

Apelação/Reexame Necessário Nº 5003009-38.2012.404.7202/SC
RELATOR : CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
APELANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E
REFORMA AGRÁRIA - INCRA
APELADO : EDEMILSON CESAR SANDER
ADVOGADO : DANIELA DE AVILA ZAWADZKI
: MARCELO ZOLET
APELADO : GELSANE APARECIDA DE QUADROS BARRETO
ADVOGADO : CESAR JOSÉ POLETTO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DIREITO DE PREFERÊNCIA.
ASSENTAMENTO DE EX-EMPREGADOS DA FAZENDA DESTINADA À
REFORMA AGRÁRIA.

A lei confere aos que trabalham no imóvel expropriado o direito à preferência na concessão de título e na concessão de uso, conforme prevê o art. 19 da Lei nº 8.629/93.

Ainda que o termo "preferência" demonstre certo espectro de discricionariedade administrativa, não se pode admitir que a Administração, menosprezando a própria lei, omita-se de seu dever-poder, contrariando toda uma gama de princípios do próprio direito agrário, dentre eles o da justiça social, da função social da terra, da permanência na terra, das condições de bem-estar e de progresso social e econômico.

Não tendo o INCRA trazido fortes motivos que justifiquem a retirada dos empregados do imóvel expropriado, deve ser respeitado o direito de preferência.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4a. 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, 14 de abril de 2015.

Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de ação ordinária ajuizada por Edemilson Cesar Sander e Gelsane Aparecida de Quadros Barreto em face do INCRA objetivando que lhes seja garantido o direito de permanecerem residindo no imóvel, bem como lhes outorgue direito de preferência, nos termos do art. 19, inciso II, da Lei 8.629/93, em relação à concessão de uso do imóvel que está sendo objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, nos autos 2008.72.02.004162-1.

O INCRA foi citado e intimado (decisão 8 - fls. 65/66) para comparecer à audiência de conciliação.

Na primeira audiência (audiência 10), o INCRA ofereceu um assentamento em Abelardo Luz, em uma área que seria privativa de 12 a 15 ha e os autores aceitaram conhecer a área.

Na segunda audiência (audiência 10), os autores disseram que não aceitavam o deslocamento proposto pelo INCRA. Depois de debaterem, o juízo propôs ao INCRA que reassentasse os autores na própria área em litígio numa superfície que fosse possível desenvolver a agricultura no tamanho de 1 módulo (4,5ha), em uma das extremidades do imóvel, ficando o INCRA também responsável pela reconstrução da residência dos autores nos mesmos moldes em que atualmente está edificada. Os autores concordaram com a proposta e o INCRA solicitou prazo para tramitação do acordo na via administrativa.

Na terceira audiência (audiência 13), as partes debateram novamente o objeto da lide, restando inexitoso o acordo.

Depois disso, seguiram-se os seguintes atos.

O juízo concedeu a antecipação de tutela (decisão 16). Os autores manifestaram interesse em tentar um acordo administrativamente e pediram a suspensão do processo (petição 18). Nesta mesma ocasião, disseram que "*sem o acordo, o Projeto de Assentamento a ser criado na área desapropriada corre sério risco de insucesso já que os ânimos continuariam exaltados e a convivência entre as partes envolvidas tornar-se-ia cada vez mais difícil*". Foi deferida a suspensão do processo (decisão 20). Intimadas as partes para falarem sobre eventual formalização de acordo (decisão 22), os autores disseram que não restou concretizado o acordo e que até aquele momento o INCRA não tinha cumprido a decisão que antecipou a tutela (petição 24). O INCRA confirmou a inexistência de acordo, disse que seria incontroverso que os autores eram empregados na Fazenda e nela residiam na época da desapropriação e que preocupava o fato de parte das terras ocupadas ser classificada como área de preservação permanente (petição 26). Pediu assim que, caso mantido o deferimento da antecipação de tutela, fossem os autores deslocados para outro

local, a ser definido, dentro do imóvel expropriado. O juiz oportunizou às partes indicarem as provas que pretendiam produzir (decisão 27). O INCRA pediu a prova pericial para comprovar a existência de área de preservação permanente (petição 29). Foi dada vista ao MPF (decisão 30), o qual manifestou-se pela necessidade de perícia para identificar se o percentual de APP torna a área insuficiente para os autores desenvolverem suas atividades agrícolas (parecer 31). O juízo indeferiu a prova pericial, determinou a intimação das partes e do MPF e, após, fossem os autos conclusos para sentença (decisão 32). O MPF disse que não havia interesse que justificasse sua intervenção no feito (parecer 34).

A **sentença** julgou procedente a ação para condenar o INCRA "*a praticar os atos necessários ao assentamento dos autores em condições idênticas às oferecidas às demais famílias ocupantes do imóvel expropriado descrito na inicial, bem como a respeitar a preferência em razão da antiguidade da ocupação da área (art. 19, II, da Lei nº 8.629/93)*". O INCRA foi condenado ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da causa.

Os autores interpuseram embargos de declaração, os quais foram rejeitados.

O INCRA apelou sustentando que não é da simples invasão de uma área de terras que decorre o direito de assentamento. Considerando que o imóvel não suporta todas as pessoas que estavam ali acampadas, é feita uma seleção das famílias que irão ser contempladas em cada assentamento, e que devem ser observadas as regras e a ordem de preferência estabelecida no art. 19 da Lei nº 8.629/93. Narra que, à época da desapropriação, a propriedade estava ocupada por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST e, tão logo imitado na posse, o INCRA providenciou o cadastro das famílias para, depois, realizar a seleção daquelas que seriam assentadas. Findo o cadastramento de todas as famílias que ali se encontravam, algumas foram selecionadas e outras não, como foi o caso dos autores. Diz que os autores não foram selecionados porque se tratava de um assentamento coletivo, sem individualização de lotes, e porque não tinham boa convivência com o restante do grupo, dando-se prioridade a outros acampados que possuíam melhor relacionamento entre si. Diz também que a opção pelo assentamento coletivo foi feita pela própria comunidade, através de suas lideranças e com aquiescência do INCRA. Que essa espécie coletiva propicia aos assentados possibilidades iguais de desenvolvimento e evita as famosas negociações envolvendo parcelas de imóveis rurais destinados à reforma agrária. Sustenta que não pode o Judiciário obrigar a comunidade a receber essas pessoas sem antes ouvi-la, até porque isso implicará exclusão de uma das famílias já assentadas. Pede seja julgada improcedente a ação.

Não foram apresentadas as contrarrazões.

É o relatório.

VOTO

Nego provimento à apelação do INCRA pelas seguintes razões.

Discute-se nesta ação o direito dos autores (ex-empregados do expropriado) de receberem um módulo rural no imóvel em que residiam à época da desapropriação realizada sobre aquele imóvel para reforma agrária, sobre o qual foi realizado Projeto de Assentamento denominado Dom José Gomes.

É incontroverso o fato de que os autores e sua prole residiam neste imóvel há mais de 15 anos quando da expropriação e que trabalhavam nas lides rurais para o expropriado.

A lei confere aos que trabalham no imóvel expropriado o direito à preferência na concessão de título e na concessão de uso, conforme prevê o art. 19 da Lei nº 8.629/93:

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: (redação original, vigente à época dos fatos)

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

Esse direito foi, de certa forma, reconhecido pelo INCRA no curso deste feito porque não contestou a ação e tentou diversas vezes promover o assentamento dos autores a fim de que não ficassem desamparados. De fato, pelo tempo que os autores residiram neste imóvel, tem eles uma vinculação forte com aquela terra e retirar-lhes a moradia e o sustento iria de encontro aos próprios objetivos da reforma agrária, além do mais se considerarmos que não há neste caso elementos contrários à permanência dos autores naquele local.

O INCRA não trouxe fortes justificativas para afastar o direito de preferência dos autores. Não está bem esclarecida a questão da boa convivência, parecendo mais uma ponderação dos próprios autores no sentido de que pretendiam estabelecer uma relação pacífica, não tendo o INCRA levantado essa questão antes da apelação e não tendo produzido provas sobre isso.

Não se tem nos autos notícias de conflitos nesse assentamento. As partes tiveram oportunidade de produzir as provas, mas apenas o INCRA requereu perícia para averiguar a existência de APP no imóvel, o que parece não ser objeto de discussão nos autos.

Diante desse contexto probatório, não vejo como afastar o direito dos autores, merecendo ser mantida a sentença, cujos fundamentos transcrevo e adoto como razão de decidir:

Ao dispor sobre a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, prevê a Constituição em seu art. 189:

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.

A lei reclamada pelo parágrafo único do art. 189 da Constituição é a Lei n. 8.629/93, que entre outros dispositivos dispõe:

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

[...]

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001).

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

[...]

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

[...]

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

[sem grifo no original].

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição para-fiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

A alegação dos autores é de que há mais de 15 (quinze) anos residem no imóvel expropriado, tendo a atividade agrícola como sustento da família, possuindo a preferência legal para serem contemplados com um módulo rural, com a conseqüente manutenção de posse da casa onde residem.

Conjugando os dispositivos legais, pode-se afirmar que os demandantes estariam inseridos entre os possíveis assentados, já que lhes foi

desapropriada a terra em que viviam. Inclusive, é de se concluir que deveria haver preferência na concessão de título de domínio.

Estranhamente, o INCRA sequer mencionou a razão pela qual os autores não foram consultados para se candidatarem à seleção, em igualdade de condições às famílias que ocuparam a fazenda Seringa, com os títulos de domínio, conforme a preferência disposta no inciso II da Lei nº 8.629/93, acima referida.

Embora tratar-se de uma ordem de preferência, que dadas as peculiaridades do caso, poderia ser não ser aplicada, caberia ao réu explicitar as razões pelas quais os demandantes não foram sequer ouvidos administrativamente, ou se consultados, quais requisitos não teriam sido preenchidos, ou qualquer impedimento previsto em lei.

Não há nos autos qualquer documento apresentado pelo INCRA de que tenha feito o cadastramento dos autores como candidatos à beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos da Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005 (Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária), que nos termos dos art. 7º e 8º dispõem:

Art. 7º. Compreende o processo de inscrição das famílias candidatas ao programa nacional de Reforma Agrária e é realizado em todas as Unidades da Federação, sob a gestão do INCRA, podendo buscar parcerias com outras instituições públicas credenciadas para tal fim, devendo utilizar o formulário Inscrição de Candidato(a) do sistema de informações do INCRA.

[...]

Art. 8º. Para a etapa de inscrição a Superintendência Regional constituirá equipe de seleção, mediante ordem de serviço, conforme modelo do Anexo I, a quem cabe a responsabilidade da execução do processo seletivo de cada Projeto de Assentamento até a aprovação de relatório conclusivo.

[...]

Outrossim, ainda que o termo "preferência" demonstre certo espectro de discricionariedade administrativa, não se pode admitir que a Administração, menosprezando a própria lei, omita-se de seu dever-poder, contrariando toda uma gama de princípios do próprio direito agrário, dentre eles o da justiça social, da função social da terra, da permanência na terra, das condições de bem-estar e de progresso social e econômico, etc. [LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. Direito Agrário. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 52-7].

Os autores, de acordo com o que trazido aos autos, trabalham na área em expropriação há muito tempo, tirando dela o seu sustento, não podendo, sem razão plausível para tanto, serem excluídos da seleção de candidatos, pois não era seu ônus providenciar o cadastramento e compor a seleção.

Sendo os autores um dos possuidores mais antigos da área, impõe-se reconhecer a preferência prevista no art. 19, II, da Lei n. 8.629/93. Neste sentido:

*CONSTITUCIONAL. CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRAS DESAPROPRIADAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA. POSSEIRA COM DIREITO A PREFERÊNCIA NA OCUPAÇÃO DAS TERRAS. I. O art. 19 da Lei nº 8629/93, dispõe que: "O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: I- (...); II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; III- (...)". II. A apelada comprovou cultivar, com o consentimento do antigo proprietário, há mais de sete anos na terra desapropriada, o que lhe confere o direito de preferência de assentamento. III. *Apelação improvida.*
(TRF5, 4ª T., AC 200785020003066, Rel. Des. Federal Ivan Lira de Carvalho, j. 09/09/2008)*

Entretanto, aos autores só será possível a utilização da terra em igualdade de condições com as demais famílias a serem assentadas, especificamente no que tange à área a ser demarcada para cada família [o que foi exatamente como narrado na petição inicial, fl. 06], se assim ocorrer.

Assim, deverá o INCRA não apenas respeitar a posse dos autores sobre a área, como também dar prosseguimento aos atos necessários ao seu assentamento no local, em igualdade de condições com as demais famílias.

O que foi trazido nas razões de recurso não me parece suficiente para alterar o que foi decidido, mantendo-se o resultado do processo e não havendo motivos para reforma da sentença.

Ante o exposto, voto por **negar provimento à apelação do INCRA.**

Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
Relator

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, 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 **7452343v19** e, se solicitado, do código CRC **F6A9975A**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Cándido Alfredo Silva Leal Junior
Data e Hora: 15/04/2015 08:03

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 14/04/2015

Apelação/Reexame Necessário Nº 5003009-38.2012.404.7202/SC

ORIGEM: SC 50030093820124047202

RELATOR : Des. Federal CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
PRESIDENTE : CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
PROCURADOR : Dr. Carlos Eduardo Copetti Leite
APELANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
: AGRÁRIA - INCRA
APELADO : EDEMILSON CESAR SANDER
ADVOGADO : DANIELA DE AVILA ZAWADZKI
: MARCELO ZOLET
APELADO : GELSANE APARECIDA DE QUADROS BARRETO
ADVOGADO : CESAR JOSÉ POLETTO

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 14/04/2015, na seqüência 11, disponibilizada no DE de 06/04/2015, da qual foi intimado(a) o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a DEFENSORIA PÚBLICA e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 4ª 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 CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
ACÓRDÃO : Des. Federal CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
VOTANTE(S) : Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA
: Des. Federal LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

Luiz Felipe Oliveira dos Santos
Diretor de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Luiz Felipe Oliveira dos Santos, Diretor 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 **7480526v1** e, se solicitado, do código CRC **9A7BBB23**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Luiz Felipe Oliveira dos Santos