalidade do art. 15-A, caput, do Decreto-lei nº 3.365/41 e, dessa forma, conferir como correta a aplicação ao caso concreto do processo originário e de maneira *ex tunc* de juros compensatórios de 6% ao ano.²¹⁰

Isso significa, no plano prático, que entendimentos incompatíveis com a decisão final do Supremo Tribunal Federal na ADI 2332 devem ser revistos nos oportunos espaços e momentos processuais para a adequação ao que a Constituição da República designa por justa indenização em matéria de juros compensatórios.

Apenas para que o leitor tenha a dimensão dos diversos parâmetros percentuais de juros compensatórios que ao longo do tempo se sucederam e enquanto estava em curso uma plêiade de processos judiciais de conhecimento, devido à sucessão de leis ordinárias e Medidas Provisórias acerca da matéria, além das consolidações jurisprudenciais nas Cortes Superiores, abaixo, traça-se uma linha cronológica a ser observada levando em conta a correta incidência dos juros compensatórios (índice e base de cálculo) a ser aplicada a partir da imissão do expropriante na posse do imóvel.

Em termos didáticos, isso significa dizer que, os juros compensatórios foram sendo fixados de acordo com a seguinte sucessão de normas no tempo e entendimentos jurisprudenciais considerando a imissão na posse em imóveis rurais. Vejamos:

- I. Até 11.06.1997, por aplicação da Súmula 618, do STF, os juros compensatórios são fixados em 12% a.a. (doze por cento ao ano), ainda que se tratasse de imóvel improdutivo.
-

- II. De 12.06.1997 até 26.09.1999: a Medida Provisória nº 1.577 passou a ter vigência em 12.06.1997, data de sua publicação no DOU, quando os juros compensatórios passam a ser de 6% até 26.9.1999, em razão da confirmação da exclusão do vocábulo “até”, no julgamento de mérito da ADI 2332, mesmo que o imóvel fosse improdutivo.
- III. De 27.09.1999 (data da publicação da MP 1.901-30, de 24.9.1999) até 04.05.2000, aplica-se percentual zero de juros compensatórios (0%), nos termos do § 1º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41 e do quanto decidido pela Colenda Primeira Seção desse STJ, no julgamento da PET 12.344/DF, DJe 13/11/2020, já que não há comprovação de perda efetiva da renda
- IV. De 05.05.2000 (data da publicação da MP 2027-38/2000) até 08.12.2015, aplica-se percentual zero de juros compensatórios (0%), nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41 e do quanto decidido pela Colenda Primeira Seção desse STJ, no julgamento da PET 12.344/DF, DJe 13/11/2020, já que não há comprovação de perda efetiva da renda efetiva e os índices de produtividade são iguais a zero.
- V. De 09.12.2015 (data da publicação da MP 700/15) até 17.05.2016, aplica-se percentual zero de juros compensatórios (0%), nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41 e do quanto decidido pela Colenda Primeira Seção desse STJ, no julgamento da PET 12.344/DF, DJe 13/11/2020, já que não há comprovação de perda efetiva da renda, os índices de produtividade são iguais a zero, bem assim a improdutividade do imóvel foi pressuposto de sua desapropriação.
- VI. De 18.05.2016 (vigência da MP 2.183-56/01) até 11.07.2017, aplica-se percentual zero de juros compensatórios (0%), nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41 e do quanto decidido pela Colenda Primeira Seção desse STJ, no julgamento da PET 12.344/DF, DJe 13/11/2020, já que não há comprovação de perda efetiva da renda e os índices de produtividade são iguais a zero.
- VII. A partir de 12.07.2017 (vigência da Lei nº 13.465/2017, aplica-se percentual três de juros compensatórios (0%), nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41 e do quanto decidido pela Colenda Primeira Seção desse STJ, no julgamento da PET 12.344/DF, DJe 13/11/2020, já que não há comprovação de perda efetiva da renda e os índices de produtividade são iguais a zero.

Assim, e como o STF não modulou os efeitos da revogação da medida liminar, quando do julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Advocacia-Geral da União orientou-se no sentido de que deveria ser utilizado o parâmetro de 6% a.a., previsto no art. 15-A, caput, do Decreto-lei nº 3.365/41 (exceto se imóvel tinha GUT e GEE iguais a zero, ou não houve comprovação de perda de renda pelo expropriado, hipótese em que os juros compensatórios são indevidos, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do DL 3.365/41).

É que, cassada a medida cautelar concedida na ADI, no julgamento de mérito, a legislação suspensa tem sua vigência reconhecida desde a data em que foi afastada provisoriamente do ordenamento jurídico, prevalecendo o texto da legislação para o período, em razão da força vinculante e eficácia erga omnes da decisão de mérito na ADI.

Não se trata de pretender-se a retroatividade da decisão de mérito do STF, mas de identificação de ausência de decisão do STF vigente para o período que vai desde a publicação da MP impugnada na ADI até a decisão de mérito, considerada a queda da liminar - decisão meramente provisória que deixou de ter qualquer efeito, passando a ser inexistente, já que não houve modulação de efeitos da decisão de mérito pelo STF - de modo que é aplicável a legislação que havia sido impugnada pela ADI, desde sua entrada em vigor.

Quanto ao tema, dispõem o art. 102, § 2º, da Constituição e o art. 927, inciso I, do CPC, nos seguintes termos:

Art. 102. [...]

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

[...]

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

Assim, o percentual de juros compensatórios, se devidos, é de 6% (seis) por cento ao ano.

Reforce-se que no período de vigência da MP nº 700, de 09 de dezembro de 2015 (data de publicação no Diário Oficial da União) até o dia 17 de maio de 2016, não cabem juros compensatórios em desapropriações para fins de reforma agrária, ou seja, por descumprimento da função social da propriedade.

Tal Medida Provisória estabeleceu nova redação ao art. 15-A, caput e parágrafos do Decreto-Lei nº 3.365/41, sendo que, a despeito de não ter sido convertida em lei, vigorou no interregno acima indicado, de modo que a incidência dos juros compensatórios neste lapso temporal deve ser por ela disciplinada, de acordo com art.62, § 11, da Constituição Federal.

A vigência da Medida terminou em 17 de maio de 2016, como reconhecido pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, no Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 23, de 2016 (DOU de 19.5.2016).

De 18 de maio de 2016 a 11 de julho de 2017, voltam a incidir os dispositivos reputados constitucionais pelo STF, constantes do art.15-A, do DL 3.365/41, sendo que, na hipótese dos autos, os juros compensatórios são de 6% ao ano.

A partir de 12 de julho de 2017, com a aplicação do art. 5º, parágrafo 9º, da Lei nº 8.629/93 (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) – juros compensatórios de 1%, 2%, 3% ou 6% ao ano, a depender dos juros remuneratórios dos Títulos da Dívida Agrária ofertados pelo INCRA.

Este foi o quadro de instabilidade que se afigurou no trato do pagamento em juízo dos valores relativos a juros compensatórios, um desembolso de dinheiro público por anos em razão de uma interpretação equivocada por anos no âmbito do Supremo Tribunal Federal que teve repercussão de grande monta para a União nos milhares de processos judiciais que discutiam o assunto pelo Brasil.

O que é importante destacar é o cenário de embate jurídico e a atuação combativa em favor do interesse público e dos recursos estatais desenvolvida pelo corpo de advogados públicos da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia-Geral da União buscando incessantemente afirmar perante o Supremo Tribunal Federal o equívoco tratamento da matéria pelos órgãos judiciais por anos a fio sem uma reflexão real sobre a juridicidade da questão e os impactos dela no âmbito social sem que houvesse atenção judicial ao seu clamor.

De fato, o Poder Judiciário, a despeito das provocações levadas a efeito pelos membros da Advocacia-Geral da União a partir de suportes jurídicos sólidos e centrados no espírito constitucional, manteve-se inerte a uma compreensão ampliada sobre a justa indenização.

É claro que experimentamos significativa evolução no trato jurídico com as questões relacionadas à reforma agrária, mas longe de ser ela suficiente, notadamente porque o estado de latifúndio continua sendo uma nota do modelo agrário nacional. Preserva-se a detenção de grandes extensões de terras na titularidade de poucos sem um monitoramento confiável e seguro de que haja produtividade segundo os comandos legais e constitucionais. (para outro lugar). Para além disso, os entraves judiciais e as dificuldades de compreensão jurídica e política do assunto por parte das cortes nacionais propõem dificuldades para a implementação substancial dessa importante política social.

CONCLUSÕES

O propósito do presente trabalho foi o de demonstrar que a atuação da Advocacia-Geral da União, por meio de seu órgão representante da autarquia agrária confere alterações ao cenário de existência do Direito Agrário como disciplina de alta densidade no plano acadêmico e, para além disso, dimensiona novas percepções acerca do Direito num espaço econômico e social.

Isso porque, buscou-se evidenciar a atuação do advogado público como divisor de águas no que se refere ao momento produtivo, seja porque ele é elemento diferenciador na idealização e implementação de políticas públicas agrárias, seja porque ele atua na defesa de políticas públicas isonômicas para a concretização do comando constitucional da função social da propriedade, sobretudo, numa atuação aguerrida para que os preceitos sobre a reforma agrária sejam implementados. O desenvolvimento social e econômico deriva dentre outros fatores, dessa atuação e, por consequência, expõe a magnitude do estudo agrário em sentido amplo.

Não se trata de uma tarefa fácil e como se buscou demonstrar, a advocacia pública enfrenta percalços. Com efeito a defasagem legislativa agrária ainda é uma força que atua em desfavor de uma ação mais efetiva. O estado brasileiro, não obstante sua economia fortemente baseada numa matriz agricultável, opera com normativos que em sua maioria surgiram nos anos 60 e segundo um modelo filosófico para o campo incompatível com a principiologia que informa a Constituição de hoje o que sugere uma revisão sistêmica conforme por demais apontado.

Esse déficit regulamentar proporciona a manutenção de algumas situações indesejadas tais como a dificuldade de atualização de programas reformistas agrários que, com a legislação mais recente, não foram resolvidas.

A aparente distância entre os formatos produtivos do agronegócio e da agricultura familiar numa aparente atuação marcada por competições, sugere problemas, notadamente no que toca a apoios governamentais no campo das políticas públicas específicas e ainda no incentivo da iniciativa privada.

Disso, derivam problemas sociais de grande complexidade e que fazem a necessidade do advogado público para um efetivo estudo e enfrentamento.

Procurou-se ainda mostrar a judicialização das questões agrárias e que, com o advento da Constituição de 1988, a defesa do interesse público, sob o qualquer ponto de vista analisado, tornou-se tecnicamente mais qualificado, considerada a existência da Advocacia-Geral da União e toda seu empenho para se consolidar como órgão de advocacia de Estado.

Nesse contexto, as políticas públicas sobre reforma agrária encontraram interpretações que antes não existiam dado fato de que os interesses da União, antes do advento da AGU, se encontravam, de certa maneira, indefesos. De fato, os processos reformistas exigiram em demasia uma atenção técnica que desde o modelo adotado de conformidade com a lei de regência até a efetivação dos pagamentos de justas indenizações no sentido estrito do termo aconteceu em razão de uma percepção técnico-jurídica dos advogados públicos que se empenharam na preservação da política pública e se incumbiram de um processo de fiscalização rotineiro no que tange ao emprego de recursos públicos, tanto no contexto administrativo quanto na esfera judicial.

No processo judicial, procurou-se demonstrar que não raras foram as tentativas de mostrar ao Poder Judiciário os modos corretos de cálculo de indenizações, sobretudo no que tange aos juros compensatórios. Essa modalidade de juros por anos foi feita à margem da razoabilidade da norma e com uma chancela judicial a despeito de uma significativa gama de argumentos e fundamentos legais, financeiros, econômicos e sociais, muitas das vezes sem êxito.

Fazer o Poder Judiciário compreender equívocos na técnica de cálculos de justas indenizações não foi tarefa sem dificuldades e exatamente diante das concepções arraigadas dos membros do Poder Judiciário, os cofres públicos experimentaram prejuízos que atualmente sequer podem ser recuperados em razão de concepções equivocadas acerca do cabimento de ações rescisórias.

De todo modo, é importante salientar, e o que foi a razão de ser da presente pesquisa é que a advocacia pública, uma verdadeira advocacia de Estado, ocupada em tutelas os postulados regentes da Administração Pública e os recursos públicos associada a uma atuação impregnada de vontade de implementação de políticas públicas dirigidas aos mais necessitados segundo uma programação social sem que esteja ela desatrelada

de um viés desenvolvimentista norteia o espírito combativo e protetor dos membros da Advocacia-Geral da União.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO IBGE. Página inicial. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/>>. Acesso em 20 dez 2021.

AGU - Publicações da Escola da AGU: Lei complementar 76/93 Comentada pela PFE/INCRA – Escola da Advocacia Geral da União Ministro Victor Nunes Leal – Ano IV, n. 20 (agosto/2012)- Brasília, 2012.

ALVARENGA, Octávio Mello. Manual de direito agrário. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1985.

AMORIM, Filipo Bruno Silva. **Lei Complementar 76/93 Comentada pela PFE/INCRA**. Publicações da Escola da AGU, v. 1, n. 20, 2012.

BIGONHA, Ana Paula Ribeiro. COSTA, Luiz Henrique Manoel. **A carta de sesmaria régia outorgada da Câmara de Vila Rica aos 27 de setembro de 1711**. Brasília a. 41 n. 164 out/dez 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Bauru, SP: Edipro. 4.^a ed. 2008

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9.^a ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

BORBA, Joao Paulo Santos. **O papel da advocacia-geral da união na responsabilização da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a administração pública**. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 21, n. 01. p. 91-110, jan./mar.2022.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 11.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em: 20 fev 2021.

BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 20 fev 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A secretaria especial de assuntos fundiários. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-fundiaria-rural/a-secretaria-especial-de-assuntos-fundiarios>>. Acesso em: 11 out 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Agricultura familiar. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>>. Acesso em: 11 out 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Governança fundiária. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/governanca-fundiaria>>. Acesso em: 10 out 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Um decálogo para a advocacia pública**. Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 10, n. 107, p. 36-37, jan. 2010.

BURANELLO, Renato. **Manual do Agronegócio**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. **A relação jurídico-funcional entre a Advocacia-Geral da União e o Poder Executivo Federal**. Brasília, Dissertação (mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) 2006.

CARVALHO FILHO, José Juliano. **Política agrária do governo FHC: Desenvolvimento Rural e a Nova reforma agrária**. In LEITE, Sérgio (org). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2.ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da república do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2017.

CAVALCANTE, José Luiz. **A lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**. HISTORICA. REVISTA ON LINE DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ANO 01. JUNHO DE 2005. ISSN 1008-6284. N.º 2

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de filosofia constitucional contemporânea**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação constitucional**. 2.ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor. 2003.

COMPARATO, Fabio Konder. **Direito Público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva. 1996.

COSTA, Emília Viotti. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 8.ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CRESTANI, Leandro Araújo. STADUTO, Jefferson Andrônio Raimundo. **O atraso tecnológico no setor agropecuário brasileiro**. Revista Eletrônica História em Reflexão, vol. 6. 2012

FACCI, Lúcio Picanço. **Conciliação no Direito Processual Público: Novos paradigmas e a experiência recente na Advocacia-Geral da União**. Revista Dialética de Direito Processual (RDDP), ISSN 1678-3778. Jan 2012, n., 106.

FARIAS, Valdez Adriani. **Princípio constitucional da função social da propriedade rural. Temas aprofundados AGU**. Ed. Jus Podivm 2012.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 24.ª ed. São Paulo: Companhia editora nacional. 1991.

GARCIA, Paulo. **Terras devolutas; defesa possessória, usucapião, regime Torrens.** Ação discriminatória. Belo Horizonte: Edição da Livraria Oscar Nicolai, 1958, p. 22.

GARCIA, Pedro Mendes, SERVO, Fábio. JÚNIOR, José Ronaldo CARTA DE CONJUNTURA NÚMERO 56 — NOTA DE CONJUNTURA 27 — 3 ° TRIMESTRE DE 2022 Disponível

[://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wpcontent/uploads/2022/09/220921_cc_nota_27_pib_a_gro.pdf](http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wpcontent/uploads/2022/09/220921_cc_nota_27_pib_a_gro.pdf). acessado em 25 de setembro de 2022

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes, OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva, CÂMARA, Andalessia Lana Boreges. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 20. N.02, p. 21-50. 2021.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito & Utopia em Roberto Mangabeira Unger: democracia radical, imaginação institucional e esperança como razão.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Domesticando o leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional.** São Paulo: 2012, p. 198.

GUEDES, Jefferson Carús. **“Desapropriação” da posse no direito brasileiro.**

GUEDES, Jefferson Carús. **Função social das “propriedades”: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social.**

HAUSCHILD, Mauro Luciano. GUEDES, Jefferson Carús (coord). **Nos limites da história: a construção da AGU: livro comemorativo aos 15 anos da AGU.** Brasília: UNIP:Anafe, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** São Paulo: Ségio Fabris Editor, 1991.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 2.ª ed. ed Del Rey Belo Horizonte, 1999.

<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1> acesso em 11 de outubro de 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

IBGE. Estrutura fundiária. [://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101773_cap2.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101773_cap2.pdf). Acesso em 18 de julho de 2022 Acesso em 18 de julho de 2022.

INCRA - PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incr para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: Incra, p. 37, 2011.

INCRA, PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO. Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incr para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: Incra, p. 37, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

JUNIOR, Ronaldo Jorge Araújo Vieira. **A advocacia pública consultiva federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União.** Revista da AGU. N. 19. ISSN 1981-2035. Brasília P. 11 p 10-40

JUNIOR. Edilson Pereira Nobre. **Desapropriação para fins de reforma agrária.** 3.ªed. Curitiba: ed Juruá, 2012.

JUNIOR. Osvaldo Canela. **Controle judicial das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva. 2011.

LACERDA, Bruno Amaro. SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto e. **O direito administrativo e a fundamentalidade da pessoa.** Fórum Administrativo: Direito Público. Belo Horizonte. 2001. p 19-28

LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica do direito agrário.** São Paulo: LTr, 1975.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da constituição.** 4.ª ed. Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 1998. p. 53.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** Editora Companhia das Letras, 2012.

LUZ. Vlademar Pereira. **Curso de direito agrário.** Porto Alegre: Sagra luzzato, 1996.

MANGABEIRA UNGER, Roberto. **O direito e o futuro da democracia.** Trad. Caio Farah Rodrigues, Marcio Soares Grandchamp, Boitempo, São Paulo, 2004.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra.** São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARQUES. Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2012

MARSHALL, Tim. **Prisioneiros da Geografia: 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global.** Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra.** São Paulo: Hucitec, 1998, p.65.

MARTINS, Thiago Penido, JUNIOR, Rodolpho Barreto Sampaio. **A desapropriação à luz da função social da posse: reflexões críticas acerca dos direitos do possuidor face à garantia constitucional de indenização prévia e justa.** <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=008a0e182c42176b>. Acesso em 06 de novembro de 2022.

MAYA. Emilio Alberto. **Princípios de Direito Agrário: Desapropriação e reforma agrária.** São Paulo: Saraiva, 1988.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Direito administrativo.** 20.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993).** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

MEREA, Paulo. **A solução tradicional da colonização do Brasil**. Dias, Carlos Malheiro (Dir.). História da colonização portuguesa no Brasil. Porto: Litografia Nacional, 1924, v. 3, p. 168.

MILANO, Giovanna Bonilha. GEDIEL, José Antônio Peres. **Movimentos sociais, a luta pela terra e os caminhos da invisibilidade**. In **Direitos em conflito: Movimentos sociais, resistência e casos judicializados**. Vol 2.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. 1. Ed. Porto Alegre: Ed. L&PM Pochet, 2018.

MOTA, Carlos Guilherme (org). **Viagem incompleta: a experiencia brasileira**. 2. Ed. São Paulo: Senac, 2000.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações do Direito administrativo**. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Poder, Direito e Estado: O Direito administrativo em tempos de globalização (in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto)**. Belo Horizonte: editora Forum, 2011.

OLIVEIRA, Umberto Machado. **Princípios de direito agrário na constituição vigente**. Curitiba: Juruá. 2004.

OPITZ, Silvia C.B, OPITZ, Osvaldo. **Curso completo de direito agrário**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PAIXÃO, Cristiano. BIGLIAZI, Renato. História constitucional inglesa e norte americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional. Brasília: Ed. UNB 2008P.

PAULSEN, Leandro. CAMINHA, Vivian Josete pantaleão. Rios, Roger Raupp. **Desapropriação e reforma agrária**. Porto Alegre: livraria do advogado, 1997.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis constitucionais das terras devolutas**. Belo Horizonte: Delrey. 2003.

PLATAFORMA S.I.L.B. O sistema sesmarial. Disponível em: <<http://www.silb.cchla.ufrn.br/o-sistema-sesmarial>>. Acesso em: 20 set 2022.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 26.ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RAMOS, Saulo. **Código da Vida: fantástico litígio judicial de uma família: drama, suspense, surpresas e mistério**. São Paulo: Planeta, 2007.

RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas**. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. A desapropriação no direito agrário. São Paulo: Atlas, 1992.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. In: **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. 2004, p. 25.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo**. In **A questão agrária no brasil (debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000**. Joao Pedro Stedile (org) . são Paulo. Ed. expressão popular, 2013

SANCHEZ, Cid Roberto Almeida. **Natureza do decreto presidencial para fins de reforma agrária**. Revista da AGU n.16. p. 66 p 64-78. Brasília, abr/jun de 2008.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In:SARAVCIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (org). Políticas públicas:coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7. Ed. Porto Alegre: Livraria do adv

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Ed Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros. 2005.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Leg. Brasileira, 1968.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **O papel da advocacia pública no controle da legalidade da Administração**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, 2004.

TAVARES, André Ramos. **Manual do Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva. 2012.

TENÓRIO, Igor. **Direito agrário: conceito**. São Paulo: resenha universitária, 1975.

TRENTINI, Flavia. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas. 2012.
UNGER. Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo editores. 2004.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: Um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar. 2005.

VARELA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais**. Leme: Editora de Direito, 1997.

VIANNA, José Francisco da Rocha. **Evolução do povo brasileiro**. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1933.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Volume 1. São Paulo: Ed. USP. 1987.

