

## **Conflitos fundiários: uma análise à luz da atuação do Ministério Público**

### **Land conflicts: an analysis in relationship to the actions of the Brazilian Public Prosecution**

DINALVA SOUZA DE OLIVEIRA<sup>1</sup>

MARCOS GIOVANE ÁRTICO<sup>2</sup>

#### **Resumo**

O presente artigo tem como temática central a análise da atuação do Ministério Público nos conflitos fundiários. O Código de Processo Civil é taxativo ao dispor quanto à obrigatoriedade de intervenção do *Parquet*, como fiscal da ordem jurídica, nos litígios coletivos pela posse de terra. Na mesma linha, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Recomendação nº 63, de 26 de janeiro de 2018, dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários. O resultado do estudo é no sentido da imprescindibilidade de intervenção ministerial nos feitos relativos a conflitos fundiários, tendo como supedâneo a defesa da função social da propriedade. A pesquisa desenvolveu-se pelo método indutivo e pesquisas qualitativa, bibliográfica e documental.

**Palavras-chaves:** Função social da propriedade. Conflitos fundiários. Ministério Público.

1 Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante-España. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. E-mail: dinalvadi@hotmail.com.

2 Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. E-mail: marcos.artico@mpro.mp.br

**Abstract:**

The main subject of this article is the analysis of the Public Prosecution performance in land conflicts. The Brazilian Code of Civil Procedure is categorical in defining the obligation to intervene by the *Parquet*, as a fiscal of the legal order, in collective disputes over land tenure. In the same way, the Brazilian National Council of the Public Prosecution, through the Recommendation No. 63 of January 26, 2018, discusses the need for specialization of Public Prosecution offices, for action in collective agrarian conflicts and land conflicts. The result of the study is that ministerial intervention in land conflicts is essential, based on the defense of the social function of property. The research was developed by the inductive method and qualitative, bibliographic and documentary researches.

**Keywords:** **Keywords:** Social function of property. Land conflicts. Public Prosecution.

**Introdução**

A função social da propriedade é princípio constitucional norteador da atuação pública e privada, no que tange ao direito de propriedade, estando erigida como direito fundamental (art. 5º, XXII a XXXI) e norteador da ordem econômica (art. 170, II e III), ambos da Constituição Federal.

O descumprimento deste princípio acarreta sanções que podem culminar com a própria perda do bem, como nos casos de culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou na exploração de trabalho escravo, nos termos do artigo 246 do diploma constitucional.

No artigo 126, da Constituição Federal, é perceptível a preocupação do constituinte com a rápida resolução dos conflitos fundiários, tanto que determina aos Tribunais que criem varas especializadas, com competência exclusiva, para questões agrárias, sendo que esse mandamento foi devidamente cumprido no Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Os conflitos coletivos pela posse de terra podem resultar em atos de violência, inclusive com a prática de crimes de homicídio, lesões corporais, torturas, dentre outros tipos penais. Tanto é verdade que o Estado brasileiro já foi acionado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em razão de condutas violadoras dos direitos humanos.

Nesse contexto, a temática basilar do presente artigo diz respeito à atuação do Ministério Público nos conflitos fundiários, destacando-o como garantidor da ordem jurídica e dos princípios constitucionais, em especial ao cumprimento da função social da propriedade, numa perspectiva de resolução pacífica do conflito, o que justifica o presente trabalho.

Os objetivos específicos são o estudo do postulado da função social da propriedade insculpida na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, a análise do conflito coletivo fundiário na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Rondônia, além da atuação do Ministério Público nos conflitos fundiários.

## 1 Da função social da propriedade

A Constituição Federal de 1988, imbuída do objetivo de construção de uma sociedade justa e solidária, preocupou-se com o bom uso da propriedade; tanto é verdade, que, logo no artigo 5º, inciso XXIII, afirmou que a propriedade atenderá a sua função social.

Em diversas outras passagens do texto constitucional, percebe-se a preocupação do constituinte em garantir que a propriedade atenda esse reclamo, como ao dispor da ordem econômica e financeira, no artigo 170, inciso III, da política urbana, artigo 182, §2º, da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, artigos 184 e 186.

A inserção da propriedade, enquanto cumpridora da sua função social como direito fundamental, conduz à análise reflexiva acerca do papel da fiscalização pelo poder público quanto à própria

garantia do direito, isto é, o exercício do direito deve ser assegurado na medida em que o interessado satisfaça as condições previamente estabelecidas na conjuntura jurídico-normativa.

Para tanto, em se tratando de propriedade urbana, o texto constitucional afirma, no já mencionado artigo 182, § 2º, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (FIORILLO, 2013, p. 242).

Esse planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano é quem traça as condicionantes para o bom uso da propriedade, tratando-se de instrumento cogente, isto é, de observância obrigatória e irrestrita para todos aqueles que são proprietários ou possuidores de imóvel.

O plano diretor nada mais representa que um mecanismo hábil para garantir o bem-estar aos habitantes do município, em consonância com o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, o qual impõe a obrigatoriedade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Em arremate, Fiorillo aponta as condicionantes para o atingimento da função social no meio urbano:

Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, caput), bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º (FIORILLO, 2013, p. 242).

A existência de planejamento obrigatório é necessária para a existência de uma ordenação do crescimento e da transformação do meio urbano e rural. Não se desconhece que o plano não é exauriente, atrofiando a capacidade criadora dos munícipes; por outro lado, a liberdade de iniciativa não pode conduzir à anarquia, contrariando a função social da cidade (MACHADO, 2014, p. 446).

O texto constitucional impõe ainda algumas sanções àquele que não cumpre a função social do imóvel urbano, como

o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e, ainda, o instituto da desapropriação.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, além de estabelecer diretrizes gerais da política urbana, também mencionada a função social como balizadora do direito de propriedade.

Além de repetir o texto constitucional acerca da necessidade de observância das exigências constantes do plano diretor, acrescenta que a função social impõe o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, conforme artigo 39, da citada lei.

No que tange à propriedade rural, na mesma linha, o constituinte também elencou diretrizes para a utilização do bem, sob pena de afastamento das benesses que lhe garantem a fruição desse direito fundamental.

Estudiosos do tema afirmam que a propriedade é a própria função social, inclusive que o processo expropriatório, previsto no ordenamento jurídico, é questionável na medida em que admite o pagamento de indenização, que não poderia existir em benefício do proprietário que é omissos em não fazer a terra cumprir o seu papel, enquanto bem de produção (MARQUES, 2007, p. 34).

Por outro lado, há posições menos radicais, que aduzem que

[...] o princípio da função social transformou o conceito de propriedade, inserindo-se, nesse direito, como mais um elemento estrutural. Integrar-se-ia em seu próprio conteúdo, o que reforçaria a tese, sustentada por alguns, da retirada do direito de propriedade do rol de direitos individuais, sem contudo bani-lo do nosso ordenamento jurídico (MARQUES, 2007, p. 34).

Não obstante as vertentes doutrinárias mencionadas, certo é que o texto constitucional não aboliu o direito de propriedade, o qual sempre esteve presente em todas as Constituições, todavia, em 1988, contemplou-o em inciso próprio e, em outro dispositivo, subordinou-o ao cumprimento da função social (MARQUES, 2007, p. 34).

Os antecedentes históricos da concepção de função social no direito brasileiro não são recentes, pelo contrário, remontam ao período colonial, mais especificamente por ocasião da concessão das Sesmarias, eis que entre as obrigações dos sesmeiros, estava a de cultivar a terra, isto é, era imprescindível o aproveitamento econômico do bem (STEFANINI apud MARQUES, 2007, p. 36).

A despeito de o Código Civil de 1916 (artigo 524), de pensamento individualista, inspirado, sobretudo, no Código de Napoleão, a percepção de função social ganhou relevo na Constituição brasileira de 1934, com a expressão bem-estar social. Ganhou destaque na de 1946 e não perdeu mais espaço na Constituição. Todavia, a expressão função social foi incorporada em definitivo no ordenamento brasileiro pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida por Estatuto da Terra (MARQUES, 2007, p. 36).

O artigo 2º, do Estatuto da Terra, afirma que é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada a sua função social. Ademais, a propriedade da terra desempenharia integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

O artigo 186, da Constituição Federal de 1988, pontua que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos, a saber: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A crescente preocupação com o meio ambiente, notadamente após a Conferência de Estocolmo, em 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas, e os eventos internacionais que se sucederam, põem a questão ambiental no centro dos debates

jurídicos e políticos afetos à função social da propriedade, justificando a inserção do meio ambiente como um dos requisitos para o atingimento dos objetivos constitucionais inseridos no artigo 186, do texto constitucional.

A Constituição Federal ainda ponderou, no artigo 225, que é direito de todos fruirmos de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nessa linha de intelecção, não é possível a assertiva de cumprimento da função social da propriedade sem a preservação do meio ambiente, incumbindo a todos indistintamente a colaboração nessa tarefa:

O Poder Público e a coletividade deverão defender e preservar o meio ambiente desejado pela Constituição, e não qualquer meio ambiente. O meio ambiente a ser defendido e preservado é aquele ecologicamente equilibrado. Portanto, descumprem a Constituição tanto o Poder Público como a coletividade quando permitem ou possibilitam o desequilíbrio do meio ambiente (MACHADO, 2014, p. 155).

A desapropriação do imóvel por interesse público é uma das sanções em face do não cumprimento da função social da propriedade rural, sendo encargo da União promover os meios necessários para efetivá-la, mediante reforma agrária.

No plano infraconstitucional, a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, regulamentou os dispositivos relativos à reforma agrária, insertos na Constituição Federal, repetindo a mesma disposição acerca da imperiosa necessidade de cumprimento da função social da propriedade, sendo que a inobservância de tal premissa implica na desapropriação do bem.

A perda da propriedade em face do descumprimento da função social está no artigo 243, da Constituição Federal, que afirma que as propriedades rurais e urbanas, onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário.

Em se tratando dos requisitos para aferir se uma propriedade rural atende a função social, o problema reside na sua fiscalização, isto é, como aferir ou ainda, em que momento averiguar se a propriedade satisfaz as exigências de aproveitando econômico.

Para tanto, a doutrina aponta que o crédito rural apresenta-se como uma boa alternativa para a comprovação dos requisitos atinentes ao cumprimento da função social, pois é inquestionável que o acesso às linhas de crédito de financiamento é, para o produtor rural, o momento que lhe desperta mais interesse (MARQUES, 2007, p. 41).

O descumprimento da função social da propriedade pode dar azo à ocorrência de diversos conflitos, seja de cunho não processual, com a instauração de contencioso administrativo, ou até mesmo o ajuizamento de ações judiciais.

## **2 Conflito coletivo fundiário na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Rondônia**

O conflito fundiário não se traduz simplesmente numa pretensão resistida de natureza cível, mas pode trazer afetação inclusive de índole criminal, como a ocorrência de crimes de homicídios, lesões corporais, ameaças, organização criminosa etc.

As normas que tratam do conflito coletivo pela posse da terra não trazem como bem jurídico protegido só a propriedade, mas também a vida, a incolumidade física e a segurança dos envolvidos na lide.

Ante a relevância do tema e a necessidade de pacificação social, o artigo 126, da Constituição Federal, diz que os Tribunais de Justiça propõem a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para as questões agrárias.

A necessidade de solução dos conflitos coletivos pela posse da terra conduz a uma extensa gama de dispositivos que tratam da



matéria, não apenas no âmbito constitucional, como visto acima, mas também em leis infraconstitucionais federais, estaduais e regulamentos internos dos Tribunais de Justiça, sem se olvidar em parâmetros fixados pela jurisprudência e doutrina, além dos órgãos de controle, a exemplo do Conselho Nacional do Ministério Público.

A questão que suscita debates diz respeito ao conceito de conflitos fundiários ou a sua extensão para atrair a competência da vara especializada. No Estado de Rondônia, editou-se a Lei nº 784/1998, a qual dispõe sobre a designação de juízes para dirimir conflitos fundiários. Todavia, a lei é silente quanto à conceituação de conflitos fundiários.

O diploma legal aduz que o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia designará juízes de terceira entrância pelo prazo de 2 (dois) anos, admitida a prorrogação da designação por igual, cabendo ao Tribunal Pleno Administrativo reconhecer a existência do conflito fundiário e designar os juízes para julgá-lo. (art. 1º e art. 2º, *caput*, da Lei Estadual nº 784/1998).

Têm legitimidade para requerer ao Presidente do Tribunal Pleno Administrativo o reconhecimento do conflito fundiário, conforme dispõe o artigo 2º, §1º da Lei Estadual nº 784/1998: “os Poderes Executivo e Legislativo Estadual, Executivo e Legislativo Municipal, o Ministério Público do Estado de Rondônia, a Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Rondônia, o Juiz da Vara a que o feito for originariamente distribuído e as partes”.

Por meio da Resolução n. 11/98, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia disciplinou a lei supramencionada, dispondo sobre o procedimento para o reconhecimento de conflito fundiário e a designação de Juízes de 3ª Entrância para dirimi-lo. Os magistrados a serem investidos na jurisdição agrária serão indicados também pelo Pleno Administrativo.

O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, ao enfrentar pedidos de reconhecimento de conflitos fundiários, fundamentados na Lei Estadual nº 784/98, estabeleceu alguns critérios adotados para definição do que seria um conflito fundiário agrário e/ou litígio coletivo pela posse rural da terra.

Em *leading case*, o Pleno Administrativo do Tribunal de Justiça de Rondônia, durante o julgamento de pedido de reconhecimento de conflito fundiário, instrumentalizado pelo Processo Administrativo nº 0003639-18.2015.8.22.0000, estabeleceu que o reconhecimento de um conflito fundiário coletivo depende da comprovação da existência das seguintes condições no caso concreto: (a) grande extensão da área rural; (b) natureza coletiva do polo passivo da lide; (c) resistência ao cumprimento de ordens judiciais; (d) potencialidade de conflito armado com ameaça a vidas humanas e (e) finalidade de reforma agrária.

Destarte, havendo a cumulação de todas as condições supramencionadas para o reconhecimento de um conflito fundiário agrário e/ou litígio coletivo pela posse rural da terra, o feito deve ser julgado pela Vara Especializada da Capital do Estado.

Cumprir mencionar que a grande extensão da área rural está diretamente ligada à ideia de que os requeridos almejem a reforma agrária, com a alegada turbação ou esbulho. Explica-se: não há que se falar em conflito fundiário ou litígio coletivo rural se o imóvel for considerado como pequena ou média propriedade rural insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária (CF, art. 185, II), bem como se não houver finalidade de reforma agrária associada à alegada turbação ou esbulho, com debate da função social da propriedade e o direito constitucional à terra.

Nesse sentido é a jurisprudência:

Conflito fundiário. Direito Agrário. Conflito coletivo. Interesse social. Competência Vara Especializada. Deve ser reconhecido o Conflito Fundiário quando a lide envolver questões fundiárias que envolvam interesses sociais coletivos pela posse da terra rural, nos termos do art. 126 da Constituição Federal e da Resolução n. 11/1998 do TJ/RO. Não é suficiente, assim, haja a ameaça, a turbação ou o esbulho do direito alegado, mas que tais atos sejam executados para fins de Reforma Agrária. (TJRO, Processo Administrativo n.0003639-18.2015.8.22.0000. Órgão Julgador: Pleno Administrativo. Julgado em 25/05/2015. Rel. Des.Kiyochi Mori. Disponível em: <<https://tj-ro.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/295417870/processo-administrativo-pa-36391820158220000-ro-0003639-1820158220000/inteiro-teor-295417880>>. Acesso em 20 de jul. 2020).

Conflito Fundiário. Ações de Reintegração de Posse. Liminar. Não cumprimento. Possibilidade de Confronto.

Reconhecimento. A existência de armas de fogo, hostilidade declarada de acampados, dificuldades de acesso, grande número de pessoas e extensão da área que motivam o reconhecimento do conflito fundiário. (TJ/RO, Processo Administrativo nº 20000020060009292. Órgão julgador: Pleno Administrativo. Relator Des. Rowilson Teixeira. Data do julgamento: 13/02/2006. Disponível em: <<https://www.tjro.jus.br/2006/item-marco>>. Acesso em 20 de jul. 2020).

A natureza coletiva do polo passivo não se confunde com invasão praticada individualmente por várias pessoas e que configuram o litisconsórcio passivo. O litígio coletivo decorre de uma ação concatenada de diversas pessoas, que indiquem resistência ao cumprimento de ordens judiciais, a potencialidade de conflito armado com ameaça a vidas humanas e finalidade de reforma agrária.

Importante que antes de suscitar o conflito perante o Pleno Administrativo, deve-se tomar a cautela de produção mínima documental destes requisitos aduzidos, como uma diligência a ser feita pelo oficial de justiça ou mesmo inspeção *in loco* pelo magistrado ou partes, e/ou demais legitimados, observando-se as cautelas de segurança.

Alguns elementos já indicam o conflito coletivo da terra rural, como a utilização de armas, foices e outros instrumentos, além da negativa ou risco de receber os oficiais de justiça em intimações, ou notificações, que muitas vezes demandam o apoio da força policial, para o cumprimento. Tais diligências, com o devido registro na certidão, são indicativas para suscitar o conflito coletivo agrário.

A complexidade da causa induz que, muitas vezes, seja impossível a citação ou intimação de todos os envolvidos no polo passivo da demanda, notadamente quando há um grande número de pessoas de difícil identificação, muito comum em conflitos coletivos pela posse da terra rural.

O dispositivo previsto no artigo 554, § 1º, do Código de Processo Civil, além de trazer a fungibilidade das ações possessórias, permite que se proceda à citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais.

Por sua vez, não se constatando o conflito coletivo, a competência para julgamento da demanda é do foro da situação da coisa, consoante se denota da jurisprudência:

AUSÊNCIA DE LITÍGIO COLETIVO PELA POSSE DE TERRA RURAL. FORO DA SITUAÇÃO DA COISA. ART. 47, § 2º DO CPC. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. CONFLITO JULGADO PROCEDENTE. Ação de Interdito Proibitório. Proteção de direito possessório de natureza eminentemente individual. Afasta a vis atrativa da vara especializada de Conflito Agrário e Meio Ambiente. Prevalece o foro da situação da coisa. O que determina a competência absoluta do juízo para o caso de ação possessória imobiliária. Disposição do art. 47, § 2º do CPC. (TJBA. Processo n. 0301112-88.2016.8.05.0022. Relator Gesivaldo Nascimento Britto. Seções Cíveis Reunidas. Publicação em 15/12/2017. Disponível em: <<https://tj-ba.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/532303220/conflito-de-competencia-cc-3011128820168050022>>. Acesso em 20 de jul. 2020).

Observados os parâmetros acima elencados, caberá ao Pleno Administrativo o reconhecimento do conflito fundiário, para que a questão seja dirimida pelo Juiz Agrário, com a devida intervenção do Promotor de Justiça Agrário.

Não raras vezes, para caracterizar o conflito fundiário, além do grande número de pessoas, observa-se um movimento social pela posse da terra organizado, tais como Movimento dos Trabalhadores Rurais – MST, Liga dos Camponeses Pobres – LCP etc., sendo que, em alguns casos, valem-se da violência para atingir seu desiderato, o que também pode caracterizar outros crimes como homicídio, posse/porte ilegal de arma, ameaça, dano, lesão corporal, dentre outros.

Ainda quanto à suscitação da competência do Juízo Agrário, é possível também, quando o juiz da comarca deixa evidente a impossibilidade, em face do caso concreto, de fazer cumprir suas decisões, conforme julgado abaixo:

CONFLITO FUNDIÁRIO. POSSESSÓRIA. UTILIZAÇÃO RACIONAL DOS RECURSOS NATURAIS E CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. REGIÃO CONFLITUOSA. RECONHECIMENTO. INTERESSE SOCIOECONÔMICO E ECOLÓGICO E CARATER COLETIVO DA LIDE. CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE DO MEIO AMBIENTE. Deve ser reconhecido o Conflito Fundiário se suscitado pelo próprio juiz da comarca, quando deixa evidente sua impossibilidade, diante da situação concreta, para determinar a execução

de suas decisões, na forma da Lei Estadual n. 784/1998, com o deslocamento da ação possessória para a capital, a fim de se evitar o agravamento do conflito. A apreensão de várias armas e a pretensão de grupos organizados em regiões reconhecidamente conflituosa de extensa área de posse na amazônia, aliados ao caráter metaindividual do meio ambiente, são suficientes para o reconhecimento do conflito, bastando para o deslocamento do feito para a capital nos termos do art. 126 da CF/1998. (TJRO, processo administrativo n. 20000020070074585. Órgão julgador: Pleno Administrativo. Relator Des. Miguel Mônico Neto. Data de julgamento: 26/05/2008. Disponível em: <<https://tj-ro.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6325925/processo-administrativo-pa-20000020070074585-ro-2000002007007458-5/inteiro-teor-12448749?ref=juris-tabs>>. Acesso em 20 de jul. 2020).

Resta claro nessas hipóteses que o magistrado, na sua comarca, não dispõe de meios para cumprir a ordem judicial, sendo certo que na capital do Estado, onde está fixada a competência do Juízo Agrário, há uma facilidade de comunicação e estratégias com as forças públicas para a adoção das medidas coercitivas determinadas no exercício da judicatura, para fazer valer o direito almejado e o alcance da resolução da lide.

É necessário demonstrar a possibilidade de iminente conflito armado envolvendo um grande número de pessoas. Se a posse mansa e pacífica estiver sendo exercida, por exemplo, por um único invasor, não há que se falar em conflito agrário e, portanto, que justifique a modificação de competência.

Nesta seara, o Juízo do local da coisa terá melhores condições de produzir e analisar a prova e, ainda, avaliar o caso em concreto e ponderar os aspectos sociais que envolvem a demanda. Não é caso, portanto, de conflito coletivo agrário, que acarreta o deslocamento de competência.

### 3 A atuação do Ministério Público nos conflitos fundiários

A preocupação do legislador constituinte com conflito fundiário está expressa no artigo 126, da Constituição Federal, sendo certo o interesse público qualificado suficiente para constituir causa de intervenção do Ministério Público.

A relevância social contida nos casos envolvendo conflito fundiário tem previsão infraconstitucional específica como causa de intervenção do *Parquet*, porém com o nome de litígio coletivo pela posse rural da terra, conforme art. 178, III, c.c. art. 554, §1º, c.c. art. 565, §2º, todos do Código de Processo Civil.

A expressão conflitos fundiários associados à questão agrária prevista no texto da Constituição (CF, art. 126) é totalmente equivalente à noção de litígio coletivo pela posse rural da terra, prevista no texto do Código de Processo Civil (CPC, art. 178, III, c.c. art. 554, §1º), de modo que, em tais casos, sempre estará configurada a ideia de relevância social mínima para justificar a intervenção ministerial, enquanto fiscal da ordem jurídica.

O artigo 178, inciso III, do Código de Processo Civil, aduz que o Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses nos processos que envolvam litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Constatada a existência de demandados hipossuficientes ou vulneráveis, é obrigatória a intimação da Defensoria Pública para funcionar no processo na defesa dessa categoria.

Não obstante os dispositivos constitucionais e legais acima referidos, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu a Recomendação n. 63, em 26 de Janeiro de 2018, a qual dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários.

O CNMP diz que nas unidades do Ministério Público em que ainda não houverem sido criadas e/ou implementadas Procuradorias e Promotorias de Justiça especializadas em conflitos coletivos pela posse da terra rural e defesa da função social da propriedade (art. 178, III, do NCPC) serão adotadas medidas para garantir a designação especial de membros do Ministério Público para a atuação nessa seara, cumulativamente, ou não, com outras atribuições afins, consoante se extrai do art. 1º da citada recomendação.

Infere-se do aludido documento parâmetros da atuação ministerial que induzem à resolução consensual dos conflitos coletivos pela posse da terra, numa atuação proativa e preventiva, a fim de se garantir a paz no campo e evitar atos de violência, numa perspectiva de proteção dos direitos humanos.

Enfatizam-se as diretrizes traçadas em seu art. 2º, que indicam os princípios e procedimentos a serem observados na intervenção ministerial nesta matéria, tendo como substrato a defesa dos direitos humanos e da função social da propriedade:

Art. 2º A especialização de que trata a presente Recomendação (art. 178, III, do NCPC), observará, em especial, os seguintes princípios e procedimentos:

I – o princípio da função social da propriedade, com o comparecimento nas áreas de conflito sempre que necessário à eficiente atuação ministerial, zelando pelo cumprimento cumulativo de seus vetores, consoante o prescrito no art. 186 e incisos da Constituição Federal;

II – atuação preventiva no sentido de garantir a paz no campo, com o fim de coibir atos de violência, valendo-se, inclusive, da instauração dos procedimentos legais pertinentes e de outras medidas para assegurar os direitos humanos dos rurícolas acampados e/ou assentados e a implementação dos planos de desenvolvimento sustentável dos assentamentos;

III – priorização da resolução consensual dos conflitos e controvérsias, com a adoção da mediação e de outras técnicas adequadas para a resolução negociada do litígio jurisdicional ou extrajurisdicional que envolve conflito ou controvérsia pela posse de terra;

IV – atuação planejada, amparada em programa e em projetos executivos voltados para a defesa dos direitos humanos e da função social da propriedade;

V – adoção de todas as medidas judiciais ou extrajudiciais necessárias para evitar ou minorar o uso da força e/ou da coerção estatal na solução do conflito ou controvérsia;

VI – realização de audiências públicas, de reuniões e a adoção de outras medidas que permitam a adequada manifestação dos envolvidos no conflito ou controvérsia;

VII – desenvolvimento de ações conjuntas com poderes, órgãos e instituições públicas, bem como com entidades da sociedade civil, no sentido da prevenção, mediação e resolução dos conflitos agrários e fundiários, assim como da criação de varas especializadas, nos termos do art. 126 da Constituição Federal. (CNMP. Recomendação nº 63, de 26 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a necessidade



de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários. (CNMP. Recomendação nº 63, de 26 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-63.pdf>>. Acesso em 29 de jul. 2020).

A regulamentação institucional da atuação do Ministério Público traz proposições consensuais de resolução do conflito agrário, em ações proativas e conjuntas com poderes, órgãos, instituições públicas e entidades da sociedade civil, com o desiderato de prevenção, mediação e resolução dos conflitos fundiários, mediante a realização de audiências públicas, reuniões e outros atos de pacificação social. É a busca do consenso ou acordo para se dirimir as demandas fundiárias, que em sendo exitosa, serão submetidas à homologação do Juízo competente.

O Ministério Público não funciona simplesmente como fiscal do ordenamento jurídico, mas como órgão legitimado à busca da pacificação social, mediante os diversos meios legais e jurídicos dispostos em sua atuação judicial e extrajudicial de tutela coletiva.

A orientação do órgão de controle do Ministério Público é que a sua atuação minore os atos de força e coerção estatal, numa perspectiva de se evitar maiores conflitos, riscos ou violações de direitos na solução da controvérsia.

É certo que diversas atrocidades e violações de direitos humanos e fundamentais ocorrem no cenário do conflito fundiário, inclusive culminando em homicídios e massacres, motivos pelos quais há que se ter uma atenção especial para esta temática.

Como exemplo de violações de direitos humanos, pode-se mencionar o massacre de Corumbiara, conflito fundiário no município de Corumbiara, em Rondônia. Um número expressivo de pessoas do movimento denominado Trabalhadores Rurais Sem-Terra, "MST", invadiu a Fazenda Santa Elina. Na data de 9 de agosto de 1995, uma operação policial deflagrada para retirada dos invasores resultou na morte de 12 pessoas, além de dezenas de feridos.



Em consequência da ação praticada pelas forças de segurança pública, o Brasil respondeu perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por violar direito à vida, à integridade pessoal, à proteção judicial e a garantias judiciais, consagrados nos artigos 4º, 5º, 25 e 8º, da Convenção Americana, em prejuízo dos trabalhadores sem-terra, identificados no relatório conclusivo da comissão, em razão das execuções extrajudiciais, lesões à integridade pessoal e violações da obrigação de investigar, do direito a um recurso efetivo e das garantias judiciais.

A CIDH concluiu, ainda, que o Estado violou o seu dever de adotar disposições do seu direito interno, deixando também de cumprir a obrigação de respeitar e garantir os direitos consagrados na Convenção, bem como reconheceu que o Estado brasileiro violou os artigos 1º, 6º e 8º, da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

A CIDH fez algumas recomendações para o Brasil, a saber: a) proceder a uma investigação completa, imparcial e efetiva dos fatos, por entidades que não sejam militares, punindo-se todos os responsáveis pelos fatos; b) reparar adequadamente as vítimas e familiares; c) adotar medidas necessárias para evitar que fatos semelhantes ocorram no futuro; d) realizar modificações no código Penal Militar e no código de Processo Penal Militar.

Ainda sobre a responsabilização do Estado brasileiro em questões agrárias, inclusive com condenação perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tem-se o caso da Fazenda Brasil Verde, localizada no município de Xinguara, no Estado do Pará.

O fato se refere à indevida prática de trabalho forçado e servidão por dívidas, num contexto em que muitos trabalhadores eram submetidos ao trabalho escravo. As pessoas que de lá conseguiram fugir, declararam que eram vítimas de ameaças de morte, caso abandonassem a fazenda.

Apurou-se que os trabalhadores eram impedidos de sair livremente da propriedade rural, não havia salário ou quando se pagava, o fazia de maneira ínfima, além do endividamento com o fazendeiro, a falta de moradia, alimentação e saúde dignas.

Na sentença condenatória, a Corte Interamericana considerou que a República Federativa do Brasil era a responsável pela violação do direito a não ser submetido à escravidão e ao tráfico de pessoas, bem como de violações produzidas no marco de uma situação de discriminação estrutural histórica, em razão da posição econômica dos 85 trabalhadores identificados no feito.

O Brasil foi declarado responsável por violar as garantias judiciais de devida diligência e de prazo razoável, em prejuízo dos 43 trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997.

O Estado também foi condenado por violar o direito à proteção judicial, em prejuízo dos 43 trabalhadores encontrados durante a fiscalização de 23 de abril de 1997 e dos 85 trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, encontrados durante a fiscalização de 15 de março de 2000.

Ainda na sentença, restou consignado que o Estado brasileiro deveria reiniciar, com a correta diligência, as investigações e/ou processos penais relacionados aos fatos constatados no processo e, num prazo razoável, identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis. Constou, ainda, dentre outras recomendações, a obrigação de indenizar as vítimas.

## Conclusão

A função social da propriedade alçou o *status* de princípio constitucional e, como tal, deve nortear toda a dimensão do direito de propriedade, isto é, o imóvel, seja urbano ou rural, é imprescindível ao adequado aproveitamento econômico, em conformidade com as normas ambientais, trabalhistas, sem se descuidar de todo o arcabouço jurídico a que está submetido o proprietário ou possuidor.

Partindo-se dessa premissa, não se trata de supressão do direito de propriedade, mas de sua submissão ao postulado da

função social da propriedade e, nesta quadra, o Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, tem o dever de atuação para garantir a observância dos princípios constitucionais, inclusive fomentando o debate do tema perante a sociedade.

Os conflitos coletivos pela posse de terra, não raras vezes, têm como substrato argumentos atinentes ao descumprimento da função social da propriedade. Acrescenta-se, ainda, que os conflitos fundiários podem resultar em atos de violência, com violações dos direitos humanos.

A Constituição Federal e o Código de Processo Civil não elencaram exaustivamente os parâmetros de ocorrência de um conflito agrário ou coletivo pela posse da terra. Não obstante, a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e ainda numa função proativa de resolução e prevenção dos conflitos, conforme diretriz trazida pela Recomendação n. 63, do CNMP, é o caminho a ser trilhado para garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

## Referências

BRASIL. **Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso trabalhadores da fazenda Brasil Verde vs Brasil. Sentença de 20 de outubro de 2016.** Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco\\_de\\_imagens/Sentenca\\_Fazenda\\_Brasil\\_Verde.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/Banco_de_imagens/Sentenca_Fazenda_Brasil_Verde.pdf)>. Acesso em 31 de jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 10 de jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em 20 de jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da**

**Constituição Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em 30 de jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em 25 de jul. 2020.

CNMP. **Recomendação nº 63, de 26 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-63.pdf>>. Acesso em 29 de jul. 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 14ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 22ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro.** 7.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

Organização dos Estados Americanos. **Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 32/04 – Caso 11.556 – Corumbiara-Brasil.** Disponível em: <<https://cidh.oas.org/pdf%20files/Brasil%2011.556%20Corumbiara%20PUBL%20Port.pdf>>. Acesso em 29 de jul. 2020.

RONDÔNIA. **Lei nº 784, de 03 de julho de 1998. Dispõe sobre a designação de juízes para dirimir conflitos fundiários.** Disponível em: <<https://sapl.al.ro.leg.br/norma/1307>>. Acesso em 20 de jul. 2020.

RONDÔNIA. **Resolução nº 11, de 19 de agosto de 1998.** Disponível em: <[https://www.tjro.jus.br/images/Arquivos/institucional/legislacao\\_e\\_normas/resolucoes/1998/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20011.1998%20-PR.pdf](https://www.tjro.jus.br/images/Arquivos/institucional/legislacao_e_normas/resolucoes/1998/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20011.1998%20-PR.pdf)>. Acesso em 20 de jul. 2020.

TJBA. Processo n. 0301112-88.2016.8.05.0022. Relator Gesivaldo Nascimento Britto. Seções Cíveis Reunidas. Publicação em 15/12/2017. Disponível em: <<https://tj-ba.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/532303220/conflito-de-competencia-cc-3011128820168050022>>. Acesso em 20 de jul. 2020.

TJRO. Processo Administrativo nº 20000020060009292. Órgão julgador: Pleno Administrativo. Relator Des. Rowilson Teixeira. Data do julgamento: 13/02/2006. Disponível em: <<https://www.tjro.jus.br/2006/item-marco>>. Acesso em 20 de jul. 2020.

TJRO. Processo Administrativo n.0003639-18.2015.8.22.0000. Órgão Julgador: Pleno Administrativo. Julgado em 25/05/2015.

Rel. Des.Kiyochi Mori. Disponível em: <<https://tj-ro.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/295417870/processo-administrativo-pa-36391820158220000-ro-0003639-1820158220000/inteiro-teor-295417880>>. Acesso em 20 de jul. 2020.

TJRO. Processo administrativo n. 20000020070074585. Órgão julgador: Pleno Administrativo. Relator Des. Miguel Mônico Neto. Data de julgamento: 26/05/2008. Disponível em: <<https://tj-ro.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6325925/processo-administrativo-pa-20000020070074585-ro-2000002007007458-5/inteiro-teor-12448749?ref=juris-tabs>>. Acesso em 20 de jul. 2020.