

REFORMA AGRÁRIA: A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E A DESAPROPRIAÇÃO

Diamantino Silva Filho,

Eduardo Diamantino Bonfim e Silva

Advogados membros da Academia Brasileira de Direito Tributário de São Paulo, o primeiro, especialista em Direito Agrário e o segundo, em Direito Tributário.

A legislação disciplinadora do ITR (Lei nº 9.393/96) determina que as áreas de preservação permanente e reserva legal sejam excluídas da área tributável relativa ao imóvel rural.

A Lei nº 8.629/93, por sua vez, dispõe sobre a política agrícola e fundiária e contém dispositivos referentes à desapropriação para fins de reforma agrária previstos na Constituição Federal.

Exercendo função regulamentadora destes dispositivos legais, principalmente quanto aos requisitos de verificação do cumprimento da função social da propriedade, o Incra expediu a Instrução Normativa nº 11 de 04/04/03, na qual explicita os conceitos de Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE).

Estes conceitos são instrumentos de verificação do atendimento da função social da propriedade rural e determinantes para provocar a incidência ou não da lei de desapropriação para fins de reforma agrária.

Instrução Normativa-Incra 11, de 04/04/03

O art. 4º da IN 11 de 04/04/03 estabelece que se considera propriedade produtiva a área explorada econômica e racionalmente, devendo atingir, simultaneamente, o GUT igual ou superior a 80% e o GEE igual ou superior a 100%.

Em tese, poder-se-ia deduzir que este dispositivo encontra-se em consonância com o art. 186, I, II, da CF, segundo o qual a função social da propriedade é cumprida quando o imóvel rural atende aos critérios e graus de exigência estabelecidos em lei e, sobretudo, aos requisitos pertinentes ao seu aproveitamento racional e adequado, utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. O que é discutível não é o exercício do poder regulamentador, dentro dos limites inerentes ao sistema jurídico, mas sim os termos em que foram estabelecidas as referidas exigências.

O art. 7º da IN 11, de 04/04/03, prescreve a forma de cálculo da área aproveitável do imóvel: área total subtraindo-se a área não aproveitável. Recorde-se que a base de cálculo do ITR é o valor venal do imóvel, excluídos os valores relativos a construções, instalações, benfeitorias, florestas plantadas. Também são excluídas da área tributável as glebas constituídas como sendo de preservação permanente, as destinadas à reserva legal e as imprestáveis para qualquer explora-

ção.

Ainda regulamentando a matéria, o art. 8º trata das áreas que não podem ser consideradas como efetivamente utilizadas, como não aproveitáveis e, também, das que não podem ser utilizadas para fins de GUT e GEE. Estas últimas são as seguintes: (i) protegidas por legislação ambiental que estejam sendo utilizadas em desacordo com as disposições legais a que estiverem submetidas; (ii) com projeto de lavra mineral não exploradas efetivamente com atividades minerais, e que não estejam sendo utilizadas para fins agropecuários, desde que não haja impedimento de natureza legal ou técnica.

Para facilitar o entendimento da matéria, observa-se na legislação analisada as seguintes definições:

(i) GUT (Grau de Utilização da Terra), calculado da seguinte forma (art. 5º da IN 10/2002):

$$GUT = AEU \times 100$$

AAI

Onde:

AEU = Área Efetivamente Utilizada, aquela que se encontra de acordo com o conceito de função social da propriedade. Tem-se especial destaque ao cumprimento da legislação ambiental, que está diretamente ligada ao grau de produtividade e eficiência do imóvel.

AAI = Área Aproveitável do Imóvel, que, nos termos do art. 7º é calculada subtraindo-se a área não aproveitável da área total. Áreas não aproveitáveis, por sua vez, de acordo com o art. 6º, são: (i) ocupadas com construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos; (ii) comprovadamente imprestáveis a exploração; (iii) sob efetiva exploração mineral; (iv) protegidas por legislação ambiental e as de efetiva preservação permanente.

(ii) GEE (Grau de Eficiência na Exploração): obtido de acordo com a sistemática e as tabelas constantes da IN 10/02, variáveis quanto ao tipo de exploração agropecuária.

(iii) Área Utilizada de Maneira Incorreta: aquelas enquadradas nos incisos I e II do art. 8º, e que, de acordo com o parágrafo único, não podem ser utilizadas para o cálculo do GUT e do GEE.

Possibilidade de impugnação jurídica quanto à legalidade da IN

Limitação quanto ao cômputo dos graus de utilização e de eficiência do imóvel

Os conceitos prescritos pela IN, notadamente aplicáveis ao art. 8º, não permitem que uma específica parcela de área produtiva, mas que é explorada de maneira incorreta, seja enquadrada em nenhuma das suas definições. Isto significa dizer que a área da propriedade que se encontra na situação prevista no art. 8º não será utilizada para cômputo do percentual de grau de utilização e eficiência do

imóvel (GUT e GEE).

Dessa forma, no momento em que da Área Total não pode ser subtraída a área utilizada de maneira incorreta, resta impossibilitado o alcance dos percentuais de GUT e GEE determinados por lei e, sobretudo, enseja a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, pelo não cumprimento da função social da propriedade rural.

Sendo assim, se há parcela do imóvel rural que está sendo utilizada de maneira incorreta, da forma como dispõe o art. 8o da IN, não haverá como atingir os 100% de GEE e, muito dificilmente, os 80% de GUT exigidos como requisitos necessários para considerá-la área produtiva.

Com isso, pelo simples fato da utilização inadequada de parcela, ainda que diminuta, da propriedade rural, estaria configurado o não atendimento à função social e, conseqüentemente, passível de desapropriação.

Inconstitucionalidade da exigência de 100% de GEE

O art. 185 da Constituição Federal prescreve que a propriedade produtiva será insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. No seu parágrafo único estabelece que a lei garantirá tratamento especial á esta espécie de propriedade, fixando normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. O art. 186, por sua vez, determina que cabe à lei estabelecer os graus de exigência para caracterizar o cumprimento da função social.

Com o advento da Lei n. 8.629/93 que regulamentou este dispositivo constitucional, ficou exigido grau de utilização da terra igual ou superior a 80% e o grau de eficiência na exploração igual ou superior a 100%. A IN 11 de 04/04/03, disciplinando esta mesma matéria, reiterou os mesmos termos desta exigência legislativa, acostando tabelas para se calcular o referido grau de eficiência.

Ocorre que, são completamente inconstitucionais estas exigências, uma vez que, quando a Constituição Federal determinou que caberia à lei infraconstitucional estabelecer os critérios relativos à caracterização do cumprimento da função social da propriedade, não conferiu ao legislador ordinário o poder de vulnerar o direito de propriedade.

Sem dúvida que a exigência de grau de eficiência igual ou superior a 100% compromete frontalmente o direito de propriedade pois determina eficiência plena e absoluta da empresa rural para que se encontre em conformidade com a legislação relativa à política agrária e à função social da propriedade.

A incoerência e abusividade do grau de eficiência neste percentual já foram discutidos judicialmente, tendo o TRT da 4ª Região decidido pelo seu abrandamento, inclusive aceitando a tese da inconstitucionalidade do percentual determinado pela lei:

"ACÓRDÃO: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO EXPROPRIATÓRIO. REFORMA AGRÁRIA. INCIDÊNCIA DE ÁREA PRODUTIVA E DESEMPENHO DE FUNÇÃO SOCIAL. INEXISTÊNCIA DE REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. NULIDADE DO ATO.

1. *O art. 186 da CF-88 determina que o aproveitamento da terra seja adequado e racional, com a utilização dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio-ambiente.*

2. *Os índices de produção fixados pelo INCRA e que rotulam uma propriedade rural como improdutivo, são de duvidosa constitucionalidade, porque, se aplicados, em pouco tempo, por inadequados e irracionais degradarão o meio-ambiente.*

3. *Uma propriedade com o GEE de 100,21% e o GUT de 61% é produtiva e não se presta para a desapropriação para fins de reforma agrária, a ser feita na forma estabelecida pelos dispositivos constitucionais que regulam a matéria". (TRT 4a Região, AC 9104185862, DJ 24.3.99, p. 714).*

De fato, ao estabelecer este elevado grau de eficiência, a legislação ordinária, ultrapassando os limites deferidos constitucionalmente, previu excessivo ônus ao proprietário rural, fazendo com que jamais possa ele, em determinado período, ter reduzido grau de insucesso ou, até mesmo, tentar superar as dificuldades inerentes às variações sazonais das atividades agropecuárias. Sedo assim, pode-se sugerir os seguintes pontos a serem em discutidos judicialmente:

- a previsão do art. 8o da IN 11 de 04/04/03 quanto a não inclusão das áreas imprópriamente utilizadas no cômputo dos GUT e GEE impossibilita de forma absoluta que qualquer propriedade que tenha pequena parcela de área nesta situação seja considerada em desacordo com a função social da propriedade;
- a prescrição acima faz com que propriedade produtiva, com elevado GUT, seja passível de desapropriação pelo não cumprimento da função social, o que, por si só, configura-se extrapolação do limite previsto constitucionalmente;
- a exigência do GEE igual ou superior a 100% torna inconstitucionais a Lei 8.629/93 e a IN 11 de 04/04/03, pois importa na vulneração do direito de propriedade e do livre exercício da atividade econômica.

Diante das ilegalidades da legislação acima apontada, é possível a discussão judicial das exigências ali contidas, principalmente no sentido de reduzir os percentuais de GUT e GEE ou, pelo menos, que seja conferido prazo suficiente para os proprietários rurais se enquadrarem aos seus termos. Com isso, enquanto tais questões encontrarem-se *sub judice* ficará resguardado o direito de propriedade dos demandantes, inclusive contra possíveis invasões, e, conseqüentemente, restará afastada interposição de ações expropriatórias.

As inconstitucionalidades acima verificadas podem ser deduzidas pelos seguintes meios processuais:

a) mediante a propositura, por entidade credenciada, de ação direta de inconstitucionalidade, com efeito erga omnes, sendo, portanto, aproveitável por todos aqueles que se encontrem submetidos à legislação declarada inconstitucional; ou,

b) existindo qualquer medida administrativa, constritora do direito de propriedade, poderá ser impetrado mandado de segurança, objetivando também a declaração incidental de inconstitucionalidade das exigências relativas ao GUT e ao GEE, cujos efeitos, porém, beneficiarão apenas aqueles envolvidos no caso concreto.

Procedimentos extrajudiciais

Não obstante as medidas judiciais acima indicadas, tem-se que, como recurso preventivo para impedir que os proprietários rurais sofram alguma espécie de constrangimento no uso de seu patrimônio ou, sobretudo, que imóveis sejam objeto de ação expropriatória por força do desatendimento às exigências ambientais, sejam tomadas medidas administrativas disponíveis para resguardar tais direitos.

Considerando-se estes aspectos, merecem alguns esclarecimentos o chamado “Termo de Ajustamento de Conduta”, ressaltando-se, ainda, seu poder de evitar as conseqüências inerentes ao poder fiscalizatório do Poder Público, quanto ao cumprimento das prescrições relativas ao direito ambiental.

Termo de Ajustamento de Conduta - TAC

O chamado “Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta”, é um instrumento destinado a adaptar a conduta dos interessados às exigências legais, mediante cominações e, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

A figura jurídica do TAC foi introduzida no § 6º, do inciso II, do artigo 5º da chamada Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985) . Esclarecendo-se que a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente encontra-se expressamente prevista no inciso I, do artigo 1º da Lei que estabeleceu as normas processuais cabíveis para a ação.

A Ação Civil Pública pode ser proposta pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios e também por autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações, que estejam constituídas há mais de um ano nos termos da lei e que incluam entre as suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O termo de compromisso de ajustamento de conduta tem por objetivo a recuperação do meio ambiente degradado, por meio da fixação de obrigações e condicionantes técnicas que deverão ser rigorosamente cumpridas por quem se

encontra em desconformidade com a legislação ambiental.

O TAC tem, como destinatários, os interessados em estabelecer obrigações para ajustar sua conduta às exigências legais, podendo ser tomado no curso da ação ou independente da existência de qualquer ação judicial relativa ao fato, suspendendo ou não a aplicação das penalidades administrativas.

O termo exige que sejam adotadas precauções e cautelas de cunho formal para a sua lavratura e conseqüente validade legal. Percebe-se, portanto, que ao celebrar o TAC, os proprietários rurais cujos imóveis não se encontrem em conformidade com a legislação ambiental, irão dispor de maior lapso de tempo para regularizar sua situação, implantando as medidas cabíveis para o reflorestamento - necessário para a criação da reserva legal - bem como para atingir os graus de eficiência e utilização requeridos pela lei durante o curso de possível medida judicial cabível em que se discuta seus termos e graus de exigência conforme foi acima explicitado.

Conclusões

Feitas estas breves considerações acerca das conseqüências jurídicas quanto à não obediência à legislação ambiental, pode-se sugerir a seguinte conduta a ser tomadas pelos proprietários rurais, principalmente voltada para evitar a desapropriação para fins de reforma agrária, baseada no desatendimento à função social da propriedade:

- propositura, por associação classista, de ação direta inconstitucionalidade da legislação definidora dos coeficientes de GUT e GEE, porque manifestamente em confronto com os princípios constitucionais do direito de propriedade e do livre exercício de atividade econômica - no caso, a empresa rural.

Havendo ato administrativo declarando determinado imóvel rural como descumpridora da função social da propriedade pelo não atendimento aos percentuais de GUT e GEE, pode-se impetrar mandado de segurança visando à declaração incidental da inconstitucionalidade das referidas exigências, abrandando, dessa forma, o ônus conseqüentes das restrições ambientais e, sobretudo, para manter-se em harmonia com a legislação correlata, ou propor ação ordinária com pedido de tutela antecipada.

Independentemente das medidas judiciais, sugere-se, como possível, a celebração do TAC, a fim de dispor de maior tempo para regularizar suas propriedades, nos termos da legislação ambiental relativa à criação de áreas de reserva legal e preservação permanente, evitando-se que o Ministério Público possa intentar ação civil pública, ou o INCRA uma desapropriação, evitando que a propriedade seja declarada em desacordo com a função social pelo não cumprimento à legislação ambiental. A prévia celebração do TAC demonstra o propósito do proprietário em se submeter à legislação específica e na eventual invasão do imóvel rural, a comprovação de que foi celebrado o TAC, confere ao proprietário elemento para

ajudar a requerer a reintegração de posse, uma vez que se encontra dentro do prazo deferido pelos Órgãos Ambientais e o próprio Ministério Público para cumprimento da legislação pertinente.