



Jurisprudência em destaque

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO
0010593-39.1999.4.03.6100
(1999.61.00.010593-1)

Apelante: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA
Apelada: URISBELA VIEIRA DUARTE (= ou > de 65 anos)
Remetente: JUÍZO FEDERAL DA 21ª VARA DE SÃO PAULO - SP
Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ LUNARDELLI
Classe do Processo: ApelReex 1395421
Disponibilização do Acórdão: DIÁRIO ELETRÔNICO 15/01/2014

EMENTA

IMÓVEL RURAL “FAZENDA SANTA AVÓIA - GLEBA Nº 2”. APELAÇÃO. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE. POSSIBILIDADE. GEE. DIVERGÊNCIA. APURAÇÃO NO MOMENTO DA VISTORIA DO INCRA. CÁLCULOS PARA O ANO DE 1997. PREPONDERÂNCIA DA REGULAMENTAÇÃO DO INCRA. RESERVA LEGAL NÃO AVERBADA. CONSIDERAÇÃO DA ÁREA NO CÁLCULO. IMPRODUTIVIDADE. IMÓVEL PASSÍVEL DE DESAPROPRIAÇÃO PARA REFORMA AGRÁRIA.

1. Subiram os autos para apreciação do reexame necessário e da apelação.
2. Inicialmente, por força do reexame necessário, deve-se esclarecer que o pedido objeto dos autos é juridicamente possível, o que foi decidido pela r. sentença e não impugnado pelo recurso do INCRA. Deveras, o C. Superior Tribunal de Justiça tem entendido que é possível a propositura de ação declaratória com o fim de declarar a produtividade de determinada propriedade, especialmente devido ao âmbito restrito que é dado

à ação desapropriatória, que envolve, basicamente, discussões quanto ao *quantum* indenizatório. Precedentes.
3. É certo que a Constituição Federal só admite desapropriação por interesse social, para fim de reforma agrária, de imóvel improdutivo.

3.1. Outrossim, no caso, é certo que analisando os laudos fornecidos pelo perito judicial, pelo INCRA e pelo assistente técnico do expropriado, percebe-se que existe divergência significativa sobre os graus de produtividade do imóvel. Fundamentalmente, essa diferença relaciona-se aos valores do Grau de Efetividade da Exploração (GEE) encontrados para o imóvel em questão, cujo valor deve ser igual ou superior a 100% para que a propriedade seja considerada produtiva (Lei 8.629, art. 6º).

3.2. Em termos gerais, a questão posta nos presentes autos cinge-se a saber em qual momento e mediante quais índices há de se aferir a produtividade do imóvel objeto dos autos, bem como envolve saber se área de reserva legal não averbada em cartório há de ser considerada como área aproveitável do imóvel.

3.3. Análise dessas questões com base nos elementos carreados aos au-

tos, com vistas a aferir juridicamente qual é a produtividade do imóvel.

4. A sentença do juízo a quo adotou o posicionamento defendido pelo perito judicial em cálculo de fl. 429, reiterado na fl. 610. Afirmou o perito judicial (fl. 429): “conclui-se que *atualmente o imóvel rural é totalmente produtivo*, alcançando de acordo com a legislação vigente, Grau de Eficiência na Exploração da Terra igual a 174%” (grifos no original).

4.1. Segundo o INCRA, a diferença de valores do índice GEE relaciona-se em grande medida ao período que deve ser analisado para se apurar a produtividade do imóvel. Isso porque, dos documentos acostados aos autos, verifica-se que houve um interregno de três anos entre o período-base da vistoria feita pelo INCRA (ano de 1997 - fl. 48) e aquela feita pelo perito judicial (ano de 2001 - fl. 415).

4.2. Havendo a possibilidade de se aferir a produtividade do bem na época em que avaliado administrativamente pelo INCRA, tal valor deve prevalecer para fins de sujeição à desapropriação. Se não se leva em consideração na realização da perícia judicial também o marco temporal utilizado na realização da perícia administrativa, há dificuldades, inclusive, de se avaliar a adequação da Administração Pública ao comando de apenas submeter a procedimento de desapropriação a propriedade improdutiva (CF, art. 185, II).

4.3. Deveras, toda e qualquer propriedade deve cumprir sua função social continuamente, nos termos do art. 184 da Constituição e do art. 9º da Lei 8.629/93, sujeitando-se às vistorias da entidade competente (especificamente o INCRA) para aferir o cumprimento desse dever de

hierarquia constitucional.

4.4. Constatada a improdutividade do imóvel no momento em que é vistoriado pelo INCRA, o imóvel passa a sujeitar-se ao procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, que pode ser anulado - uma vez provado erro, dolo ou equívoco/vício de qualquer natureza - se no momento da vistoria o imóvel auferia a condição de produtivo. Improdutivo o imóvel à época da vistoria, o procedimento expropriatório transcorrerá validamente, produzindo todos os efeitos legais. De modo que eventual produtividade posterior do imóvel não terá o condão de afastar os requisitos fáticos e jurídicos de validade ao decreto de declaração de interesse social, por exemplo.

4.5. Posicionamento diferente pode ser adotado apenas excepcionalmente, quando, por razões fáticas, não for possível saber com algum grau de precisão qual a produtividade do imóvel no momento em que foi vistoriado administrativamente pelo expropriante. Esta não é a hipótese dos autos.

4.6. Conclusão diversa acabaria por contrariar princípios autorizadores da desapropriação, afrontando inclusive a isonomia. Com efeito, os proprietários com maiores condições econômicas passariam a ter chances maiores de não se sujeitarem a reforma agrária, alterando, temporariamente (durante o período de processamento da ação declaratória de produtividade, por exemplo), as condições reais do local pelo simples arrendamento de rebanhos ou pela instalação de culturas agrícolas, de modo a que perícia posterior constatasse (naquele momento) o uso mínimo da terra previsto em lei. Precedentes desta E. Corte.

4.7. No caso dos autos, o perito judicial vistoriou o imóvel em 26 de maio de 2001 (fl. 415 e 418), ou seja, mais de três anos após o período analisado pelo INCRA (ano de 1997). Nesse período, muitas coisas se alteraram no local. Prova disso é que o rebanho bovino total do imóvel, em 1997, era de 1.063 cabeças (sendo 283 bovinos menores de 02 anos e 780 maiores - fl. 690). Já no ano 2000, próximo da vistoria, o rebanho bovino havia subido para o total de 2.480 cabeças (sendo 440 de bovinos abaixo de 2 anos e 2.040 acima - fl. 418), o que bem prova as alterações realizadas no nível de exploração do imóvel.

4.8. Deve ser afastada, pois, a utilização dos dados do ano de 2000 para aferir a produtividade do imóvel em questão. Necessário passar, então, à análise da produtividade em vista dos cálculos produzidos para o ano de 1997, ano-base da vistoria do INCRA.

5. O laudo preliminar da autarquia (fls. 45/55), datado de 23 de junho de 1998 com base na análise do ano de 1997, concluiu que o GEE da fazenda alcança 59,45% (fl. 53) e que a propriedade é, pois, improdutivo, sendo passível de desapropriação.

5.1. Por sua vez, o laudo do perito judicial (fls. 413/536, com complementos nas fls. 602/610, 690/694 e 836/840), datado de 11 de julho de 2001, teve como base os dados deste ano (2001). Porém, com base nas informações obtidas pelas partes, o perito judicial aponta como possíveis para o ano de 1997 os seguintes índices de GEE: 58,7% (com base nos dados e critérios do INCRA - fl. 423); 88% (com base nos dados fornecidos pela autora no processo administrativo anterior à presente ação - documento "Impugnação da

DP Ex Officio" de fls. 295/317 - fl. 420); 137,4% (dados da impugnação ao laudo do INCRA, calculados de acordo com "pesquisa coletiva" e não com base nas instruções normativas do INCRA - fl. 425; explicações sobre a pesquisa à fl. 429); 92% (dados do INCRA, mas calculados de acordo com "pesquisa coletiva" - fl. 426); 102% (dados do INCRA, calculados de acordo com "pesquisa coletiva", e considerada área de reserva legal não averbada e "em estado de regeneração" - fls. 426); 89,9% (dados do INCRA e da impugnação ao laudo do INCRA mesclados e com base nas instruções normativas do INCRA - fl. 693).

5.2. Já o laudo do assistente técnico da autora manifesta-se favorável aos índices calculados pelo perito judicial (GUT de 100% e GEE de 137,40%), chegando à conclusão de que o imóvel em tela é uma grande propriedade produtiva.

5.3. Nota-se que, com base nos dados apresentados, há dois critérios que alteram os índices de GEE: a desconsideração da área de reserva legal e a utilização dos critérios de "pesquisa coletiva", encomendada pelo INCRA para consulta (fl. 423). Referidos critérios, somados (e tendo por base os dados do INCRA) ou considerando os dados oriundos da "pesquisa coletiva" referida pelo perito (e tendo por base os dados da impugnação ao laudo do INCRA), tornam o cálculo do GEE superior a 100% e, pois, o imóvel produtivo (102% e 137,4%, respectivamente). Ambos os critérios merecem ser afastados, havendo que se reconhecer que o imóvel objeto dos autos, no momento da avaliação administrativa, deve ser considerado improdutivo.

6. Escorado em critérios sugeridos

por institutos de pesquisa (UNICAMP, FECAMP e NEA) contratados pelo INCRA para consulta, o perito judicial chegou à conclusão de que o imóvel seria produtivo no ano de 1997. Defesa do uso da pesquisa pelo *expert*.

6.1. A justificativa não merece guarida. Pesquisa de institutos especializados, ainda que “fidedignos”, não podem forçar a entidade competente a alterar suas normas técnicas. Tampouco podem, de qualquer modo, derrogar normas oficiais, regulamentos válidos. O uso de critérios que não os estabelecidos em normas administrativas, baseadas em autorização legal, deve ser, desse modo desconsiderado. Não é possível juridicamente entender que critérios científicos sugeridos por institutos de pesquisa possam levar órgãos jurisdicionais a ignorar normas válidas.

6.2. Art. 6º, *caput*, da Lei 8.629. Conforme se infere da redação do citado artigo, os critérios pertinentes à aferição do GEE e do GUT são estabelecidos pelo INCRA, por intermédio de suas instruções normativas. De modo que estudos mais atuais do que as instruções normativas, ainda que tenham sido encomendados pela autarquia para manter atualizados e precisos os índices constantes de seus regulamentos, não são capazes per se de retirarem a validade das referidas instruções. Como é cediço, apenas normas de igual ou superior hierarquia podem ab-rogar ou derrogar outras normas. Por outro lado, no exercício de atividade tipicamente administrativa, caberá à autarquia, lastreada por um juízo de conveniência e oportunidade, aferir os critérios a serem aplicados e o momento a partir do qual serão

aplicáveis. Precedentes.

6.3. No caso, portanto, inviável levar em consideração os cálculos de fls. 423/425 e de fl. 610, por utilizarem critérios de pesquisa acadêmica em lugar dos critérios oficiais estabelecidos em regulamento autárquico válido e eficaz.

7. Por fim, há a questão relativa à desconsideração de área de reserva legal não averbada no CRI competente.

7.1. Em suas razões de apelação, o INCRA argumenta que todo imóvel rural deve destinar 20% da sua superfície como reserva legal obrigatória e que esta área deve estar averbada junto à matrícula do imóvel. Alega que na matrícula do imóvel em questão não consta tal averbação (fls. 36/37) e que o imóvel possui pequenos fragmentos de matas preservadas (64,9861 ha), que tem área muito aquém ao mínimo exigido legalmente (257,36974 ha).

7.2. Em contrarrazões, a apelada afirma que a prova produzida nos autos demonstra que as áreas onde existiam fragmentos de mata natural, efetivamente preservadas e, como tal, inadequadas à exploração, não podem ser consideradas como pastagens. Alega que a área de “reserva legal” somente é considerada como área inaproveitável para efeito de GEE se estiver averbada no Registro de Imóveis, o que não quer dizer que as áreas efetivamente inaproveitáveis da propriedade possam ser computadas como áreas exploráveis.

7.3. Art. 16, § 2º, da Lei 4.771/71 (ora revogado Código Florestal), na redação anterior à edição da Medida Provisória 2.166-67/01, vigente à época da realização da vistoria administrativa. Da redação do referido dispositivo nota-se que ele

prescrevia o dever de averbação da área de reserva legal, o qual foi descumprido na hipótese dos autos. Como a referida área de reserva legal não constava do registro imobiliário no tempo oportuno, deve ser considerada para efeito de cálculo da produtividade. Ainda que não seja, tomando por base o laudo do perito judicial, o imóvel continua sem alcançar o índice mínimo de GEE, o que é comprovado pelo cálculo de fl. 693 (índice de 89,9%). Por outro lado, há de fato indícios de que a área estava sendo utilizada para pecuária extensiva. Manifestação do INCRA em parecer técnico.

7.4. A este respeito, saliente-se que há indicação nos autos de que foram adotados procedimentos de reflorestamento após a declaração de que o imóvel era improdutivo. Trecho do laudo pericial elaborado com base em dados do ano 2000, quase três anos após a vistoria preliminar do INCRA.

7.5. Precedentes sobre a necessidade de considerar área de reserva legal não averbada no cálculo da produtividade do imóvel.

7.6. Diante disso, considerando inclusive o entendimento jurisprudencial colacionado, nota-se que a autarquia agiu acertadamente ao não considerar essa área como sendo de reserva legal, integrando-a no cálculo de produtividade, ainda que como área de pastagem (em vista da utilização que o INCRA constatou).

7.7. Em vista dos critérios adotados e expostos no presente voto, o imóvel rural objeto dos autos deve ser considerado improdutivo, conforme concluiu o laudo administrativo da autarquia (fls. 45/55), bem como o próprio perito judicial, ao se valer - como entendo pertinente - das

informações constantes do laudo do INCRA e da regulamentação da autarquia, bem como das informações do engenheiro agrônomo da apelada, constantes de processo administrativo anterior à presente demanda. Conclusões do perito judicial, firmes a respeito da improdutividade do imóvel, exceto quando afastada a utilização dos critérios da regulamentação do INCRA.

7.8. Embora o perito judicial chegue a essas conclusões a respeito do GEE e da classificação do imóvel, em sua manifestação à fl. 840, contraditoriamente, conclui que os elementos são insuficientes para enquadrar o imóvel como improdutivo.

8. Conclui-se, pois, que à época da vistoria do INCRA, o imóvel era improdutivo, sendo, pois, passível de ser desapropriado para fins de reforma agrária.

9. Reexame necessário e apelação conhecidos a que se dá provimento, reformando a sentença para: a) declarar a validade do Laudo Preliminar de Levantamento do INCRA e do Decreto de Desapropriação; b) declarar, como consequência, o imóvel rural objeto dos autos como sendo uma grande propriedade improdutiva, suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária; c) inverter o ônus da sucumbência, e condenar a apelada ao pagamento de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em honorários advocatícios, nos termos do art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Turma do Tribunal Regio-

nal Federal da 3ª Região, por unanimidade, CONHECER E DAR PROVIMENTO ao reexame necessário e à apelação, reformando a sentença para: a) declarar a validade do Laudo Preliminar de Levantamento do INCRA e do Decreto de Desapropriação; b) declarar, como consequência, o imóvel rural objeto dos autos como sendo uma grande propriedade improdutiva, suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária; c) inverter o ônus da sucumbência, e condenar a apelada ao pagamento de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em honorários advocatícios, nos termos do art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

São Paulo, 10 de dezembro de 2013.

Desembargador Federal JOSÉ LUNARDELLI - Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Desembargador Federal JOSÉ LUNARDELLI (Relator): Trata-se de reexame necessário, tido por interposto, e apelação proposta pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, nos autos de ação declaratória com pedido liminar de tutela antecipada, proposta por Urisbela Vieira Duarte contra o INCRA, tendo por objeto o imóvel rural "Fazenda Santa Avóia - Gleba nº 2", situado na cidade de Barretos, São Paulo, descrito nos autos. Insurge-se em face da sentença de fls. 1.088/1.097, que declarou o imóvel como sendo uma grande propriedade produtiva, insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Petição inicial (fls. 02/26). A autora relata que foi surpreendida por vistoria do INCRA que declarou que sua fazenda é uma propriedade improdutiva. Alegou haver diversas incongruências nas vistorias levadas a cabo pela autarquia. Requer a suspensão do procedimento administrativo que tramita perante o INCRA sob o nº 54190.001374/98-12, até termo final da presente ação declaratória.

Pleiteia que o INCRA apresente o processo administrativo, que seja realizada perícia judicial, que seja declarado nulo o Laudo Preliminar de Levantamento de Dados efetivado pela autarquia, e que seja julgado totalmente procedente o pedido, com a condenação do requerido em custas, despesas processuais e honorários advocatícios, e a arcar com eventuais perdas e danos. Por fim, pede seja declarado que o imóvel trata-se de grande propriedade produtiva e, via de consequência, insuscetível de ser objeto de ação de desapropriação.

Laudo do INCRA (fls. 45/54).

Antecipação de tutela deferida (fls. 242/244).

Contestação do INCRA (fls. 286/293).

A autora apresenta impugnação, realizada no âmbito do processo administrativo (fls. 295/314).

Réplica (fls. 323/330).

Laudo pericial (fls. 413/536).

Parecer técnico parcialmente divergente (fls. 545/550).

Parecer divergente do INCRA (fls. 557/566).

Resposta a quesitos suplementares pelo perito judicial (fls. 602/610).

Parecer técnico do INCRA (fls. 616/618).

Manifestação do Ministério Público Federal (fls. 644/656).

Respostas a pedido de esclarecimentos do MM. Juiz a quo (fls. 690/694).

Parecer técnico parcialmente divergente do assistente técnico da autora (fls. 705/731, fls. 733/745 e 751/770-via completa).

Parecer técnico parcialmente divergente do INCRA (fls. 783/787).

Esclarecimentos do perito de divergências das partes (fls. 836/840).

Manifestações das partes (fls. 844/852 e 855/857). *Parecer do INCRA sobre os esclarecimentos do perito* (fls. 858/860).

Manifestação do Ministério Público Federal (fls. 864/867), pela procedência da demanda.

Sentença (fls. 886/895).

Apelação do INCRA (fls. 908/921).

Contra-razões de apelação às fls. 987/997.

Manifestação do Ministério Público Federal (fls. 1.050/1.057), pelo desprovimento do recurso.

Manifestação do INCRA (fls. 1059/1062), na qual requer que quando do julgamento da apelação interposta nestes autos e do reexame necessário, seja apreciada ainda a questão da competência para processar e julgar em primeira instância este feito, à luz do art. 95 do CPC e diante da r. decisão de fls. 339/342 e da extinção dos citados agravos de instrumento, interpostos contra essa decisão. O apelante alega ainda que é necessário que seja dada vista dos autos ao Ministério Público Federal, sob pena de nulidade.

Decisão (fls. 1.072/1.074), pelo acolhimento da preliminar de incompetência absoluta da 21ª Vara Federal de São Paulo para o processo e julgamento do feito, anulando a sentença proferida pelo Juízo incompetente.

À fl. 1.080 os autos foram remetidos ao Juízo competente da 38ª Subseção Judiciária Federal, com sede na cidade de Barretos.

Sentença (fls. 1.088/1.097), que julgou procedentes os pedidos formulados e resolveu o mérito (CPC, art. 269, I), para: “a) declarar a nulidade do Laudo Preliminar de Levantamento de Dados efetivado pelo INCRA no imóvel descrito abaixo, e, por conseguinte, do Decreto de Desapropriação, fl. 331; b) declarar, como consequência, o imóvel rural ‘Fazenda Santa Avóia - Gleba II’ (...) como sendo uma grande propriedade produtiva, insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária; c) condenar o réu a suportar os ônus da sucumbência, ressarcindo as despesas processuais havidas pela parte autora, pagando-lhe, também, honorários

advocáticos, ora arbitrados em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil. Custas ‘ex lege’. Sentença sujeita a reexame necessário (...)”.

Apelação do INCRA (fls. 1.100/1.117).

A autarquia requer a reforma da r. sentença julgando-se improcedentes os pedidos formulados pela parte autora. Conclui que a vistoria administrativa efetuada pelo INCRA considerando o período devido de apuração (ano de 1997) e os índices oficiais, apontou com clareza e certeza a improdutividade do imóvel rural em questão. Assevera que a perícia judicial limitou-se a apurar genericamente a produtividade do imóvel em diversos períodos e com índices não oficiais, apontados em mera pesquisa científica. Alega que o período que deve ser analisado para apurar a produtividade do imóvel tem que ser o mesmo utilizado pela vistoria administrativa do INCRA, e que os índices de produtividade a serem utilizados tem de ser os oficiais, estipulados pelo INCRA (Lei 8.629/93, art. 6º). Argumenta que quando o perito judicial utilizou o período correto (ano de 1997) e os índices corretos (oficiais), chegou à mesma conclusão que o apelante em sua vistoria administrativa, isto é, de que o imóvel rural em questão é improdutivo. Afirma que as alegações da autora restaram não provadas, embora tenha o ônus de prová-las. Aduz que o d. magistrado viola a separação dos poderes e fulmina o princípio da legalidade. Enfatiza que o imóvel rural, além de improdutivo, não cumpre sua função social, no aspecto ambiental. Prequestiona o art. 2º da CF e a Lei 8.629/93, mormente seus artigos 2º e 6º.

Subsidiariamente, pleiteia sejam os honorários advocáticos reduzidos para o importe de R\$ 1.000,00 (CPC, art. 20, § 4º), e que a partir de 29/06/09, juros e correção monetária sejam aplicados nos termos do art. 1º-F da Lei 9.494/97, pelos índices aplicados à caderneta de poupança.

Contrarrazões de apelação de Urisbela Vieira Duarte (fls. 1.121/1.136).

Manifestação do Ministério Público Federal (fl. 1.141), em que opina pela manutenção da r. sentença, reiterando o parecer de fls. 1.050/1.057.

Dispensada a revisão, na forma regimental.

É o relatório.

Desembargador Federal JOSÉ LUNARDELLI - Relator

VOTO

O Exmo. Sr. Desembargador Federal JOSÉ LUNARDELLI (Relator): Subiram os autos para apreciação do reexame necessário e da apelação.

O caso em análise se subsume às hipóteses de necessária sujeição da sentença ao reexame necessário, envolvendo sentença de mérito desfavorável às pessoas jurídicas de direito público, na hipótese, o INCRA (art. 475, I, CPC). Presentes, igualmente, os pressupostos de admissibilidade do recurso de apelação.

Passo, assim, à análise do reexame necessário e da apelação.

Inicialmente, por força do reexame necessário, deve-se esclarecer que o pedido objeto dos autos é juridicamente possível, o que foi decidido pela r. sentença e não impugnado pelo recurso do INCRA.

Deveras, o C. Superior Tribunal de Justiça tem entendido que é possível a propositura de ação declaratória com o fim de declarar a produtividade de determinada propriedade, especialmente devido ao âmbito restrito que é dado à ação desapropriatória, que envolve, basicamente, discussões quanto ao *quantum indenizatório*. Colaciono precedentes neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CAUTELAR - DISSÍDIO

NÃO CONFIGURADO - JULGAMENTO ULTRA E EXTRA PEDIDO - AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE - POSSIBILIDADE - JULGAMENTO ANTERIOR AO DA AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO.

(...)

3. *Este Superior Tribunal de Justiça tem admitido seja a declaração de produtividade do imóvel rural requerida em ação própria, diante da índole restrita da desapropriação. Precedentes.*

4. O pedido de declaração de produtividade do imóvel deve ser julgado antes do pedido de desapropriação. *A Constituição da República só admite desapropriação por interesse social, para fim de reforma agrária, de imóvel improdutivo, devendo ser julgado em primeiro lugar o pedido de declaração de produtividade antecedentemente ao de desapropriação.*

5. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, improvido.

(RESP 200500249740, ELIANA CALMON, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 11/11/2009. Grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO. PRELIMINAR AFASTADA. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. AÇÃO CAUTELAR. PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA CUMULADA COM PEDIDO DE SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO.

(...)

8. *Em razão do princípio da inafastabilidade do controle dos atos jurídicos pelo Judiciário, pode o expropriado discutir a improdatividade do imóvel, fundamento que embasa o decreto presidencial, em ação própria, declaratória ou desconstitutiva.*

9. Nada impede que essa ação seja precedida de medida cautelar para suspender o processo administrativo prévio à desapropriação, desde que preenchidos seus pressupostos específicos e efetivamente demonstrada a plausibilidade do

direito e a urgência do provimento.

10. Se a prova da produtividade do imóvel ficasse restrita à fase judicial da desapropriação, estaria o réu irremediavelmente lesado, já que a conclusão da perícia se daria somente após a imissão provisória do expropriante na posse, suportando o expropriado todos os prejuízos decorrentes da perda antecipada da propriedade.

11. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(RESP 200501705390, CASTRO MEIRA, STJ - SEGUNDA TURMA, DJ DATA: 11/12/2006 PG: 00343. Grifei)

Cito ainda trecho esclarecedor do voto condutor da Ministra Eliana Calmon, quando do julgamento do REsp 725.477: “No que concerne à ação declaratória, *este Superior Tribunal de Justiça tem admitido pedido para que seja declarada, em ação própria, a produtividade do imóvel rural a ser desapropriado*. Isso porque o procedimento restrito da desapropriação exclui a possibilidade de discussão sobre essa matéria.” (grifei).

Passo, pois, à análise conjunta das questões trazidas pela apelação e pelo reexame, com base nos elementos carreados aos autos.

É certo que a Constituição Federal só admite desapropriação por interesse social, para fim de reforma agrária, de imóvel improdutivo.

Outrossim, no caso, é certo que analisando os laudos fornecidos pelo perito judicial, pelo INCRA e pelo assistente técnico do expropriado, percebe-se que existe divergência significativa sobre os graus de produtividade do imóvel. Fundamentalmente, essa diferença relaciona-se aos valores do Grau de Efetividade da Exploração (GEE) encontrados para o imóvel em questão, cujo valor deve ser igual ou superior a 100% para que a propriedade seja considerada produtiva (Lei 8.629, art. 6º).

Em termos gerais, a questão posta nos presentes autos cinge-se a saber em qual mo-

mento e mediante quais índices há de se aferir a produtividade do imóvel objeto dos autos, bem como envolve saber se área de reserva legal não averbada em cartório há de ser considerada como área aproveitável do imóvel.

Passo a analisar essas questões com base nos elementos carreados aos autos, com vistas a aferir juridicamente qual é a produtividade do imóvel.

i) Ano-base para aferição da produtividade do imóvel.

A sentença do juízo *a quo* adotou o posicionamento defendido pelo perito judicial em cálculo de fl. 429, reiterado na fl. 610. Afirmou o perito judicial (fl. 429): “conclui-se que *atualmente o imóvel rural é totalmente produtivo*, alcançando de acordo com a legislação vigente, Grau de Eficiência na Exploração da Terra igual a 174%” (grifos no original).

Segundo o INCRA, a diferença de valores do índice GEE relaciona-se em grande medida ao período que deve ser analisado para se apurar a produtividade do imóvel. Isso porque, dos documentos acostados aos autos, verifica-se que houve um interregno de três anos entre o período-base da vistoria feita pelo INCRA (ano de 1997 - fl. 48) e aquela feita pelo perito judicial (ano de 2001 - fl. 415).

Havendo a possibilidade de se aferir a produtividade do bem na época em que avaliado administrativamente pelo INCRA, tal valor deve prevalecer para fins de sujeição à desapropriação. Se não se leva em consideração na realização da perícia judicial também o marco temporal utilizado na realização da perícia administrativa, há dificuldades, inclusive, de se avaliar a adequação da Administração Pública ao comando de apenas submeter a procedimento de desapropriação a propriedade improdutiva (CF, art. 185, II).

Deveras, toda e qualquer propriedade deve cumprir sua função social continuamente, nos termos do art. 184 da Constituição e do art. 9º da Lei 8.629/93, sujeitando-se às

vistorias da entidade competente (especificamente o INCRA) para aferir o cumprimento desse dever de hierarquia constitucional.

Constatada a improdutividade do imóvel no momento em que é vistoriado pelo INCRA, o imóvel passa a sujeitar-se ao procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária, que pode ser anulado - uma vez provado erro, dolo ou equívoco/vício de qualquer natureza - se no momento da vistoria o imóvel auferia a condição de produtivo. Improdutivo o imóvel à época da vistoria, o procedimento expropriatório transcorrerá validamente, produzindo todos os efeitos legais. De modo que eventual produtividade posterior do imóvel não terá o condão de afastar os requisitos fáticos e jurídicos de validade ao decreto de declaração de interesse social, por exemplo.

Posicionamento diferente pode ser adotado apenas excepcionalmente, quando, por razões fáticas, não for possível saber com algum grau de precisão qual a produtividade do imóvel no momento em que foi vistoriado administrativamente pelo expropriante. Esta não é a hipótese dos autos.

Conclusão diversa acabaria por contrariar princípios autorizadores da desapropriação, afrontando inclusive a isonomia. Com efeito, os proprietários com maiores condições econômicas passariam a ter chances maiores de não se sujeitarem a reforma agrária, alterando, temporariamente (durante o período de processamento da ação declaratória de produtividade, por exemplo), as condições reais do local pelo simples arrendamento de rebanhos ou pela instalação de culturas agrícolas, de modo a que perícia posterior constatasse (naquele momento) o uso mínimo da terra previsto em lei.

Colaciono precedentes desta E. Corte neste sentido:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL, ANTES RECONHECIDO - EM PRO-

CESSO ADMINISTRATIVO DO INCRA - COMO IMPRODUTIVO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MATÉRIAS PRELIMINARES LEVANTADAS NA APELAÇÃO DO AUTOR (SUPERVENIENTE CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO; CERCEAMENTO DE DEFESA DIANTE DA NÃO REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS E FALTA DE MOTIVAÇÃO DA SENTENÇA) AFASTADAS. PERÍCIA JUDICIAL PARA AFERIÇÃO DE PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL DEVE LEVAR EM CONTA A MESMA ÉPOCA EM QUE O INCRA REALIZOU A SUA VISTORIA. ILEGALIDADE DA POSTERIOR ALTERAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE APROVEITAMENTO DO IMÓVEL, FEITA PELO DONO DA "FAZENDA COLÔMBIA", POR OFENSA AO § 4º DO ARTIGO 2º DA LEI Nº 8.629/93. RECURSO IMPROVIDO.

1. O Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA com base em "Vistoria de Levantamento Preliminar de Dados e Avaliação" efetuada em 25 de setembro de 1998, expediu ofício datado de 09 de outubro de 1998 comunicando ao proprietário que "o imóvel foi reclassificado de produtivo para imóvel que não atingiu o índice previsto no parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, alterada pela Medida Provisória nº 1577, de 11 de junho de 1998". Para essa reclassificação o levantamento do INCRA levou em consideração o ano civil de 1997. Em 18 de novembro de 1999 foi expedido Decreto de lavra do Sr. Vice-Presidente da República no qual declarou o interesse social, para fins de reforma agrária do referido imóvel rural, nos termos dos arts. 18, letras "a", "b", "c" e "d" e 20, inciso VI, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

2. Ação declaratória ajuizada com o escopo de ser declarado que o imóvel rural denominado "Fazenda Colômbia/Fazenda Água Fria", é produtivo, afirmando a parte autora que o mesmo não

poderia ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária, já que iniludivelmente se trata de imóvel insuscetível dessa constrição.

(...)

10. *Vistoria do INCRA realizada com base no ano civil de 1997, afirmando tratar-se de imóvel improdutivo; laudo do perito judicial que qualificou a mesma área rural como “totalmente produtiva”, conforme dados coletados em vistoria feita nos meses de julho e agosto de 2001.* Prova testemunhal reveladora de que o proprietário atuou significativamente para alteração das condições de aproveitamento da fazenda depois que o INCRA a classificou como improdutivo.

11. *A aferição da produtividade do imóvel tem que guardar correlação com a data em que foi feita a vistoria pelo INCRA, pois foi naquele momento que a “Fazenda Colômbia” foi considerada improdutivo, ou seja, não enquadrada nos índices de produtividade exigidos pela legislação vigente. Se na época em que foi feita a “Vistoria de Levantamento Preliminar de Dados e Avaliação” pelos técnicos do INCRA (1997) foi constatado que o imóvel não cumpria a sua função social, amoldando-se ao comando do artigo 184 da Constituição Federal (grande propriedade improdutivo), a aferição feita pelo perito judicial vários anos depois (2001) não é suficiente para fazer com que se despreze a prova técnica elaborada pela Autarquia Federal, até porque admiti-lo seria contrariar o texto exposto da lei.*

12. *Tem-se em demérito do pleito inicial a conduta posterior do proprietário da área, que inovou as condições de exploração do imóvel após a vistoria desfavorável feita pelo INCRA nos termos do § 4º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93. Somente o imóvel que já era produtivo ao tempo da perícia administrativa é que fica imune a expropriação-sanção; aquele que é “transformado” em produtivo anos depois, permanece sujeito aos rigores da reforma agrária.*

13. *Matéria preliminar repelida; apelação improvida.*

(AC 00149782419994036102, DESEMBARGADOR FEDERAL JOHONSOM DI SALVO, TRF3 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 10/06/2011 PÁGINA: 296. Grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - PRELIMINARES DE NULIDADE DA SENTENÇA E NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO REJEITADAS - DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - ÁREA DE RESERVA LEGAL NÃO AVERBADA ANTES DA VISTORIA DO IMÓVEL PELO INCRA - ART. 2º, § 4º, DA LEI Nº 8.629/1993 (PRECEDENTES DO STF E DO STJ) - LAUDO PERICIAL QUE NÃO GUARDA CORRELAÇÃO COM O PERÍODO EM QUE FOI EFETIVADA A VISTORIA PELA AUTARQUIA FEDERAL - INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA - MATÉRIA PRELIMINAR REJEITADA E, NO MÉRITO, APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL, TIDA POR OCORRIDA, PROVIDAS.

(...) 3. *O laudo pericial oficial não pode ser utilizado para classificar a propriedade como produtiva, pois não guarda correlação com o período em que foi efetivada a vistoria pelo INCRA. (...)*

7. *Matéria preliminar rejeitada, apelo e remessa oficial, tida por ocorrida, providos.*

(AC 00105942419994036100, DESEMBARGADOR FEDERAL JOHONSOM DI SALVO, TRF3 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 08/10/2012. Grifei)

No caso dos autos, o perito judicial vistoriou o imóvel em 26 de maio de 2001 (fl. 415 e 418), ou seja, mais de três anos após o período analisado pelo INCRA (ano de 1997). Nesse período, muitas coisas se alteraram no local. Prova disso é que o rebanho bovino total do imóvel, em 1997, era de 1.063 cabeças (sendo 283 bovinos menores de 02 anos e 780 maiores - fl. 690). Já no ano 2000, próximo

da vistoria, o rebanho bovino havia subido para o total de 2.480 cabeças (sendo 440 de bovinos abaixo de 2 anos e 2.040 acima - fl. 418), o que bem prova as alterações realizadas no nível de exploração do imóvel.

Afasto, pois, a utilização dos dados do ano de 2000 para aferir a produtividade do imóvel em questão. Passo, então, à análise da produtividade em vista dos cálculos produzidos para o ano de 1997, ano-base da vistoria do INCRA.

ii) Critérios de cálculo do GEE.

O laudo preliminar da autarquia (fls. 45/55), datado de 23 de junho de 1998 com base na análise do ano de 1997, concluiu que o GEE da fazenda alcança 59,45% (fl. 53) e que a propriedade é, pois, improdutivo, sendo passível de desapropriação.

Por sua vez, o laudo do perito judicial (fls. 413/536, com complementos nas fls. 602/610, 690/694 e 836/840), datado de 11 de julho de 2001, teve como base os dados deste ano (2001). Porém, com base nas informações obtidas pelas partes, o perito judicial aponta como possíveis para o ano de 1997 os seguintes índices de GEE: 58,7% (com base nos dados e critérios do INCRA - fl. 423); 88% (com base nos dados fornecidos pela autora no processo administrativo anterior à presente ação - documento "Impugnação da DP Ex Officio" de fls. 295/317 - fl. 420); 137,4% (dados da impugnação ao laudo do INCRA, calculados de acordo com "pesquisa coletiva" e não com base nas instruções normativas do INCRA - fl. 425; explicações sobre a pesquisa à fl. 429); 92% (dados do INCRA, mas calculados de acordo com "pesquisa coletiva" - fl. 426); 102% (dados do INCRA, calculados de acordo com "pesquisa coletiva", e considerada a área de reserva legal não averbada e "em estado de regeneração" - fls. 426); 89,9% (dados do INCRA e da impugnação ao laudo do INCRA mesclados e com base nas instruções normativas do INCRA - fl. 693).

Já o laudo do assistente técnico da

autora manifesta-se favorável aos índices calculados pelo perito judicial (GUT de 100% e GEE de 137,40%), chegando à conclusão de que o imóvel em tela é uma grande propriedade produtiva.

Nota-se que, com base nos dados apresentados, há dois critérios que alteram os índices de GEE: a desconsideração da área de reserva legal e a utilização dos critérios de "pesquisa coletiva", encomendada pelo INCRA para consulta (fl. 423). Referidos critérios, somados (e tendo por base os dados do INCRA) ou considerando os dados oriundos da "pesquisa coletiva" referida pelo perito (e tendo por base os dados da impugnação ao laudo do INCRA), tornam o cálculo do GEE superior a 100% e, pois, o imóvel produtivo (102% e 137,4%, respectivamente).

Ambos os critérios merecem ser afastados, havendo que se reconhecer que o imóvel objeto dos autos, no momento da avaliação administrativa, deve ser considerado improdutivo.

ii.1) Inviabilidade jurídica do uso de critérios diferentes dos contidos nas instruções normativas do INCRA.

Escorado em critérios sugeridos por institutos de pesquisa (UNICAMP, FECAMP e NEA) contratados pelo INCRA para consulta, o perito judicial chegou à conclusão de que o imóvel seria produtivo no ano de 1997. Justifica o *expert*, ao defender o uso da pesquisa:

(...) foi levada em consideração para efeito de cálculos de produtividade (no ano civil de 1997), todas as informações contidas neste trabalho científico de atualização de índices, solicitado pelo próprio INCRA, usando a sua própria tabulação, porém causando grande estranheza até o momento, a Autarquia não se utilizar deste trabalho fidedigno, idôneo e atual, em suas instruções normativas operacionais, com intuito de aferição de produtividade do imóvel rural. (Fl. 429)

A justificativa não merece guarida. Pesquisa de institutos especializados, ainda que “fidedignos”, não podem forçar a entidade competente a alterar suas normas técnicas. Tampouco podem, de qualquer modo, derogar normas oficiais, regulamentos válidos. O uso de critérios que não os estabelecidos em normas administrativas, baseadas em autorização legal, deve ser, desse modo desconsiderado. Não é possível juridicamente entender que critérios científicos sugeridos por institutos de pesquisa possam levar órgãos jurisdicionais a ignorar normas válidas.

Dispõe o art. 6º, *caput*, da Lei 8.629, *in verbis*: “Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

Conforme se infere da redação do citado artigo, os critérios pertinentes à aferição do GEE e do GUT são estabelecidos pelo INCRA, por intermédio de suas instruções normativas.

De modo que estudos mais atuais do que as instruções normativas, ainda que tenham sido encomendados pela autarquia para manter atualizados e precisos os índices constantes de seus regulamentos, não são capazes *per se* de retirarem a validade das referidas instruções. Como é cediço, apenas normas de igual ou superior hierarquia podem abrogar ou derogar outras normas. Por outro lado, no exercício de atividade tipicamente administrativa, caberá à autarquia, lastreada por um juízo de conveniência e oportunidade, aferir os critérios a serem aplicados e o momento a partir do qual serão aplicáveis.

Assim já se manifestou o E. Supremo Tribunal Federal:

Mandado de segurança. Desapropriação para fins de reforma agrária. (...) - *Esta Corte, no MS 22.193, já afirmou a correção da Lei 8.629/93 ao atribuir*

ao órgão Federal competente (que é o INCRA) a fixação dos índices de rendimento de atividade, agrícolas e pastoris, a ser alcançadas nas diversas microrregiões identificáveis no vasto território nacional.

(...) Mandado de segurança indeferido. (MS 23523, MOREIRA ALVES, STF. Grifei)

Desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. Alegação de cerceamento de defesa contrariada pelo conteúdo das informações. Impertinência da invocação dos artigos 1º e 2º do Decreto nº 2.250-97, só sendo exigível o acompanhamento da entidade representativa dos agricultores, na hipótese - que não é a presente - da indicação ao órgão fundiário federal de áreas passíveis de expropriação. *Constitucionalidade da atribuição, pelo art. 6º da Lei nº 8.629-93, à autarquia competente, da fixação dos índices mínimos do grau de utilização da terra e da eficiência da sua exploração.*

(MS 23391, OCTAVIO GALLOTTI, STF. Grifei)

No caso, portanto, inviável levar em consideração os cálculos de fls. 423/425 e de fl. 610, por utilizarem critérios de pesquisa acadêmica em lugar dos critérios oficiais estabelecidos em regulamento autárquico válido e eficaz.

ii.2) Necessidade de se considerar a área de reserva legal para efeito de cálculo de produtividade.

Por fim, há a questão relativa à desconsideração de área de reserva legal não averbada no CRI competente.

Em suas razões de apelação, o INCRA argumenta que todo imóvel rural deve destinar 20% da sua superfície como reserva legal obrigatória e que esta área deve estar averbada junto à matrícula do imóvel. Alega que na matrícula do imóvel em questão não consta tal averbação (fls. 36/37) e que o imóvel possui

pequenos fragmentos de matas preservadas (64,9861 ha), que tem área muito aquém ao mínimo exigido legalmente (257,36974 ha).

Em contrarrazões, a apelada afirma que a prova produzida nos autos demonstra que as áreas onde existiam fragmentos de mata natural, efetivamente preservadas e, como tal, inadequadas à exploração, não podem ser consideradas como pastagens. Alega que a área de “reserva legal” somente é considerada como área inaproveitável para efeito de GEE se estiver averbada no Registro de Imóveis, o que não quer dizer que as áreas efetivamente inaproveitáveis da propriedade possam ser computadas como áreas exploráveis.

Dispõe o art. 16, § 2º, da Lei 4.771/71 (ora revogado Código Florestal), na redação anterior à edição da Medida Provisória 2.166-67/01, vigente à época da realização da vistoria administrativa:

Art. 16. As florestas de domínio privado, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de exploração, obedecidas as seguintes restrições: § 2º *A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.*

Da redação do referido dispositivo nota-se que ele prescrevia o dever de averbação da área de reserva legal, o qual foi descumprido na hipótese dos autos. Como a referida área de reserva legal não constava do registro imobiliário no tempo oportuno, deve ser considerada para efeito de cálculo da produtividade. Ainda que não seja, tomando por base o laudo do perito judicial, o imóvel continua sem alcançar o índice mínimo de GEE, o que

é comprovado pelo cálculo de fl. 693 (índice de 89,9%). Por outro lado, há de fato indícios de que a área estava sendo utilizada para pecuária extensiva.

Neste sentido, manifesta-se o INCRA em parecer técnico:

(...)

A vistoria realizada pelo INCRA refletiu as condições de exploração do imóvel no ano civil de 1997, constatando que a propriedade não possuía reserva legal. Existia apenas um projeto de regeneração que não está sendo implementado na prática. Por ocasião da vistoria constatou-se claramente que havia exploração pecuária dentro da área projetada como Reserva Legal. Os maciços florestais foram dimensionados pelo INCRA e considerados, ao contrário da afirmação da perícia a fls. 423 dos autos. Portanto houve acerto no laudo do INCRA. Temos a considerar que, excluídas as áreas dos maciços florestais, as demais áreas nas quais foi projetada a reserva legal, tinha pastagem e estava sendo explorada com pecuária. Ou seja o gado alimentava das pastagens destas áreas para produção de carne. Excluí-las do cômputo da produtividade do imóvel mascara e distorce os índices de produtividade.

(...) verifica-se que existe apenas um Projeto de Regeneração da Reserva Florestal Legal, porém não existe averbação da Reserva Legal a margem da matrícula do imóvel, conforme as disposições do código florestal, por isto não pode haver a exclusão da área de reserva legal do cômputo da produtividade do imóvel. A exclusão da área da maneira efetuada pela perícia contraria a matéria já decidida pelo Supremo Tribunal Federal e distorce os índices de produtividade do imóvel.

(...)

A perícia simplesmente informa que não existe exploração agrícola (...) de relevo na área tida como de reserva legal, porém o que se discute é a utilização desta área com pecuária. Na realidade o que o INCRA bem constatou foi que

significativa parcela da área tida como reserva legal estava sendo utilizada com pastagens. Portanto a área não deve ser desconsiderada do cômputo da produtividade do imóvel, sob pena de distorcer os índices de produtividade.

(...)

Conclui-se que até a presente data não existe aprovação pelo órgão competente do Projeto de Regeneração Florestal.

(...)

Pelo menos 140 ha da área tida como de reserva legal é pastagem e não existe nenhuma barreira (cercas) para evitar que o gado pastoreie na área tida como reserva legal e nas pastagens adjacentes, portanto não é coerente excluir esta área do cômputo da produtividade do imóvel. Pois esta área gera produção, se excluirmos inevitavelmente o índice de produtividade é mascarado.

(...)

Na prática não tem nada que diferencie as áreas de pastagens do imóvel, das demais áreas de pastagens dentro do perímetro tido como de reserva legal, nem mesmo uma cerca. (fls. 617/318).

A este respeito, saliente-se que há indicação nos autos de que foram adotados procedimentos de reflorestamento após a declaração de que o imóvel era improdutivo. Confira-se trecho do laudo pericial elaborado com base em dados do ano 2000, quase três anos após a vistoria preliminar do INCRA:

Área total [de “reserva florestal em regeneração”] de 259,10 hectares, disposta em três reservas, apresentando características de Vegetação Secundária de Floresta Estacional Semidecídua (floresta tropical subcaducifólia), estando 10% em estado avançado de regeneração, 36% em estágio médio de regeneração e os 54% restantes em estágio inicial de regeneração (...).

Sobre a necessidade de considerar área de reserva legal não averbada no cálculo da produtividade do imóvel, confira-se os seguin-

tes precedentes:

MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LEGITIMIDADE ATIVA. ESBULHO POSSESSÓRIO. FAZENDA INVADIDA POR INTEGRANTES DO MST. PERÍODO POSTERIOR À REALIZAÇÃO DA VISTORIA. TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE. IMÓVEL NÃO DIVIDIDO. ART. 1784 C/C ART. 1791 DO CÓDIGO CIVIL. EXISTÊNCIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E INAPROVEITÁVEIS. LAUDOS CONTRADITÓRIOS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ORDE M DENEGADA.

(...)

4. *Para a exclusão das áreas de preservação permanente ou de reserva legal, estas devem estar devidamente averbadas no respectivo registro do imóvel. Não se encontrando individualizada na averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade.*

5. A divergência de avaliações acerca das áreas aproveitáveis e inaproveitáveis demanda dilação probatória, inviável no rito especial do mandado de segurança.

6. Ordem denegada.

(MS 24924, MARCO AURÉLIO, STF. Grifei)

MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. NÃO-CABIMENTO DO *WRIT*. INSTRUÇÃO NORMATIVA 8/93 REVOGADA PELA DE Nº 31/99. PRAZO ESTABELECIDO NA LEI 8629/93: INTERPRETAÇÃO DO STF. IMPRESTABILIDADE DA AVERBAÇÃO DE QUOTA IDEAL, SEM IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA. PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO, QUE NÃO SE VINCULA AO DESFECHO DE AÇÃO CAUTELAR.

(...)

4. *Não se encontrando individualizada na sua averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do*

imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade. Precedente. (...).

(MS 24113, REL. MIN. MAURÍCIO CORRÊA, STF. Grifei)

A respeito, oportuno também citar trecho do voto do Desembargador Federal Johonsom di Salvo, quando do julgamento da Apelação Cível nº 0010594-24.1999.4.03.6100/SP, por este E. Tribunal Regional Federal: “(...). A área de reserva legal não foi averbada na matrícula do imóvel em referência, conforme se verifica da cópia da matrícula carreada aos autos às fls. 37/40. (...) Destarte, verificando-se que somente a averbação prévia da área de reserva legal na matrícula do imóvel possibilitaria a sua exclusão do cálculo de produtividade do imóvel, a r. sentença deve ser reformada.”

Diante disso, considerando inclusive o entendimento jurisprudencial colacionado, nota-se que a autarquia agiu acertadamente ao não considerar essa área como sendo de reserva legal, integrando-a no cálculo de produtividade, ainda que como área de pastagem (em vista da utilização que o INCRA constatou).

iii) Improdutividade do imóvel objeto dos autos.

Em vista dos critérios adotados e expostos no presente voto, o imóvel rural objeto dos autos deve ser considerado improdutivo, conforme concluiu o laudo administrativo da autarquia (fls. 45/55), bem como o próprio perito judicial, ao se valer - como entendo pertinente - das informações constantes do laudo do INCRA e da regulamentação da autarquia, bem como das informações do engenheiro agrônomo da apelada, constantes de processo administrativo anterior à presente demanda. Confira-se as conclusões do perito judicial, firmes a respeito da improdutividade do imóvel, exceto quando afastada a utilização dos critérios da regulamentação do INCRA:

Ano Civil 1997.

Baseado na IMPUGNAÇÃO ao Laudo - INCRA

Fls. 295 a fls. 301 dos autos.

(...) GUT = 100%

(...) GEE = 88% (H1).

(Fls. 420/421)

Ano Civil 1997.

Baseado no Laudo - INCRA

Fls. 305 a fls. 314 dos autos.

(...) GUT = 100%

(...) GEE = 58,7% (H2).

(Fls. 422/423)

4) (...) Com base nestes dados [do INCRA e índices da IN 36/1999] e excluindo-se os fragmentos florestais existentes no imóvel em 1997, mesmo antes da existência do projeto de reflorestamento e consequentemente reserva legal, calcular o GER e GUT para o ano civil de 1997 indicando a classificação do imóvel.

R: (...) GUT = 100%

(...) GEE = 89,9% IMÓVEL RURAL IMPRODUTIVO.

(Fls. 692/693)

5) (...) Com base nos mesmos dados calcular e agora sem exclusão da área supra mencionada (fragmentos florestais existentes no imóvel em 1997 mesmo antes da existência do projeto de reflorestamento impossibilitadas para o uso agropastoril), calcular o GEE e o GUT para o ano civil de 1997, indicando, neste caso, qual seria a classificação do imóvel.

R: (...) GUT = 100%

(...) GEE = 66,7% IMÓVEL RURAL IMPRODUTIVO.

(Fls. 693/694)

(...) 2. De acordo com o cálculo executado para o referido quesito 02, reafirmamos: (...)

GEE = 790,31 x 100: 879,12 = 89,9% - PROPRIEDADE IMPRODUTIVA, PARA O ANO CIVIL DE 1997.

(Fl. 837)

Embora o perito judicial chegue a essas conclusões a respeito do GEE e da classificação do imóvel, em sua manifestação à fl. 840, contraditoriamente, conclui que os elementos são insuficientes para enquadrar o imóvel como improdutivo. Confira-se:

Porém, com a ressalva de que, apenas estes números calculados, ainda de acordo com as Instruções Normativas vigentes para o período analisado (ano civil de 1997), tornam-se insuficientes para o enquadramento total da improdutividade do imóvel rural, uma vez que pelo levantamento do histórico da propriedade, vistoria do local, análise conjunta de todos os dados agronômicos apresentados, ausência de provas técnicas de improdutividade do imóvel (por ocasião do laudo do INCRA referente àquele período), nota-se a precariedade de informações para enquadramento do imóvel rural objeto da lide, na esfera improdutiva.
(Fl. 840).

Conclui-se, pois, que à época da vistoria do INCRA, o imóvel era improdutivo, sendo, pois, passível de ser desapropriado para fins de reforma agrária.

iv) Conclusões

Ante o exposto, CONHEÇO e DOU PROVIMENTO à apelação e do reexame necessário, reformando a sentença para: a) declarar a validade do Laudo Preliminar de Levantamento do INCRA e do Decreto de Desapropriação; b) declarar, como consequência, o imóvel rural objeto dos autos como sendo uma grande propriedade improdutiva, suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária; c) inverter o ônus da sucumbência, e condenar a apelada ao pagamento de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em honorários advocatícios, nos termos do art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil.

É como voto.

Desembargador Federal JOSÉ LUNARDELLI - Relator

“Não resta a menor dúvida de que a expropriação-sanção determinada pelo Poder Constituinte Originário (CF, art. 184) tem como destinatários os proprietários de imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social. Por outro lado, o mesmo constituinte originário, prestigiando o proprietário rural, vedou, ao Poder Público, a expropriação-sanção, acaso a propriedade rural for produtiva (CF, art. 185, II).”

Massimo Palazzolo

“Nos termos do que restou decidido no v. acórdão em questão, improdutivo o imóvel à época da vistoria, o procedimento expropriatório transcorrerá validamente, produzindo todos os efeitos legais. De modo que eventual produtividade posterior do imóvel não terá o condão de afastar os requisitos fáticos e jurídicos de validade ao decreto de declaração de interesse social.”

Newton José Falcão



Em destaque



Massimo Palazzolo

Doutor em Direito na área de concentração em Efetividade do Direito pela PUC/SP. Mestre em Direito na área de concentração em Difusos e Coletivos pela UNIMES/Santos. Juiz Federal em Guarulhos/SP.

Éa ação de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, preferencial e prejudicial às ações declaratórias de nulidade, consoante o prescrito no artigo 18 da Lei Complementar nº 76/1993;¹ mas, nem por isto, o bem da vida, que é o imóvel rural, objeto de litígio, em ação de desapropriação, não pode ser reivindicado, nos moldes de uma ação declaratória de nulidade, diante de uma interpretação que se extrai do artigo 35 do Decreto-Lei nº 3.365/1941.²

1 “Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 1º. Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º. O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.”

2 “Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação,

Pensa-se que a declaração de expropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, feita pelo Poder Executivo, por meio de Decreto Presidencial, por si só, não tem o condão de ocasionar a desapropriação de imóvel rural.

Como a medida necessária à efetivação da desapropriação não se consolida enquanto não se deferir a conversão do depósito indenizatório em pagamento do preço, com a expedição de mandado translativo de domínio ao Cartório de Registro de Imóveis competente, não há que se falar que o bem imóvel rural tenha, ainda, se incorporado ao patrimônio do Poder Público.

Observe-se, além disso, que na ação de desapropriação, o Poder Público não imitado na posse, diante de eventual indeferimento de liminar pelo Estado-juiz, também afasta

ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.”

a efetiva incorporação do bem imóvel rural ao Poder Público.

A par destas nuances apresentadas, que envolvem o instituto da desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, a questão levada ao Estado-juiz, a seguir comentada, visava à desconstituição do laudo preliminar de levantamento feito pelo INCRA e do consequente decreto de desapropriação do imóvel rural “Fazenda Santa Avóia – Gleba nº 2”, situado no Município de Barretos, Estado de São Paulo.

Pois bem, diante das razões de decidir do v. Acórdão mostrou-se claro e suficiente, para o efetivo deslinde da questão posta em juízo, o conjunto dos elementos constantes dos autos, que redundou no conhecimento e provimento, por votação unânime, do recurso interposto pelo apelante.

É certo que para regulamentar a desapropriação para fins de reforma agrária, após a Constituição Federal de 1988, vários diplomas legais foram recepcionados (Lei nº 4.504/1964; Lei nº 4.947/1966; Decreto-Lei nº 544/1969; Lei nº 6.383/1976) e, posteriormente, em parte revogados. Para atender às normas processuais e materiais entraram em vigor a Lei Complementar nº 76/1993 (modificada pela Lei Complementar nº 88/1996) e a Lei nº 8.629/1993, respectivamente.

Segundo o arquétipo jurídico, determinado pela Magna Carta de 1988 (art. 184),³

3 “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º. O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º. Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º. O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de re-

tem a desapropriação agrária como sujeito ativo exclusivo a União (art. 2º da Lei Complementar nº 76/1993).⁴ É certo que, desta competência, pode haver delegação, que, no caso, foi atribuída à autarquia federal (INCRA).

Verifica-se, no presente caso, que houve Decreto Presidencial, publicado no DOU, declarando de interesse social para fins de reforma agrária o imóvel rural denominado “Fazenda Santa Avóia – Gleba nº 2”, situado no Município de Barretos, Estado de São Paulo.

Da análise do dispositivo da r. sentença, prolatada na primeira instância ordinária, depreende-se que se declarou a nulidade do laudo preliminar de levantamento de dados efetivado pelo INCRA no referido imóvel e, por conseguinte, do decreto de desapropriação, além da declaração de o imóvel rural ser uma grande propriedade produtiva, insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, com supedâneo no laudo judicial de vistoria realizada em 26 de maio de 2001.

Não obstante, pelas razões de decidir do v. Acórdão, proferido em segunda instância ordinária, que conheceu e deu provimento, por votação unânime, ao recurso interposto pelo apelante, de fato, a não desapropriação, embasada no laudo judicial de vistoria realizada em 26 de maio de 2001, não pode se

curso para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”.

4 “Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º. A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

§ 2º. Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis”.

sustentar, na medida em que não passa pelo filtro da legalidade e da realidade aferida, no ano de 1997, por especialistas do INCRA.

Não resta a menor dúvida de que a expropriação-sanção determinada pelo Poder Constituinte Originário (CF, art. 184) tem como destinatários os proprietários de imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social. Por outro lado, o mesmo constituinte originário, prestigiando o proprietário rural, vedou, ao Poder Público, a expropriação-sanção, acaso a propriedade rural for produtiva (CF, art. 185, II).⁵

Nesse sentido, fragmento de julgado do E. STF:

“Se o v. Acórdão conhecesse e não desse provimento ao recurso interposto pelo apelante, estaria sendo atingida a alma do instituto da função social da propriedade, em prestígio aos proprietários rurais indiferentes à Ordem Econômica e Financeira prescrita pelo Poder Constituinte Originário (CF, art. 170, II e III).”

A propriedade produtiva, independentemente de sua extensão territorial e da circunstância de o seu titular ser, ou não, proprietário de outro imóvel rural, revela-se intangível à ação expropriatória do Poder Público em tema de reforma agrária (CF, art. 185, II), desde que comprovado, de modo inquestionável, pelo impetrante, o grau adequado e suficiente de produtividade fundiária.⁶

No caso concreto, o *expert* do juízo em primeira instância ordinária concluiu, em síntese, que:

(...) atualmente o imóvel rural é totalmente produtivo, alcançando de acordo

com a legislação vigente, Grau de Eficiência na Exploração da terra igual a 174%.

Ocorre que, no presente caso, a avaliação elaborada pelos especialistas do INCRA, mediante laudo preliminar, datado de 23 de junho de 1998, com base na análise do ano de 1997, o qual classificou a propriedade como improdutivo, passível de desapropriação com o GEE da fazenda alcançando 59,45%, não pode ser afastado pelo laudo do *expert* do juízo, porque não se deu de forma equivocada.

Extrai-se do laudo judicial elaborado na primeira instância ordinária, que a sua materialização deu-se mais de três

anos após o período analisado pelos especialistas do INCRA, não restando constatado qualquer efetivo pecuário ou outras coisas que no laudo preliminar dos especialistas do INCRA haviam sido desconsideradas, de maneira que pelo filtro da legalidade e da realidade existente, quando da vistoria pelo INCRA, o laudo deste mostra-se irretocável.

Logo, sem sombra de dúvida, o v. Acórdão mostra-se na justa medida, pois se utilizou como razões de decidir do parecer preliminar dos especialistas do INCRA, formalmente documentado, em dados só pretéritos, o que ocasionou a reforma da r. sentença de primeira instância ordinária, para declarar a validade do laudo preliminar de levantamento do INCRA e do decreto de desapropriação; e, como consequência, declarar, o imóvel rural “Fazenda Santa Avóia – Gleba 2”, situado na cidade de Barretos, Estado de São Paulo, como uma grande propriedade improdutivo, suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

⁵ “Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – (...);

II - a propriedade produtiva. (...)”.

⁶ STF, Pleno, MS nº 22.022/ES, Relator Ministro Celso de Mello, j. 07/10/1994, DJ 04/11/1994.

Se o v. Acórdão conhecesse e não desse provimento ao recurso interposto pelo apelante, estaria sendo atingida a alma do instituto da função social da propriedade, em prestígio aos proprietários rurais indiferentes à Ordem Econômica e Financeira prescrita pelo Poder Constituinte Originário (CF, art. 170, II e III).⁷

7 “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:
II - propriedade privada;
III - função social da propriedade; (...)”.



Newton José Falcão

Juiz Federal titular da 2ª Vara Federal de Presidente Prudente. Mestre em Direito.

1. Introdução.

A desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, é o instrumental de coerção de que dispõe o Estado para impor ao indivíduo o livre exercício do direito de propriedade com respeito ao interesse maior que é o da coletividade.

A utilização do imóvel rural não pode se prestar exclusivamente a fins mesquinhos da concentração e aferição de patrimônio, ou da tão propalada especulação financeira. Sem confrontar a ideologia capitalista e pensando em manter esse sistema de trocas, é necessário pensar o direito de propriedade de modo a garantir que o imóvel rural venha a produzir bens, trabalho, racionalidade no aproveitamento da área, racionalidade na exploração dos recursos naturais, e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O artigo 6º da Lei nº 8.629/1993 considera propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

O Grau de Utilização da Terra – GUT de que trata o artigo 6º da referida lei será igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e será fixado mediante divisão da área efetivamente utilizada pela área aproveitável do imóvel, multiplicando-se o resultado por cem para

obtenção do valor em percentuais, enquanto o Grau de Eficiência na Exploração – GEE deve ser igual ou superior a 100% (cem por cento) e será obtido de acordo com a sistemática prevista nos incisos I, II e III, *verbis*:

Art. 6º. (...)

§ 2º. (...)

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

O imóvel rural considerado improdutivo pelo INCRA é aquele que, embora economicamente explorável, se encontra total ou parcialmente inaproveitado pelo seu ocupante ou proprietário. Nesta condição, torna-se passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Resumo do caso.

O caso ora comentado compreende uma ação declaratória de produtividade de imóvel rural, que foi ajuizada com o propósito de afastar o ato expropriatório do INCRA. Em juízo de 1º grau a demanda foi julgada procedente por sentença que acolheu o laudo do vistor oficial que se revelou divergente da vistoria administrativa levada a efeito pelo INCRA.

Inconformada, a autarquia federal interpôs recurso de apelação que acabou acolhido pelo juízo *ad quem*. Em sua fundamentação o v. acórdão fez prevalecer a declaração de improdutividade baseada na vistoria administrativa, afastando assim o laudo do perito oficial, que, para apurar o grau de eficiência econômica, levou em consideração a realidade fática da situação do imóvel encontrada no momento da elaboração do laudo oficial, desprezando os dados apontados no levantamento feito no momento da vistoria pelo INCRA.

Em termos gerais, a questão cinge-se a saber em qual momento e mediante quais índices há de se aferir a produtividade do imóvel objeto dos autos, bem como envolve saber se área de reserva legal não averbada em cartório há de ser considerada como área aproveitável do imóvel. A partir da análise dessas questões com base nos elementos carreados aos autos, cumpre aferir juridicamente qual é a produtividade do imóvel.

Da produtividade superveniente.

Nos termos do que restou decidido no v. acórdão em questão, improdutivo o imóvel à época da vistoria, o procedimento expropriatório transcorrerá validamente, produzindo

todos os efeitos legais. De modo que eventual produtividade posterior do imóvel não terá o condão de afastar os requisitos fáticos e jurídicos de validade ao decreto de declaração de interesse social, por exemplo.

Posicionamento diferente pode ser adotado apenas excepcionalmente, quando, por razões fáticas, não for possível saber com algum grau de precisão qual a produtividade do imóvel no momento em que foi vistoriado administrativamente pelo expropriante. Conclusão diversa acabaria por contrariar princípios autorizadores da desapropriação, afrontando inclusive a isonomia.

“A utilização do imóvel rural não pode se prestar exclusivamente a fins mesquinhos da concentração e aferição de patrimônio, ou da tão propalada especulação financeira.”

Com efeito, os proprietários com maiores condições econômicas passariam a ter chances maiores de não se sujeitarem a reforma

agrária, alterando, temporariamente (durante o período de processamento da ação declaratória de produtividade, por exemplo), as condições reais do local pelo simples arrendamento de rebanhos ou pela instalação de culturas agrícolas, de modo a que perícia posterior constatasse (naquele momento) o uso mínimo da terra previsto em lei.

Tal solução nos parece a mais sensata e a mais condizente com os ditames legais e constitucionais que regem a política agrária, visando realizar uma justa distribuição da terra.

Um aspecto desse tema, todavia, deve ser realçado.

Segundo o § 4º do artigo 2º da Lei nº 8.629/1993:

Art. 2º. (...)

§ 4º. Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até 6 (seis) meses após a data da

comunicação para levantamento de dados e informações (...).

Com essa regra, passados seis meses da comunicação para levantamento de dados e informações, o particular fica impedido de promover alterações no imóvel, convertendo-o em produtivo para inviabilizar a expropriação.

Trata-se de impedimento temporário, visto que passado esse período, o proprietário pode alterar a realidade de suas terras, o que deve, quando provado, ser levado em consideração pela autarquia expropriante.

Ocorrendo a comunicação para o levantamento preliminar em 16/05/2011, por exemplo, o proprietário não poderia modificar seus domínios até 16/11/2011, podendo fazê-lo a partir de então, devendo as modificações ser consideradas para os fins expropriatórios.

Cabe ao dono do imóvel, portanto, demonstrar eventuais alterações da propriedade, após os 6 meses aludidos, que possam afetar o grau de produtividade. Após os seis meses mencionados no § 4º do artigo 2º da Lei nº 8.629/1993, o proprietário poderá alterar as condições de uso de seu imóvel, mas isso apenas poderá ocorrer até a edição do decreto expropriatório, pois um dos efeitos desse é a fixação do estado do bem.

Em termos diversos, se, após o decreto presidencial expropriatório, o expropriado promove alterações em sua propriedade, essas não terão o condão de modificar o grau de produtividade apurado pela autoridade pública, bem como não importarão em qualquer acréscimo indenizatório.

Observe-se que, segundo o artigo 26, § 1º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, “serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com a autorização do expropriante”.

É dizer, quaisquer benfeitorias realizadas na propriedade, após o decreto expropriatório, não influem, seja no grau de produtividade, seja no valor apurado admi-

nistrativamente como justa indenização.

Assim, a relação custo-benefício da desapropriação, considerado o impacto na indenização correspondente, das medidas implementadas pelo titular do domínio, ao incremento de sua produtividade, não terá qualquer repercussão caso ocorra após o decreto expropriatório, não induzindo também qualquer acréscimo indenizatório, medidas produtivas de qualquer índole alegadas, mas não devidamente comprovadas.

Em síntese, não desconstituída a presunção de legalidade e de legitimidade do laudo autárquico, no processo administrativo de desapropriação, bem como não comprovado, supervenientemente, em tempo hábil, segundo os ditames legais que a propriedade se tornou produtiva, de modo a impedir a expropriação, a pretendida declaração de produtividade deve ser afastada.

Dos critérios oficiais para a apuração da produtividade.¹

No que se refere à utilização de critérios de “pesquisa coletiva” em lugar dos oficiais adotados pelo INCRA, concluiu o órgão julgador de segunda instância ser “inviável levar em consideração os cálculos de fls. 423/425 e de fl. 610, por utilizarem critérios de pesquisa acadêmica em lugar dos critérios oficiais estabelecidos em regulamento autárquico válido e eficaz.”

Estabelece o artigo 11 da Lei nº 8.629/1993 que:

Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta

1 As informações desse item foram extraídas de “Lei nº 8.629/1993 comentada por Procuradores Federais”. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/procuradoria/publicacoes/file/1090-livro-lei-862993-comentada-por-procuradores-federais> start = 20>. Acesso em: 13 mar. 2014.

o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Cuida-se de dispositivo estabelecendo procedimento a ser adotado para revisão administrativa pelo Poder Público dos parâmetros, índices e indicadores sobre os quais se calculam os graus de utilização e de eficiência na exploração da propriedade – GUT e GEE (art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.629/1993), critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade sob seu aspecto da produtividade econômica. Genericamente, denomina-se como previsão de revisão dos “índices de produtividade”.

É certo que, se, a princípio, a lei atribuiu ao “órgão federal competente” a fixação inicial desses índices (v. *caput* do art. 6º), o artigo 11 prevê que a revisão dos índices dar-se-á por ato conjunto de pastas ministeriais.

Quanto à legalidade da fixação inicial desses índices pelo INCRA, confirma-se a jurisprudência: STF, MS 23.523/SC, DJ 14/02/2003; MS 23.391/PR, DJ 24/11/2000; MS 23.369/GO, DJ 09/02/2001; MS 22.478/PR, DJ 26/09/1997, dentre outros.

Por outro lado, para momento posterior a essa fixação inicial, a própria Lei nº 8.629/1993, reconhecendo que tais índices que informam o conceito de produtividade são variáveis no tempo, especialmente, em razão dos esperados avanços tecnológicos, previu possibilidade de reajuste, disciplinando procedimento complexo, com a manifestação de vontade do Poder Executivo perfectibilizando-se pela atuação das vontades dos Ministérios correlatos à matéria: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Destaque-se que a competência atribuí-

da, na redação original da Lei nº 8.629/1993, ao “Ministro de Agricultura e Reforma Agrária” foi posteriormente cindida entre MDA e MAPA, em razão das inovações na organização da Presidência da República e dos Ministérios (MP nº 1.999-14/2001, que institui Ministério do Desenvolvimento Agrário. Hoje, organização dos Ministérios disciplinada pela Lei nº 10.683/2003 e suas alterações).

Prevê-se, ainda, a corroboração da vontade dos altos órgãos do Poder Executivo pela oitiva do Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA, instituído pela Lei nº 8.171/1991, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e composição mista entre autoridades do Poder Público e sociedade civil. Da dicção da lei, não se exige aprovação formal pelo CNPA da alteração dos índices e parâmetros, mas sua consulta e manifestação que podem ser consideradas na aprovação.

Para o momento, é de se resumir as bases histórico-jurídicas em que se insere a discussão sobre o reajuste dos índices de produtividade.

A legislação estabelece que a atualização dos referidos índices deve ser feita “periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional”. Apesar desta determinação, os índices em vigor foram definidos há, praticamente, trinta e cinco anos, por meio da Instrução Especial INCRA nº 19, de maio de 1980, que visava estabelecer normas, critérios e tabelas para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Assim, resta patente a defasagem histórica, de modo que os atuais índices não contemplam adequadamente as mudanças técnicas já antevistas pela legislação e que aconteceram neste período.

Embora a lei se refira à fixação de índices, o que ocorre é apenas a aferição de rendimentos através da coleta de dados da realidade fática de produção agropecuária, utilizando-se de estatísticas de órgãos oficiais

especializados que refletem o comportamento destas atividades rurais.

A exigência da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, como um dos critérios para o desempenho da função social da propriedade, está prevista desde a edição da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), que regula os direitos e obrigações dos imóveis rurais para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola.

A base legal para fixação dos índices de rendimento que informam o conceito de produtividade, como visto, é o artigo 6º da Lei nº 8.629/1993.

O artigo 6º da Lei nº 8.629/1993 prevê a apuração do Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência na Exploração (GEE) e estabelece a sistemática geral para sua obtenção e as situações de excepcionalidade para sua aplicação. A competência para definição específica e individuada da produtividade para cada produto e área geográfica coube, inicialmente, ao órgão competente do Poder Executivo, como visto, o INCRA.

Até a edição da lei em vigor, foram estabelecidas várias regras e denominações para estes índices: a) 1965 a 1973 – Coeficiente de Rendimento Econômico (Decreto nº 55.981, de 31 de março de 1965 e Instrução Especial IBRA nº 1/1965); b) 1973 a 1980 – Coeficiente de Produtividade (Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973 e Instrução Especial INCRA nº 5-A/1973); c) 1980 a 1993 – GUT e GEE (Decreto nº 84.685, de 06 de março de 1980 e Instrução Especial INCRA nº 19/1980).

O Decreto nº 84.685/1980, editado originalmente para regulamentar apenas matéria de ordem tributária, acabou por tra-

tar também de questões de natureza agrária, uma vez que dispôs sobre a sistemática para cálculo do GUT e do GEE para produtos pecuários, agrícolas e vegetais extrativos e florestais. Tratava-se de regulamentar como seria calculada a possível redução do valor do Imposto Territorial Rural vinculada a padrões mínimos de produtividade. A partir deste decreto foi editada a IE INCRA nº 19/1980.

As Instruções Normativas INCRA nº 08/1993, e nº 11/2003 alteraram a unidade de medida utilizada para cálculo do GEE da atividade pecuária, substituindo a medida cabeça

animal por hectare por unidade animal por hectare, e estabeleceram fatores de conversão para adaptar os valores constantes na IE INCRA nº 19/1980.

Os índices que informam o conceito de produtividade são representativos do que de fato ocorre no campo e estão sujeitos a mudanças

determinadas pelas condições existentes em cada área geográfica.

O artigo 11 da Lei nº 8.629/1993 condiciona o ajustamento dos índices que informam o conceito de produtividade à existência de “progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional”. Essa redação legal nem impõe vinculatividade ao ato de fixação dos índices e nem faculta discricionariedade ao ato de ajuste dos índices, de modo que na ausência de comprovação do progresso científico-tecnológico ou do desenvolvimento regional, o ajuste não se justifica.

A inclusão do desenvolvimento regional como condicionante do ajuste dos índices é pertinente e atual, uma vez que, tanto o Estatuto da Terra como o II PNRA vinculam explicitamente o objetivo da reforma agrária à

“(…) é necessário pensar o direito de propriedade de modo a garantir que o imóvel rural venha a produzir bens, trabalho, racionalidade no aproveitamento da área, racionalidade na exploração dos recursos naturais, e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

promoção do desenvolvimento com justiça social. Além disso, estabelecem a relação direta entre a finalidade da intervenção fundiária, a desapropriação por interesse social e o impulso ao desenvolvimento regional sustentável.

A Constituição Federal, em seus arts. 43, 174 e 218, prevê a articulação entre o desenvolvimento regional e o desenvolvimento nacional através da compatibilização dos respectivos planos, inclusive, no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico.

A delimitação das áreas geográficas para execução da política agrária é objeto de diversas normas legais, inclusive, no que tange à aferição dos índices de produtividade. Trata-se, pois, de ajustar os limites destes territórios para permitir a sua adequada utilização na formulação de políticas, compatibilizando os territórios oficiais existentes, especialmente, os definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o órgão responsável pela definição da Divisão Regional do Brasil.

A reivindicação sócio-jurídica pela revisão dos referidos índices e parâmetros é pauta de estudos de diversos segmentos da sociedade civil e também do Ministério Público Federal.

Ao longo dos anos, desde a fixação originária dos índices, é inegável o desenvolvimento experimentado pela técnica agropecuária. Assim, pela dicção da lei, se houver comprovação desses avanços, deve-se, desde logo, e com periodicidade condizente com os avanços, adotar o procedimento de revisão dos índices informativos da produtividade. O clamor pela revisão justificar-se-ia, assim, pela patente omissão no atendimento da previsão legal.

No entanto, até disciplina expressa, própria pela concordância de ambas as pastas ministeriais, sob instrumento normativo próprio, não se pode cogitar de revisão *sponte própria* pelo INCRA, nem por outros atores

do processo social, nem mesmo pelo Poder Judiciário, obstado que estaria pelos limites da divisão de poderes da República.

Destacam-se ações administrativas e judiciais pela revisão dos índices: v. ACP nº 0031982-03.2010.4.01.3400/DF, inicialmente extinta sem resolução de mérito por questões processuais.

Nesse sentido:

Ação popular. Política de desapropriação e reforma agrária. Fixação de índices de produtividade. Vistorias em imóveis rurais. Atribuições do INCRA.

1. De acordo com o art. 6º da Lei nº 8.629/1993, ao INCRA compete a fixação dos índices para aferição do Grau de Utilização da Terra – GUT e do Grau de Eficiência na Exploração – GEE.

2. O art. 11 da Lei nº 8.629/1993 atribui aos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento a prerrogativa de, conjuntamente, e ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, procederem a ajustes periódicos nos parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade fixado pelo INCRA, ou determinarem que o INCRA o faça, de modo a buscar adequação contínua às inovações advindas do progresso científico e tecnológico pertinente à atividade primária.

3. A Constituição Federal de 1988 remete para a legislação ordinária a fixação de normas para verificação do cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade rural.

4. Não cabe ao Poder Judiciário substituir critérios definidos em lei, quanto mais em se tratando da fixação de parâmetros eminentemente técnicos, atribuição específica definida no ordenamento vigente.

5. As vistorias do INCRA foram realizadas de acordo com a legislação de regência da matéria. Observância dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.717/65.

(TRF 4ª Região, Quarta Turma, Reexame

Necessário Cível nº 2005.71.06.000652-5/RS, Relatora Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, j. 02/06/2010, DJe 14/06/2010)

De ver-se, portanto, que a revisão dos “índices de produtividade”, prevista na Lei nº 8.629/1993, demanda estudos e procedimentos técnicos. O artigo 11 restringiu-se a estabelecer, em linhas gerais, a competência e limites dessa revisão, a depender, como visto, de vontade administrativa complexa, manifestada politicamente, para que se implemente a previsão legal de revisão efetivamente periódica.

Da área de reserva legal não averbada.

Segundo o v. acórdão, o artigo 16, § 2º, da Lei nº 4.771/1965 (ora revogado Código Florestal), na redação anterior à edição da Medida Provisória 2.166-67/2001, vigente à época da realização da vistoria administrativa, prescrevia o dever de averbação da área de reserva legal, o qual foi descumprido na hipótese dos autos. Como a referida área de reserva legal não constava do registro imobiliário no tempo oportuno, deve ser considerada para efeito de cálculo da produtividade.

É insuscetível de desapropriação, nos termos do artigo 185 da Constituição Federal, a propriedade produtiva, essa considerada se verificado o preenchimento dos requisitos previstos no artigo 6º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.629/1993, ou seja, Grau de Utilização da

Terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e Grau de Eficiência na Exploração da terra igual ou superior a 100% (cem por cento).

Nos termos do artigo 16, § 2º, da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal):

Art. 16. (...)

§ 2º. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

O artigo 10, IV, da Lei nº 8.629/1993 estabelece que a área de reserva legal é considerada como não

considerada como não aproveitável para fins de cálculo da produtividade do imóvel, sem, no entanto, condicionar sua exclusão ao fato de estar averbada no registro imobiliário.

Caso a área de reserva legal existente no imóvel tenha sido averbada após a vistoria administrativa, embora já viesse sendo preservada pelo proprietário, deve ser

considerada inaproveitável no cálculo do Grau de Utilização da Terra – GUT do imóvel.

Com esse posicionamento também concorda o TRF da 1ª Região, para o qual, mantendo a autora, em sua propriedade, área nativa intocada, caracterizando a reserva legal exigida por lei, o só fato de não ter procedido à averbação da mesma não impede sua consideração para o cálculo do grau de produtividade

“Outra não é a orientação do STF. Segundo o pretório excelso, se a averbação da área de reserva legal do imóvel deu-se posteriormente à comunicação feita pelo INCRA aos proprietários para o levantamento de dados relativos à ocupação, exploração e atualização cadastral do imóvel, não poderá ela ser excluída para o fim de cálculo de produtividade (...).”

do imóvel. Excesso de formalismo que deve ser combatido.

Com efeito, o entendimento que prevalece no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal é o de que a área de reserva legal, para ser excluída do cálculo da produtividade do imóvel, deve ter sido averbada no registro imobiliário antes da vistoria.

Com a promulgação do Novo Código Florestal, manteve-se inalterada a intenção do legislador de exigir a perfeita identificação da área de reserva legal, modificando apenas o órgão responsável pelo registro e manutenção desses dados, não se justificando a alteração do entendimento jurisprudencial da referida Corte a respeito da matéria, hipótese em que a Corte Superior determinou o retorno dos autos à origem para que as instâncias ordinárias, soberanas na análise das provas, procedessem ao reexame do laudo pericial levando em conta a área de reserva legal, à míngua de averbação no registro imobiliário antes da vistoria.

A jurisprudência do STJ está assim sintetizada:

A reserva legal, não averbada antes da vistoria do imóvel, deve ser considerada como área não utilizada, para cálculos da produtividade do imóvel (Lei nº 8.629/1993, art. 2º, § 4º).

(STJ, Segunda Turma, REsp 865.697/TO, Relator Ministro Humberto Martins, j. 27/02/2007, DJ 09/03/2007)

Outra não é a orientação do STF. Segundo o pretório excelso, se a averbação da área de reserva legal do imóvel deu-se posteriormente à comunicação feita pelo INCRA aos proprietários para o levantamento de dados relativos à ocupação, exploração e atualização cadastral do imóvel, não poderá ela ser excluída para o fim de cálculo de produtividade, por força do que estabelece o artigo 2º, § 4º, da Lei nº 8.629/1993:

Para a exclusão das áreas de preservação permanente ou de reserva legal, estas devem estar devidamente averbadas no respectivo registro do imóvel. Não se encontrando individualizada na averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade.

(STF, Pleno, MS 24.924/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator para Acórdão Ministro Joaquim Barbosa, j. 24/02/2011, DJe 04/11/2011)

A solução dada ao caso concreto mostrou-se alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao levar em consideração a área de reserva legal para o cálculo da produtividade, visto que não se encontrava averbada no registro de imóveis competente antes da comunicação feita pelo INCRA ao proprietário para o levantamento de dados relativos à ocupação, exploração e atualização cadastral do imóvel.