

Justiça agrária

IGOR TENORIO

Professor de Direito Agrário na UnB e
membro do Serviço Jurídico da União

INTRODUÇÃO

A recente proposta de emenda constitucional criando a justiça agrária merece uma análise detida e profunda.

No Brasil, a década de cinquenta foi dedicada ao início dos debates sobre a reforma agrária, continuados nas subseqüentes décadas, trazendo-nos, enfim, a Emenda Constitucional nº 10, de 1964, o Estatuto da Terra, e o surgimento de uma nova disciplina jurídica autônoma — o direito agrário.

Na esteira desse esforço, remodelaram-se as entidades jurisdicionadas ao Ministério da Agricultura; e editou-se farta legislação sobre proteção e previdência para o empregado rural; crédito rural; cooperativismo; colonização e terras devolutas; reflorestamento e defesa ecológica; preços mínimos e seguro agrário; e outras medidas de política agrícola.

Nas faculdades de direito surgiu a oferta da disciplina direito agrário, após decisão do Conselho Federal de Educação.

E tudo isso trouxe aos estudiosos a preocupação de debates sobre a codificação do direito agrário; sobre o ensino e a capacitação em direito agrário; e levou a um esforço mais sério quanto à publicação de livros doutrinários, e a realização de inúmeros cursos, encontros e congressos.

JUSTIÇA AGRÁRIA

2 — Superadas as etapas do surgimento do direito agrário como disciplina autônoma, pondo o Governo em execução a reforma agrária, tal como contida no Estatuto da Terra, e passando o setor agropecuário a merecer posição de máximo relevo na política de desenvolvimento nacional, é natural que o tema subsequente de realização da justiça social no campo viesse a corporificar-se nas diversas sugestões de institucionalização da justiça agrária.

O ambiente de reivindicações sociais; os problemas das novas fronteiras agrícolas; atritos entre posseiros e grileiros; e a necessidade de um ordenamento racional para os problemas decorrentes da produção rural e da utilização da terra recomendam um exame dessa opção.

A década de oitenta terá como centro, no campo jusagrarista, o debate sobre a justiça agrária.

Desprezando-se alvitre anteriores, convém fazer-se um apanhado da evolução desta idéia, desde o Estatuto da Terra.

No Estatuto (Lei nº 4.504, de 1964) havia um embrião de justiça administrativa rural — a Comissão Agrária — como órgão específico para a execução da reforma agrária, constituída de um representante do Governo, e representação triplíce dos proprietários rurais e dos trabalhadores rurais, e mais um representante de entidade pública vinculada à agricultura e um representante dos estabelecimentos de ensino agrário. A comissão se vinculava à área prioritária regional de reforma agrária, com funções de instruir pedidos de aquisição e de desapropriação de terras; de selecionar candidatos para os lotes rurais; de sugerir programas regionais de reforma agrária; e de acompanhá-los em sua implantação. Ao que saiba, não passou do art. 42, do Estatuto, para vida efetiva.

COMISSÕES DE CONCILIAÇÃO DO IAA

3 — Continuaram a funcionar as Comissões de Conciliação e Julgamento do Instituto do Açúcar e do Alcool, consoante o Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei nº 3.883, de 1941), em seus arts. 107 a 109. Ali está uma instância administrativa colegiada do IAA, a qual dirime as questões entre fornecedores de cana e usineiros, concernentes aos contratos de fornecimento de matéria-prima.

Nunca se levantou dúvida quanto à constitucionalidade da jurisdição administrativa. No campo doutrinário é ainda atual a conclusão do Ministro BILAC PINTO, em seus **Estudos de Direito Público**.

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Conflito de Atribuição nº 5.334, em decisão do Pleno (1970), concluiu em favor da instância administrativa, declarando, na ementa do acórdão que, em litígio entre fornecedor e receptor de cana-de-açúcar, o contrato misto, de arrendamento

da propriedade rural e de fornecimento de cana, no qual sobrelevam relações jurídicas regidas pelo Estatuto da Lavoura Canavieira, é de submissão obrigatória à Comissão de Conciliação e Julgamento do IAA.

Portanto, o embrião de justiça agrária proposto ou em funcionamento é o da instância administrativa prévia.

TENTATIVAS ANTERIORES

4 — Em 1969, o Prof. J. MOTTA MAIA fez um levantamento de algumas tentativas para instituição de uma justiça agrária no Brasil, em sua obra **Iniciação à Reforma Agrária**.

Aludiu a mais antiga, de 1943, em anteprojeto de código elaborado no Ministério da Agricultura, com um capítulo sobre organização e funcionamento da justiça do trabalho rural. Os mesmos dispositivos foram conservados por FRANCISCO MALTA CARDOZO, em seu trabalho substitutivo.

Segue-se o projeto de Código Rural gaúcho, com a notável colaboração de JOAQUIM LUIZ OSÓRIO, e sua proposta de uma judicatura rural.

Em 1961, a Confederação Nacional da Agricultura patrocinou a elaboração de um projeto, levado à consideração do Instituto dos Advogados Brasileiros.

Em 1968, o II Congresso Nacional de Agropecuária realizado em Brasília aprovou sugestão para a pronta criação de uma jurisdição para solucionar os conflitos e litígios decorrentes da aplicação do direito agrário.

Subseqüentemente, o Ministro da Agricultura instituiu Comissão Especial (Portaria nº 322/68), a qual concluiu seus trabalhos propondo a criação, através de ato institucional, da justiça agrária, tendo, como órgãos, o Tribunal Superior Agrário, os Tribunais Regionais Agrários e as Juntas de Conciliação e Julgamento.

O Instituto dos Advogados Brasileiros, em sua Revista, nº 27, de 1973, publicou esses textos.

IADB E ALADA

5 — Entre outras contribuições sobre o tema, na década de sessenta, convém lembrar as atividades do Instituto Brasileiro de Direito Agrário (IADB) e da ALADA — Associação Latino-Americana de Direito Agrário, ambas editoras de revistas de efêmera duração.

Continuam, também, a surgir artigos divulgados pela **Revista Jurídica do IAA**, mantendo aceso o debate.

OCTÁVIO MELLO ALVARENGA, autor de vários desses artigos, estuda a reforma agrária para defender a possibilidade da criação de uma justiça

agrária e tribunais agrários especiais, no Brasil, repetindo teses que o autor apresentou, inúmeras vezes, no afã de ver frutificar sua idéia.

IVO FREY sugere, na **Revista do IBDA**, designação de comissão de alto nível para estudar e propor a consolidação da legislação agrária, e providências para a criação da justiça rural ou agrária.

A defesa de IVO FREY para adoção de um instrumento judiciário específico para dirimir os problemas emergentes das atividades do campo é justificada pelas suas peculiaridades. E vai além, dizendo: "Aliás a necessidade de acolher-se um direito adjetivo adequado para a mecânica dos processos judiciais que tratem do direito agrário foi logo pressentida pelo Estatuto da Terra." Lembra, contudo, que o socorro ao art. 685 do antigo Código de Processo Civil não foi o caminho adequado para o julgamento das controvérsias decorrentes das lides rurais.

CONGRESSO INTERAMERICANO DE DIREITO AGRÁRIO

6 — Acontecimento de relevo é, em outubro de 1971, a realização do 19 Congresso Interamericano de Direito Agrário. Nele, defende CARLOS F. MIGNONE a tese "Discriminação de Terras Públicas e Autonomia Jurisdicional", na qual, entre sugestões alternativas, lembra a criação do Juiz Agrário com jurisdição naquelas áreas necessárias ao desenvolvimento. Suas decisões poderiam ser revistas por um tribunal agrário especializado, cujas sentenças, obrigatoriamente, seriam irrecorríveis.

PUBLICAÇÕES DO INCRA

7 — Na **Revista de Direito Agrário**, publicação técnica editada pelo INCRA, e, lamentavelmente, descontinuada, no número inaugural (1973), OCTAVIO MELLO ALVARENGA volta a insistir quanto às razões de uma especialização na judicatura, citando, entre outros, os juristas C. J. ASSIS RIBEIRO, J. MOTTA MAIA e EDGARD TEIXEIRA LEITE. Pergunta se existe razão para procrastinar-se a montagem de um aparelho judicante especializado, e lembra a necessidade da especialização do julgador. Não "a pseudojustiça agrária de ordem administrativa", mas órgãos de conciliação e julgamento e tribunais agrários. Para o articulista "a instituição da justiça especializada é a única maneira de atender, com rapidez, eficiência e segurança, o homem que trabalha pelo desenvolvimento agrário do Brasil".

CARTA DE CRUZ ALTA

8 — Em 1975, editou-se a "Carta de Cruz Alta", por ocasião do I Seminário Ibero-Americano de Direito Agrário, constando sobre justiça agrária recomendação específica: "A criação e implantação da justiça agrária, setor especializado que dirimirá os conflitos oriundos das atividades agrárias e das relações que delas emergem. Na reformulação do Poder Judiciário, agora em estudos, torna-se oportuno reencetar os relativos à especialização agrária, a exemplo do que se fez no Peru e em outros países, tanto latino-americanos, como europeus."

Mas a pesquisa com vista à reforma do Poder Judiciário, comandada pelo Ministro ELOY DA ROCHA, à ocasião em que presidiu o STF, colheu poucas sugestões. Nesse sentido, todas afinal descartadas, no documento do "Diagnóstico".

A Emenda Constitucional nº 7, de 1977, ao reformular o Poder Judiciário, nada disse sobre justiça agrária, e nem sequer a admitiu como contencioso administrativo.

OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

9 — Ainda cabem alguns registros.

O primeiro é o artigo "Justiça agrária", do Prof. LUIZ L. STEFANINI, na **Revista do ITERPA**, em 1976, comentando proposta de emenda à reforma do Poder Judiciário, e delineando a competência da justiça agrária.

O segundo é a realização do Seminário **O Homem e o Campo**, promovido, em 1976, pela Fundação Milton Campos, e do qual constou o "Grupo de Trabalho sobre Legislação e Justiça Trabalhista no Campo".

No decorrer do conclave, como expositor, o Senador JOSÉ LINDOSO demonstrou por que a prestação jurisdicional ao camponês é precária. Alinhadas, são essas as razões, as quais endossam estudo anteriormente publicado pelo Dr. JOÃO BAPTISTA HERKENHOFF, Juiz de Direito em Vitória:

- a) duas justiças competentes para conhecer as controvérsias oriundas da relação de trabalho rural: a de trabalho (*contrato de trabalho rural*) e a comum (relações regidas pelo Estatuto da Terra e acidentes do trabalho);
- b) utilização de procedimento sumariíssimo nas causas que versam sobre posse e uso temporário da terra, mesmo em hipóteses complexas;
- c) demora no julgamento dos dissídios trabalhistas;
- d) peculiaridades das relações de trabalho rural, "que não podem ser perfeitamente equacionadas, nem pela justiça comum, nem pela justiça do trabalho".

Em resumo muito feliz, propôs o Senador JOSÉ LINDOSO, como opções, as seguintes:

1ª) a justiça agrária se estruturaria na mesma linha da atual justiça de trabalho;

2ª) a justiça agrária funcionaria entrosada com a justiça comum, na base municipal, usando-se o esquema adotado pela justiça eleitoral;

3ª) a justiça agrária funcionaria na base de uma justiça administrativa.

Cite-se, ainda, importante conferência pronunciada pelo Prof. OCTAVIO MENDONÇA, da Universidade do Pará, pronunciada no II Forum Nacional de Debates sobre Ciências Jurídicas e Sociais (Brasília, 1977) — “Justiça agrária, paz social e desenvolvimento econômico”, publicada na **Revista de Informação Legislativa** nº 55 (jul./set. 1977), pág. 101.

MEMORIAL DA SNA

10 — Finalmente, em 1980, a Sociedade Nacional da Agricultura elaborou longo Memorial ao Governo da União, insistindo, em ofício de seu Presidente, Dr. OCTAVIO MELLO ALVARENGA, na constituição de uma Comissão para estudo da proposta de criação da justiça agrária. Além do Memorial, em anexos, figuram a Exposição de Motivos ao Ministro da Agricultura (1969) e teses de OCTAVIO MELLO ALVARENGA, J. PAULO BITTENCOURT, IVO FREY, C. J. ASSIS RIBEIRO e J. MOTTA MAIA.

EMENDA CONSTITUCIONAL

11 — A Proposta de Emenda à Constituição nº 89, de 1980, institui a justiça agrária. Ao fazê-lo, imprime nova redação ao art. 112 da Constituição Federal, para incluir, entre os órgãos do Poder Judiciário, os **juizes da justiça agrária**.

A competência dos juizes da justiça agrária está dita como sendo a de processar e julgar, em primeira instância:

I — as causas originadas de discriminação e titulação de terras;

II — as causas pertinentes a terras devolutas do Município, do Estado e da União;

III — os dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores rurais, e outras controvérsias oriundas da relação do trabalho executado no meio rural;

IV — os litígios relativos a acidentes do trabalho verificados durante a execução de tarefa rural.

O órgão recursal é o Tribunal Federal de Recursos.

A INICIATIVA DO DEPUTADO JORGE ARBAGE

12 — O autor da proposta de emenda constitucional é o Deputado JORGE ARBAGE, e sua iniciativa conta com significativo apoio de Deputados e Senadores.

Justificando-a, lembra a autonomia legislativa do direito agrário, só surgida no Brasil em 1964. Diz que o Estatuto da Terra “não prevê meios

de imprimir solução adequada aos freqüentes conflitos relativos à posse, uso e transmissão de terras". Crítica a vinculação do INCRA ao Ministério da Agricultura. Mostra, ainda, a inadequação da justiça comum para solução de demandas, pois no regime de relações de poder, o homem do campo, no Brasil, se encontra sem nenhuma defesa legal.

Propôs (por evidente engano) a cobertura das despesas da justiça agrária pela receita oriunda do Imposto Territorial Rural. (O produto desta arrecadação pertence por inteiro ao Município, consoante o art. 24, § 1º, da Carta Magna, e a proposta não quis alterar dita disposição do sistema tributário.)

E conclui que "a instituição da justiça agrária é pressuposto da experimentação de um sistema de reforma agrária, que está no propósito do Governo".

ESTRUTURA E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA AGRÁRIA

12 — Deixaremos de lado quaisquer considerações sobre a importância da proposta. É óbvio que foi com a atual proposta que, pela primeira vez, chegou-se a um texto modificador da Constituição Federal. Como uma homenagem intelectual ao Deputado JORGE ARBAGE, examinaremos, no sentido de fornecer subsídios, duas hipóteses de aperfeiçoamento do texto:

I — quanto à estrutura da justiça agrária; e

II — quanto à sua competência.

Parece-nos que a melhor estrutura seria:

a) Tribunal Superior Agrário;

b) Tribunais Regionais Agrários; e

c) Juntas de Conciliação e Julgamento.

Dita enumeração de órgãos a aproximaria do modelo da justiça do trabalho.

Quanto à sua competência caberia abranger:

I — questões sobre a terra rural, pública ou particular, que versem sobre propriedade, domínio útil ou posse, bem como sobre discriminação de terras devolutas;

II — as desapropriações por interesse social para fins da reforma agrária; e as questões decorrentes de distribuição de terra, programas de acesso à terra e colonização;

III — questões fiscais do imposto de renda sobre a produção agropecuária; do Imposto Territorial Rural; das taxas, contribuições de melhoria e contribuições parafiscais, lançadas sobre o produtor rural;

IV — questões relativas a contratos agrários entre proprietários da terra, arrendatários, parceiros e ocupantes;

V — questões individuais ou coletivas oriundas de relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores rurais; e as relativas à previdência social rural e acidentes de trabalho rural;

VI — questões relativas a contratos de sociedade para exploração de fundo rural, arrendamento, parceria e contratos rurais atípicos; de empreitada rural; de armazenagem de produtos rurais por produtores e cooperativas;

VII — questões relativas a usucapião, servidões prediais, vícios redibitórios, locação e direitos de vizinhança relativos a prédios rústicos;

VIII — questões relativas à assistência e proteção à economia rural, quanto à produção e distribuição de sementes e mudas; reprodutores, inseminação artificial e registro genealógico; mecanização agrícola; cooperativismo e sindicalismo rural; crédito rural; preços mínimos; armazenagem; contratos de compra de produtos rurais; seguro agrícola; obras de engenharia rural; e aviação agrícola;

IX — questões relativas à exploração agrícola, pecuária florestal, e extrativa vegetal e animal; conservação e defesa de recursos naturais renováveis, água e fauna;

X — questões relativas à proteção penal da propriedade e dos bens rurais, inclusive decorrentes da aplicação do direito penal, legislação agrária, florestal e de proteção à fauna;

XI — questões em geral decorrentes da aplicação das normas substantivas do Estatuto da Terra;

XII — questões relativas ao Estatuto da Lavoura Canavieira;

XIII — questões sobre convênios, tratados e acórdãos internacionais sobre defesa sanitária vegetal e animal; padronização, classificação e comercialização externa de produtos agropecuários.

É evidente que o rol acima pode ser reduzido, sintetizado ou aperfeiçoado. Sua enumeração se fez dentro de nossa concepção do conteúdo do direito agrário (cf. nosso **Manual de Direito Agrário Brasileiro**).

Em conclusão, a proposta do Deputado JORGE ARBAGE traz a oportuno debate nacional um dos mais importantes temas de nossos tempos — a criação da justiça agrária, o que significa uma busca iniciada em 1943, e que talvez tenha um término feliz em 1981, trinta e oito anos depois de sua primeira concepção por LUCIANO PEREIRA DA SILVA, JOÃO SOARES PALMEIRA e ADAMASTOR LIMA.

NR.: A Proposta de Emenda à Constituição nº 89/80 foi considerada prejudicada pelo decurso de prazo (DCN — Sessão Conjunta — de 1-4-81, pág. 333).