

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5007298-57.2011.404.7005/PR

RELATOR : FERNANDO QUADROS DA SILVA

APELANTE : CARLOS COELHO

ADVOGADO : João paulo de mello

**APELADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA - INCRA**

MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. PROCESSO CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IMÓVEL PÚBLICO. REFORMA AGRÁRIA. AUSÊNCIA DE OCUPAÇÃO LEGÍTIMA. ASSENTAMENTO 'CELSO FURTADO'. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1.O imóvel objeto de reforma agrária não é passível de negociação comercial particular pelo assentado, pois essa circunstância contraria a finalidade do programa, não havendo como presumir a alegada boa-fé de terceiros nessa circunstância.

2. A questão diz respeito à precariedade da posse da parte (em verdade, à irregularidade da ocupação), o que advém de expressa regulamentação constitucional (artigo 184 e seguintes da CRFB), infraconstitucional (Leis n. 8.629/93 e 4.947/66) e infralegal (Decreto n. 59.428/66 e Norma de Execução n. 45/2005), não havendo como se caracterizar a licitude da ocupação se não nos estritos ditames dos mencionados diplomas normativos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 05 de novembro de 2014.

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de ação de reintegração de posse ajuizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em face de Carlos Coelho.

Alegou a entidade federal que imóvel de sua propriedade (Projeto de Assentamento 'Celso Furtado', localizado no Municípios de Quedas do Iguaçu/PR) foi ocupado irregularmente pelo réu, o qual não foi contemplado originariamente com a permissão de uso para fins de reforma agrária. Diante da configuração do esbulho possessório, postula a retomada da posse do bem.

Sobreveio sentença (Evento 60), julgando procedente o pedido *'para deferir a reintegração de posse em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, extinguindo o processo nos moldes do art. 269, I, do CPC, determinando ao réu a desocupação do imóvel rural do Projeto de Assentamento Celso Furtado, no prazo de 15 (quinze) dias, aplicando-se multa diária de R\$ 100,00 (cem reais), caso não haja cumprimento da determinação dentro desse prazo.'*

Inconformado, o sucumbente apela (Evento 69). Afirma que muito embora o possuidor primário tenha abandonado o lote em questão, descumprindo, portanto, o estabelecido com a apelada, restou comprovado o ora apelante não descumpriu qualquer procedimento, uma vez que a sua ocupação ocorreu pelo abandono por parte do legítimo possuidor. Aduz que a recorrida foi devidamente informada acerca da ocupação do recorrente, asseverando que aquela se quedou inerte e anuiu com a ocupação do apelante. Invoca o princípio da função social da terra, requerendo a reforma da sentença, com o julgamento de improcedência do pedido.

Com contrarrazões (Evento 75), subiram os autos a esta Corte.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso (Evento 4).

É o relatório.

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

VOTO

O recurso deve ser conhecido, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade.

No mérito, não lhe assiste razão, contudo.

Nas ações possessórias, a discussão se trava apenas em torno da posse, sendo a alegação de propriedade a elas estranha. No direito brasileiro, possuidor é aquele que se comporta como se proprietário fosse, cuidando da coisa como se fosse do seu domínio.

No presente caso, a posse por parte do INCRA encontra-se documentalmente provada, uma vez que é legítimo possuidor do imóvel em questão diante do implantamento do Projeto de Assentamento 'Celso Furtado'.

O projeto de implantação do assentamento tem como consequência lógica o exercício contínuo da posse, com a presença de funcionários do INCRA nos assentamentos e em reuniões realizadas.

Muito embora inexista informação precisa acerca da localização exata da área ocupada pelo réu, os documentos e as informações trazidas pelo INCRA na inicial indicam que o réu está ocupando área de preservação sem autorização.

Por outro lado, nos termos do parecer exarado pelo ilustre Procurador de Justiça (Evento 4), *'em relação à alegação do recorrente de que a área que lhe foi cedida por anterior possuidor, não há qualquer elemento nos autos que comprove tal situação. Contudo, ainda que houvesse, não seria permitida sua permanência na área, pois não houve anuência do INCRA quanto à alienação.'*

Isso porque os contratos de concessão de uso firmados entre o INCRA e os assentados contêm cláusula expressa de rescisão em caso de alienação do lote sem prévia anuência do INCRA, nos termos do artigo 22 da Lei n. 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos na CRFB, *in verbis*:

'Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão

alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.'

Ou seja, ainda que o apelante estivesse ocupando lote originariamente cedido a outro posseiro, a ocupação do imóvel pelo apelante não possuiria qualquer valor perante o INCRA. Sequer os direitos de posse foram transmitidos, porque jamais foi concedida a posse aos assentados que foram contratualmente contemplados com a gleba rural, já que a eles foi outorgada, apenas, mera permissão de uso, a qual tem caráter eminentemente precário e possibilita a retomada a qualquer tempo por simples conveniência administrativa.

Nesse sentido, por pertinência, colaciono a clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles (**Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 500/501):

'Permissão de uso é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público. A revogação faz-se, em geral, sem indenização, salvo se em contrário se dispuser, pois a regra é a revogabilidade sem ônus para a Administração.'

Desse modo, a fim de evitar inócua tautologia, adoto como razão de decidir e agrego ao voto os fundamentos da sentença, *in verbis* (Evento 60, origem):

'(...) A solução da questão controvertida no presente processo pressupõe a análise do Capítulo III, do Título VI, da Constituição Federal de 1988, que fixou as regras da política fundiária, agrícola e de reforma agrária, tendo em vista que a posse dos lotes da área se inserem em programa oficial de assentamento de trabalhadores rurais.

Primeiramente, ao contrário do que sustenta o réu, tornar a terra produtiva e eventualmente atender aos requisitos necessário para ingressar no programa de reforma agrária, não assegura o direito de tomar lotes destinados ao implemento da mencionada reforma, muito menos das partes da área destinada a reserva legal, obrigação imposta a todos os agricultores, sejam eles proprietários da terra ou assentados do INCRA.

Isto porque, quando se leva em consideração a reforma agrária, existindo inúmeras outras famílias que também cumprem os requisitos previstos na legislação, aceitar essa 'forma transversa de assentamento' seria ofender frontalmente o princípio da isonomia, uma vez que aquelas famílias - muitas vezes - ficam anos aguardando para serem assentadas, em razão da existência de maior número de pessoas selecionadas do que de terras disponíveis para assentamento.

Admitir essa conduta certamente seria abrir perigosa brecha, a qual poderia ensejar novos conflitos violentos, que seriam camuflados de doações ou venda das terras, de modo a dar aparência de legitimidade para a ocupação efetuada; ou ainda, poderia criar um comércio ilícito de terras destinadas à reforma agrária, frustrando o intuito do programa fundiário governamental, o qual pressupõe o atendimento de etapas de distribuição da terra, segundo normas legais específicas, sendo inadmissível o esbulho possessório.

Dentro deste programa, o Poder Executivo declara o interesse social para fins de reforma agrária e promove desapropriações de imóveis rurais para distribuição de lotes ou parcelas, bem como regulamenta a legitimidade dos assentamentos, que estão inseridos nas estipulações

do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), com os critérios definidos pelo Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966.

O artigo 64 do Estatuto da Terra estipula a possibilidade de reversão de imóveis vendidos com a finalidade de exploração rural, na hipótese de desistência por parte do beneficiário:

Lei n. 4.504/64. Art. 64. § 2º No caso em que o adquirente ou seu sucessor venha a desistir da exploração direta, os imóveis rurais, vendidos nos termos desta Lei, reverterão ao patrimônio do alienante, podendo o regulamento prever as condições em que se dará essa reversão, resguardada a restituição da quantia já paga pelo adquirente, com a correção monetária de acordo com os índices do Conselho Nacional de Economia, apurados entre a data do pagamento e da restituição, se tal cláusula constar do contrato de venda respectivo.

No atual regime constitucional, existe limitação temporal para transferência dos direitos, conforme estipula o artigo 189 da CF/88:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Os imóveis gravados pela cláusula de inalienabilidade temporal constituem bens fora do comércio e, por isso, qualquer transmissão de direitos é absolutamente ineficaz. A forma de transmissão intentada é irrelevante (seja venda, troca ou doação), porque a constrição impede a alienação de qualquer direito de uso, posse ou domínio.

Por seu turno, analisando-se a lide sob o aspecto ambiental, a Constituição Federal, em seu art. 225, caput e §1º, incisos I, II, III, VI e VII, preconiza:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Seguindo a orientação constitucional, o Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/12) primeiro conceituou, em seu art. 3º, inciso III, o que deve ser entendido como 'Reserva Legal': 'área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa'.

Após isto, estabeleceu em seu art. 12, caput, que 'todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente', estabelecendo em seus incisos o percentual mínimo a ser observado em cada situação, bem como ressaltando - em seu §1º - que 'em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento'.

Por fim, estabeleceu em seu art. 17 que a 'Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado', de modo que é obrigação legal tanto do INCRA quanto do ocupante ou possuidor (o ora réu) a preservação desta área, situação esta que implica necessariamente a cessação da atividade agrícola ou pecuária ali desenvolvida, pois não demonstrado que ela se enquadra nas exceções legalmente previstas para sua exploração.

Ademais, os §§ 3º e 4º do supracitado artigo 17 estabelecem - respectivamente - que 'é obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008', bem como que, 'sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, deverá ser iniciado, nas áreas de que trata o § 3º deste artigo, o processo de recomposição da Reserva Legal em até 2 (dois) anos contados a partir da data da publicação desta Lei, devendo tal processo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental - PRA, de que trata o art. 59'.

No caso concreto, cumpre ressaltar que em que pese não haver nos autos provas documentais da localização da parcela do solo ocupada pelo ora réu (tais como mapas ou laudo periciais), os atos emanados dos funcionários do INCRA, por terem natureza jurídica de ato administrativo, gozam de presunção relativa de veracidade e legitimidade, a qual só cede mediante prova em sentido contrário.

Logo, os documentos anexos à inicial, juntados no Evento 01, OUT2, pgs. 23/24, são suficientes para caracterização desta situação, notadamente por não ter sido juntado pelo réu com a contestação nenhum outro documento tendente a comprovar suas alegações, nem mesmo a mencionada ata realizada pelos assentados ou outros documentos que afirma estarem anexos.

Dessa forma, considerando que o réu ocupa área de reserva legal pertencente ao Assentamento Celso Furtado, a qual não pode ser explorada fora das parcas exceções legais, deve ser concedida a reintegração de posse ao INCRA.

Não obstante, mesmo que fossem verídicas as alegações do réu de que o parceleiro 'apenas não mais deu continuidade ao projeto, em razão de problemas familiares', motivo pelo qual 'o Assentamento por meio de reunião com todos os demais assentados (ata anexo), decidiram dentre as normas do procedimento para implantação, que, os então requeridos, por ser da espera dos assentados (há mais de 10 anos - como comprovam os documentos) e preencher todos os requisitos poderia ser implantado naquela parcela - em razão de uma troca, não havendo compra e venda', ainda assim seria procedente a presente demanda.

Isto porque as obrigações de qualquer beneficiário estão definidas na Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, reguladas pelo Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966, consistindo no seguinte: a) obrigação de residir na terra indicada com sua família, mediante exploração direta e pessoal; b) a rescisão decorre do descumprimento das cláusulas previstas no contrato já desenhado pela lei, sendo que a interrupção é admitida apenas pelo prazo de 03 (três) meses, salvo motivo de força maior; c) também é causa de rescisão deixar de residir no local de trabalho ou área do projeto, salvo justa causa reconhecida pela administração; d) o beneficiário que der causa à rescisão de contrato de assentamento, perde o direito de habilitar-se para outro.

A legislação estabeleceu os parâmetros do contrato e no instrumento está prevista cláusula resolutiva expressa, que opera de pleno direito a rescisão do contrato, sem a necessidade de qualquer providência da autarquia federal.

Além disso, a retenção do imóvel rural, depois da rescisão do contrato, implicaria má-fé do beneficiário do programa de reforma agrária, que não possui mais título para ocupação.

Neste caso, não faria diferença qualificar o negócio jurídico ou examinar a eficácia de eventual contrato firmado entre o suposto parceleiro com o ora réu, porque eventual negociação entabulada seria absolutamente nula perante o direito, que no caso de reforma agrária possui contornos próprios.

Como acima citado, o art. 189 da Constituição Federal de 1988 estabelece que 'os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de cessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos'. A Lei n. 8.629/93, na linha do mandamento constitucional, regulou a matéria da seguinte forma:

Art. 21. Nos instrumentos que conferem título de domínio ou cessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Nesta medida, a regulamentação da matéria colocada em juízo está contida no Decreto-Lei n. 9.760/46, que autoriza a desocupação do imóvel, nos seguintes termos:

Art. 71. O ocupante de imóvel da União, sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos artigos 1.216, 1.218 e 1.220 do novo Código Civil.

O escopo da norma que impede a transferência dos títulos outorgados pelo poder público para fins de reforma agrária, sem dúvida, é exatamente impedir que a política pública seja desvirtuada com a comercialização de imóveis destinados ao cumprimento da política fundiária.

A jurisprudência é pacífica no sentido de declarar a ineficácia das alienações no prazo constitucionalmente estipulado, conforme serve de exemplo a seguinte decisão proferida em caso idêntico ao do presente processo:

ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IMÓVEL RURAL. REFORMA AGRÁRIA. ALIENAÇÃO IRREGULAR DE LOTE DE ASSENTAMENTO. INCRA. ANUÊNCIA. NECESSIDADE. ESBULHO POSSESSÓRIO.

Tratando-se de assentamento realizado para fins de reforma agrária, se o beneficiário ingressou irregularmente no imóvel sujeito à posse do INCRA, sem a expressa anuência da autarquia federal, resta caracterizada como clandestina a sua posse, ainda que de boa-fé.

(TRF4, AC 2005.70.12.000453-7, Quarta Turma, Relator Jorge Antonio Maurique, D.E. 14/06/2010)

REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LEGITIMIDADE DO INCRA COMO POSSUIDOR. IMÓVEL OBJETO DE PROJETO DE REFORMA AGRÁRIA. REQUISITOS PARA TRANSFERÊNCIA. IRREGULARIDADE DA OCUPAÇÃO.

O INCRA ajuizou ação de reintegração de posse de imóvel rural em assentamento implementado mediante projeto de reforma agrária. Em síntese, da documentação acostada aos autos e das informações prestadas pelas partes, tem-se demonstrada a posse do imóvel denominado 'Morro do Taió' pela autarquia, adquirida em ação de desapropriação em 1987, a qual sucedeu a implantação de projeto de assentamento, com seleção de famílias de agricultores que receberam parcelas de terra, sob o regime de permissão de uso.

O réu TANAGILDO SCHEIS e sua esposa, que não participaram desta seleção, ocuparam o lote n. 13, sem conhecimento ou autorização do INCRA, o que motivou esta ação. Afirmam a concessão do uso pelo então ocupante do lote, este sim agricultor participante do projeto da autarquia. Nesses termos o demandado afirmou ter 'adquirido de boa-fé' o lote controvertido, o que justificaria sua permanência no imóvel.

Todavia não se pode esquecer que o assentado naquele lote nunca possuiu direitos para alienar, emprestar ou mesmo ceder a título gratuito seu uso, uma vez que a posse, consoante já frisado nesta decisão, foi sempre atribuída ao demandante.

No mais é de registrar-se que não há nos autos, e tampouco fora alegado pelo requerido, que o INCRA teve prévia ciência desta 'aquisição', anuindo com tal avença.

Disto extrai-se a precariedade da posse usufruída pelo demandado.

(TRF4, AC 2007.72.13.000677-5, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Maria Lúcia Luz Leiria, D.E. 02/06/2010) - Grifei.

Assim sendo, caracterizada a irregularidade tanto da ocupação da área destinada a constituição de reserva legal do assentamento quanto da posse de eventual parcela destinada ao assentamento para fins de reforma agrária, somente resta a este juízo deferir o pedido formulado pela autarquia.(...)'

Ante o exposto, voto no sentido de negar provimento à apelação.

Ante o exposto, voto por

Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
Relator

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7119459v3** e, se solicitado, do código CRC **CF7E80DB**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Fernando Quadros da Silva

Data e Hora: 06/11/2014 15:20

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 05/11/2014
APELAÇÃO CÍVEL Nº 5007298-57.2011.404.7005/PR
ORIGEM: PR 50072985720114047005

RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
PRESIDENTE : Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ

PROCURADOR : Dr(a)Flávio Augusto de Andrade Strapason
APELANTE : CARLOS COELHO
ADVOGADO : João paulo de mello
APELADO : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA - INCRA
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 05/11/2014, na seqüência 86, disponibilizada no DE de 23/10/2014, da qual foi intimado(a) o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

RELATOR : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
ACÓRDÃO : Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA
VOTANTE(S) : Juíza Federal SALISE MONTEIRO SANCHOTENE
Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES
LENZ

Letícia Pereira Carello
Diretora de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Letícia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7171139v1** e, se solicitado, do código CRC **4148DB0B**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Letícia Pereira Carello
Data e Hora: 06/11/2014 14:34