



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, *pelos Procuradores da República infra-assinados*, no exercício de suas atribuições institucionais, com fulcro especialmente no art. 129, III, da Constituição Federal e no art. 6º, inciso VII, letra a), da Lei Complementar nº 75/93, e com a convicção extraída dos autos do procedimento administrativo anexo (PA nº.1.29.000.001750/2007-18), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

com pedido de antecipação de tutela

em face de

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, a ser citada na pessoa do seu Procurador-Geral, com endereço funcional no SIG, Quadra 06, Lote 800, Departamento de Imprensa Nacional, 2º andar, Brasília/DF, CEP:70610460, Tel(61)4009-4630 ; e

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia pública federal, com endereço no SBN Qd. 01 Bloco D - Edifício Palácio do Desenvolvimento - CEP: 70.057-900 - Brasília-DF - PABX: (61)3411-7474,

pelas razões fáticas e jurídicas que passa a expor:

CONTEXTUALIZAÇÃO DA LIDE

A presente ação busca corrigir os índices de produtividade que informam o conceito de produtividade de imóveis rurais, para efeito de definir o cumprimento de sua função social, conforme o disposto no art. 186 da Constituição Federal de 1988.

DOS FATOS

Tramitou na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal, o procedimento administrativo anexo, cujo objeto era apurar a necessidade de atualização dos índices de produtividade utilizados para definir o cumprimento da função social das propriedades rurais.

A questão chegou ao Ministério Público Federal em reunião realizada no dia 11 de outubro de 2007, entre órgãos públicos e sociedade civil, com a participação da Procuradoria da República no município de Passo Fundo, para discutir a situação da reforma agrária naquela região. Na oportunidade, foi apresentado como empecilho para o progresso das ações de reforma agrária no Estado do Rio Grande do Sul a defasagem de tais índices (fls. 03/05).

Os atuais índices foram fixados pelo INCRA, em 1980, tendo por referência os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1975. As tabelas vigentes atualmente constam da Instrução Normativa do INCRA 11/03. A atualização se faz necessária para que os novos índices incorporem os imensos ganhos de produtividade observados em todas as culturas e na pecuária desde 1975. Trata-se de atualizar quais são as exigências para que um imóvel seja considerado produtivo.

De posse dessa informação, a Procuradora da República oficiante na PRM/Passo Fundo encaminhou representação à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão na Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, que, em razão da importância do tema e de sua abrangência nacional, determinou a remessa dos autos à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Em 23 de janeiro de 2008, a PFDC solicitou ao Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA informações sobre as ações que vinham sendo realizadas no âmbito daqueles ministérios no que se refere à revisão dos índices objeto desta Ação Civil Pública (fls. 69/70).

Em resposta, o MDA informou ter desenvolvido, em conjunto com o INCRA, proposta de ajuste de tais índices, tendo protocolado referida proposta junto ao MAPA em 12.02.2007 (fl. 71). Informou, ainda, que a proposta tomava como base os dados disponíveis naquela oportunidade, em especial aqueles oriundos da Pesquisa Agrícola Municipal – PAM de 2000/2004, e que se encontravam em processo de revisão, com vistas à atualização das bases disponíveis da PAM 2005/2006.

O MAPA, por sua vez (fl. 72), informou, em 29.02.2007, ter realizado reunião com o MDA, ocasião em que fora estabelecida a criação de um Grupo de Trabalho constituído de técnicos de ambas as pastas com a missão de elaborar e apresentar, no mês de março ou abril/2008, uma proposta “defensável” sobre os índices de produtividade.

Em 19 de agosto de 2008, a PFDC solicitou a ambos os ministérios informações quanto à conclusão dos trabalhos do GT.

O MAPA respondeu (fl. 81) nos seguintes termos:

“informo-lhe que, com vistas a avançar na matéria, sem interferência externa, os representantes técnicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do

*Meio Ambiente (MMA) (sic), em consenso, optaram por não oficializá-lo. Todavia, o assunto está sendo tratado em reuniões periódicas e, conforme as últimas informações obtidas, **já há acordo sobre os índices** e espera-se que os resultados sejam encaminhados para decisão final dos Ministros envolvidos, nos próximos trinta dias.” (grifo nosso)*

Em seguida, foram expedidos, via Procurador-Geral da República, os ofícios nº 421 e 423/2008/PFDC/MPF-GPC (fls. 83 e 86) aos Ministros Guilherme Cassel e Reinhold Stephanes, nos quais se destacou:

*“A história recente do Brasil tem incontáveis casos de violações a direitos humanos, agressões, torturas e **mortes no campo decorrentes das violentas disputas por terra constantemente travadas entre os proprietários das grandes áreas agricultáveis e os trabalhadores rurais** carentes de terra para sua lavoura e subsistência. Entre tais eventos, merece destaque o episódio conhecido como “Massacre de Corumbiara” que resultou na morte de 12 camponeses, além de outras vítimas de torturas e agressões. As violações a direitos humanos no citado episódio foram reconhecidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Relatório nº 32/04, de 11/03/2004, que expediu Recomendação ao Estado Brasileiro determinando a reparação dos danos às famílias das vítimas”.*

E prosseguiu a PFDC:

“Por todas essas razões, solicito seja dada prioridade à matéria, sugerindo o prazo de 60 dias para a elaboração da Portaria Interministerial, vez que, segundo informação prestada a esta PFDC, estão se ultimando os trabalhos técnicos para encaminhamento a decisão final por parte de Vossa Excelência.”

A Informação nº 75/2009 – PFDC/CAM/IMC (fls.98/99) resume as tentativas expendidas administrativamente, no âmbito daquele órgão, no sentido de obter a atualização dos índices de produtividade.

Diante da omissão dos ministérios e da criação, pela PFDC, de um Grupo de Trabalho sobre Reforma Agrária, com a incumbência de debater e propor metas e procedimentos de atuação coordenada dos Procuradores dos Direitos do Cidadão do MPF em todo o País, acerca de questão fundiária, foi designada reunião para o dia 06.04.2009, para a qual foram convidados o MDA e o MAPA, no intuito de que apresentassem as conclusões dos trabalhos realizados. A esse encontro os ministérios não enviaram representantes, sob o argumento de que os estudos não se encontravam finalizados (fls. 103 e 105).

Após, foram requisitadas cópias dos estudos desenvolvidos pelo GT criado pelo MDA e pelo MAPA. O estudo foi, finalmente, encaminhado pelo MDA, em 29 de maio de 2009 (fls. 152/254), cujos resultados foram posteriormente submetidos à análise pericial agrônômica da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

O Analista Pericial em Engenharia Agrônômica Bruno Carramaschi Borges apresentou o isento Parecer Técnico de fls. 277/301. Dentre os quesitos respondidos, destaca-se o quarto: - **o estudo apresentado pelo MAPA e MDA levou em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura bem como o desenvolvimento regional, conforme disposto no artigo 11 da Lei nº 8.629, de 25.02.1993, com nova redação dada pela medida provisória nº 2.183-56 de 2001?**

Em resposta, afirmou o perito que:

“A nova proposta de atualização dos índices agrícolas foi baseada nos dados coletados pelo IBGE, referentes à Produção Agrícola Municipal (PAM), entre os anos de 1996 e 2007. Esses dados foram coletados por meio de entrevistas, realizadas em todos os municípios do país, na qual foram levantadas informações a respeito das áreas plantadas, culturas, produção etc. A coleta dos dados foi anula, o estudo compreendeu um intervalo de dez anos, e por isso, até certo ponto, refletiu de forma intrínseca o progresso científico e tecnológico, assim como o desenvolvimento regional”(fl. 290-v).

Além disso, questionado se a **atualização dos índices de produtividade pode contribuir para a redução dos conflitos sociais relacionados à luta pela reforma agrária**, considerou o perito que:

“A morosidade das ações governamentais, aliadas à lentidão do procedimento desapropriatório, com suas várias instâncias recursais, faz com que a tensão em ambos os lados se perpetue no tempo e pareça não ter solução. Entretanto, várias ações são propostas e discutidas para que essa situação possa ser amenizada. Entre elas está a atualização dos índices de produtividade” (fl. 293-v).

E, mais adiante:

“Nesse contexto, a atualização dos índices de produtividade pode vir a aumentar a disponibilidade de terras passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária em alguns Estado, onde o quantitativo de áreas improdutivas é pequeno, como Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, ou seja aqueles onde a tensão social é maior” (fl. 294)

Observa-se, pelas linhas gerais do parecer, que a conclusão é no sentido de que a atualização é necessária, embora o trabalho apresentado pudesse ter sido mais significativo. Quando discute a metodologia utilizada nos estudos, o perito ressalta a discordância entre o MAPA e MDA. Enquanto o MDA apresenta uma posição favorável aos estudos e sugere que a proposta seja transformada em portaria interministerial, o MAPA sugere que se espere pela conclusão do Censo Agropecuário 2006 e, logo após, refeitos os estudos apresentados. Portanto, não se nega que há posições políticas discordantes.

É certo, todavia, que, apesar de pronto, o estudo técnico não teve o beneplácito do MAPA, como seria de se esperar, circunstância que moveu a PFDC, em 26 de outubro de 2009, diante de tamanha morosidade, a expedir a Recomendação nº 01/2009, endereçada aos senhores Ministros do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conclamando-os a *“editarem portaria interministerial reajustando os índices e*

indicadores que informam o conceito de produtividade dos imóveis rurais, para efeito de definição do cumprimento de sua função social, adotando-se os parâmetros sugeridos em fevereiro de 2009 no estudo realizado pelo grupo de trabalho composto por técnicos dos dois ministérios, sem prejuízo que novas atualizações sejam realizadas, se novos dados forem obtidos, tendo em vista que a legislação prevê a atualização periódica de tais índices”

A recomendação nº 001/2009 (fls. 362/363-v) foi assim fundamentada:

CONSIDERANDO o conteúdo do artigo 6º da Constituição Federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

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

CONSIDERANDO que os índices de produtividade, de acordo com o **art. 6º da Lei nº 8.629/93**, são definidos pelo órgão federal competente, e que sua atualização, conforme disposto no art. 11 da mesma lei, com a redação que lhe foi dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, tem diferente origem: “Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministérios de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.”

CONSIDERANDO que os índices hoje vigentes foram instituídos pelo INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em 1980 tendo por referência os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1975.

CONSIDERANDO que a atualização dos índices de produtividade é necessária para que os novos índices incorporem os ganhos de produtividade observados nas culturas e na pecuária desde 1975.

CONSIDERANDO que o **II Plano Nacional de Reforma Agrária**, apresentado em novembro de 2003, estabelece dentre as medidas propostas a “atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola”.

CONSIDERANDO que, em setembro de 2008, por meio dos Ofícios nº 421/2008/PFDC/MPF – GPC e 423/2008/PFDC/MPF – GPC, esta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão já externou aos Ministros do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento preocupação com o retardo na expedição de Portaria redefinindo os índices de produtividade dos imóveis rurais para a reforma agrária e solicitando que fosse dada prioridade à matéria.

CONSIDERANDO que, por meio do Aviso Nº 083/GM-MAPA, de 22 de maio de 2009, o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento encaminhou à PFDC estudo realizado conjuntamente por equipe daquele ministério e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ressaltando as dificuldades técnicas encontradas pelo Grupo de Trabalho e a necessidade que sejam utilizados os índices levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no Censo de 2006, a serem brevemente publicados, e a necessidade de maior prazo para que os demais órgãos do Governo, que atuam na agropecuária façam análises e, por fim a reunião anual do Conselho Nacional de Política Agrícola para aprovação dos resultados.

CONSIDERANDO que, por meio do ofício nº 11/2009/MDA, de 29 de maio de 2009, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário encaminhou à PFDC estudo realizado conjuntamente por equipe daquele ministério e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como proposta resultante do estudo, em condições de ser transformada em portaria interministerial.

CONSIDERANDO que o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, ao analisar o segundo relatório periódico do Brasil relativo à implementação do **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**, em maio de 2009, manifestou preocupação com o progresso lento do processo de reforma agrária.

CONSIDERANDO o ofício TDD 63/2009, de 28 de setembro de 2009, da ONG “TERRA DE DIREITOS”, onde destaca que a ausência de atualização dos índices de produtividade dificulta a realização da política pública da reforma agrária, gerando o agravamento da violência e de conflitos no campo.

CONSIDERANDO que a **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, realizada em Fortaleza/CE em 2007, aprovou como prioridade realizar reforma agrária ampla, imediata e irrestrita e a promoção da agricultura familiar enquanto política pública estratégica ao desenvolvimento, e que dentre as medidas a serem adotadas destacou-se a revisão dos índices de produtividade para efeito de desapropriação das terras.

CONSIDERANDO que o **II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II)** tem como proposta de ação governamental “implementar a regularização fundiária, o reassentamento e a reforma agrária, respeitando os direitos à moradia adequada e acessível, à demarcação de áreas indígenas e à titulação das terras de remanescentes de quilombos” e que o PNDH III estabelece como ações “avançar na implantação da Reforma Agrária como forma de inclusão social e acesso aos

direitos básicos, de forma articulada com as políticas de saúde, educação, meio ambiente e fomento à produção alimentar” e “atualização dos índices Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE), conforme padrões atuais”.

CONSIDERANDO, finalmente, *competir ao Ministério Público Federal, conforme art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.”*

De se registrar que apenas o MDA se dignou a responder à recomendação exarada, **informando já ter firmado a portaria de atualização dos índices e remetido ao MAPA para a formalização do ato administrativo, em 22 de dezembro de 2009.** No mesmo documento, o Ministro do Desenvolvimento Agrária fez questão de deixar consignado que: *“Por fim, mais uma vez, manifesto concordância com os termos do estudo e com a atualização dos índices de rendimento de produtos vegetais e para a pecuária.”* (fl. 370)

Todavia, passado quase 01 ano do envio da Portaria Interministerial ao MAPA (fls. 371/3373), não houve qualquer manifestação desse Ministério no sentido de fazer valer a proposta de atualização dos índices de produtividade, com base no estudo técnico realizado conjuntamente.

Esgotadas, assim, todas as tentativas de solução administrativa do problema, e caracterizada a necessidade de atualização dos índices de produtividade, para melhor implementar o objetivo constitucional da reforma agrária, não resta outra alternativa ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL senão buscar a garantia da efetivação do comando constitucional perante o Poder Judiciário.

Embora não se negue que os estudos hoje existentes ainda não são os ideais, é incontestável que eles representam um avanço significativo em relação aos

índices ora vigentes, que são baseados no distante censo agropecuário de 1975. É de rigor, portanto, a adoção imediata dos índices mais atualizados disponíveis, determinando-se, outrossim, a continuidade dos estudos técnicos, para que se possa permanente fonte de atualização, tudo conforme determina o art. 11 da Lei nº 8.629/1993.

DO DIREITO

Dispõe o art. 184 da Constituição Federal estabelece:

*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.*

Os requisitos para o cumprimento da função social são definidos no art. 186 da Constituição:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I- aproveitamento racional e adequado;

II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Os critérios e graus de exigência para se determinar a produtividade de um imóvel rural, requisito estabelecido pelo inciso I, são os índices de

produtividade. De acordo com o art. 6º da Lei nº 8.629/93, são definidos pelo órgão federal competente, e sua atualização, conforme disposto no art. 11 da mesma lei, com a redação que lhe conferiu a Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, deve ser realizada periodicamente, a saber:

Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministérios de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

A atualização periódica dos índices de produtividade, destinada a manter a eficácia o comando constitucional, não é, pois, mera faculdade discricionária da administração, mas imposição legal.

Logo, estando os índices atualmente aplicáveis baseados em censo do ano de 1975, é de clareza cristalina a necessidade imediata de sua correção. Assim, mais do que **configurada está a omissão do governo federal em atender ao comando legal**, impondo-se ao Poder Judiciário suprir o ato administrativo, a fim de dar concretude ao comando constitucional relativo à reforma agrária.

Saliente-se que o reclamado nesta demanda não é, em absoluto, a substituição, pelo Judiciário, de ato de caráter político – que seria juridicamente inexigível – e, sim, a adoção de providência administrativa, que incumbe, indiscutivelmente, aos Ministérios da Agricultura e MDA, para a atualização dos índices de produtividade dos imóveis rurais, em cumprimento, tão somente, a uma obrigação prevista na lei federal já citada.

Frise-se, por oportuno, que, embora já exista – pelo menos desde maio de 2009 - base técnica – conquanto ainda não ideal – para tanto, o Ministério da Agricultura teima em omitir-se na assinatura da Portaria Interministerial que reajusta tais índices

de produtividade (já firmada pelo MDA), o que retarda, injustificadamente, o processo de atualização dos índices e, por conseguinte, prejudica enormemente a realização da reforma agrária no país, objetivo que não é político ou eleitoreiro, mas jurídico-constitucional.

Ao argumento de que são necessários novos estudos, que incorporem dados mais recentes, a fim de atualizar os índices reclamados, **poderemos chegar ao absurdo de jamais implementar as atualizações disponíveis**, uma vez que, sendo sempre baseadas em dados passados (de um, dois, três ou quatro anos atrás), em verdade, nenhuma atualização poderá se mostrar plenamente consentânea com a realidade do dia em que for publicada. Mas isto não pode, ao contrário do que imagina o Ministério da Agricultura, servir de lastro ao não cumprimento de uma obrigação legal.

Portanto, **a atualização desses índices neste momento, mais do que urgente, visa a minimizar injustiças na avaliação da produtividade dos grandes imóveis rurais, injustiças que estão sendo cometidas dia após dia, dada a inadequação dos parâmetros ora empregados**. E a necessidade de novas e constantes atualizações técnicas nem de longe afastam esta urgência.

O que não se pode, a pretexto de chegar a uma “atualização definitiva” (impossível, diga-se de passagem), é postergar indefinidamente o cumprimento de uma **obrigação legal**.

A situação posta nesta exordial equivale, em verdade, a uma omissão inconstitucional do poder Executivo que, deixando de dar concretude ao objetivo estatal da reforma agrária – recusando-se a atualizar os índices de produtividade dos imóveis rurais – afronta ilegitimamente o direito de todos os cidadãos à efetivação da Constituição.

Nesse sentido, leciona brilhantemente Dirley da Cunha Júnior¹:

1 Controle Judicial das Omissões do poder Público. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 256-259.

“(...) as demais normas constitucionais, ou seja, as não definidoras de direitos fundamentais, ou aquelas que contemplam direitos dependentes de prestações normativas ou fáticas do poder público, que careçam da interpositio legislatoris ou de providências materiais, constituem em favor do cidadão um direito subjetivo público à emanação de atos normativos e materiais de concretização constitucional, o que implica, em consequência e primeiramente, no dever jurídico dos órgãos legislativo e executivo de efetivarem as normas constitucionais, hipótese em que, não sendo concretizadas em tempo razoável, e reconhecida, conseqüentemente, a omissão inconstitucional, deve o Poder Judiciário operar ativamente e construtivamente por meio da jurisdição constitucional, que pode ser provocada, in concreto, por qualquer pessoa prejudicada, e através de qualquer ação judicial (...)”

Deve-se reconhecer, ademais, que não se trata de criar qualquer política pública sobre o tema da reforma agrária, haja vista que a pretensão reclamada pela presente ação é simplesmente implementar política já existente, a qual contempla a necessidade de revisão periódica dos índices de produtividade dos imóveis rurais, nos termos do art. 11, da Lei nº 8623/93. Assim, descabe sequer em aventar eventual violação do princípio da separação dos poderes, como suposto limite ao Judiciário, na correção da conduta omissiva do poder público.

Nessa perspectiva, também, é incontestável a legitimidade do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL para a presente ação, que apenas desempenha sua função institucional de órgão indutor da implementação de políticas públicas (já existentes) pelo Estado.

Vale ressaltar, ainda, que, no particular, a omissão das autoridades envolvidas - especificamente o Ministro da Agricultura – pode, em tese, configurar ato de improbidade administrativa, caso se constate que a não adoção de providências para a concretização da atualização dos índices de produtividade tem motivação política/ eleitoral ou visa a atender a interesses de grupos historicamente contrários à reforma agrária.

É que, cuidando-se de política pública prevista em programação constitucional e plenamente definida em lei, não cabe ao gestor fazer conjecturas

políticas acerca de sua conveniência, mas, tão somente, cumpri-la, sob pena de cometer ato de improbidade e, quiçá, crime de responsabilidade.

Quer se queira quer não, a reforma agrária é um claro objetivo da Carta Política de 1988, regulamentada, nesse ponto, pela Lei 8629/93, e o cumprimento de seus objetivos – que passa indiscutivelmente pela atualização dos índices de produtividade dos grande imóveis rurais, não é ato que se possa considerar discricionário.

Urge, pois, que o Poder Judiciário corrija a omissão inconstitucional do poder público e determine a aplicação imediata da atualização já disponível dos índices de produtividade de imóveis rurais, conforme o estudo apresentado pelo Grupo de Trabalho formado no âmbito do MDA e do MAPA, constante dos autos.

DOS PEDIDOS

Da Antecipação da Tutela

Dispõe o artigo 273 do CPC que:

“Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:

I – haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou

II – fique caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu”.

Justifica-se, *in casu*, o pedido de antecipação da tutela pelo fato de estarem caracterizados, à luz desse dispositivo do Código de Processo Civil, todos os pressupostos autorizadores de sua concessão, a saber:

O *fumus boni iuris*, isto, a plausibilidade do direito invocado, consubstancia-se em todos os fundamentos jurídicos sustentados alhures, que evidenciam a

imposição legal de atualizar os índices de produtividade dos imóveis rurais, imposição esta que apenas integra a diretriz constitucional segundo a qual devem ser desapropriadas, para fins de reforma agrária, as propriedades rurais improdutivas, que não cumpram a sua função social.

O *periculum in mora*, a seu turno, decorre do fato de que a demora na definição dos novos índices vem atravancando o processo de reforma agrária em diversos cantos do país, sobretudo naquelas áreas em que, de acordo com os índices vigentes, já não há mais imóveis improdutivos. Segundo dados do INCRA, de 43 milhões de hectares obtidos pela União de 2003 a 2009, apenas 3 milhões foram objeto de desapropriação para fins de Reforma Agrária, enquanto os outros 40 milhões foram adquiridos através de compra direta. Nunca é demais lembrar que a questão agrária é permeada por grande tensão social, com conflitos violentos surgindo a todo momento. Por outro lado, o próprio Presidente da República, em agosto de 2009, declarou à imprensa que a questão da revisão dos índices estaria resolvida em uma semana, o que demonstra que eles estão prontos para serem empregados, não havendo qualquer impedimento técnico.

É de se remarcar, ainda, que o *periculum in mora* se intensifica a cada dia de omissão das autoridades responsáveis pela implementação dos novos índices, circunstância que torna a decisão sobre a questão cada vez mais urgente, tendo em vista o grau de conflituosidade no campo que a ausência de definição pode gerar.

Observe-se, finalmente, que a antecipação dos efeitos da tutela, como se pede, não prejudicará eventuais outros estudos que estejam sendo realizados pelos Ministérios incumbidos para efeito de novas atualizações. **Isto porque, como os índices atualmente utilizados estão francamente defasados, a demora na aplicação desses novos índices (embora aquém do ideal) causará ainda mais prejuízo às ações de reforma agrária. E, dado que o emprego de maior tecnologia na agricultura e na pecuária tende a proporcionar, cada vez mais, maior produtividade em menores porções de terra, não há risco de que tais índices de verificação da produtividade venham a retroceder para valores menos rigorosos que os que se pede sejam aplicados nesta ação (cujos estudos já existem). Com isto quer-se demonstrar que não há qualquer risco de “periculum in mora” inverso.**

Além da antecipação da tutela referente à definição imediata dos novos índices, o art. 461, § 3º do Código de Processo Civil autoriza ao juiz conceder liminarmente a tutela específica de obrigação de fazer. Os requisitos são, em essência, os mesmos do art. 273:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

Assim, convicto de seu cabimento, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela, a fim de que:

- a) seja determinada ao INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a **adoção imediata**, nos processos de avaliação da produtividade de imóveis para reforma agrária, dos **índices constantes da tabela encaminhada pelo MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário** ao MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (ofício de fl. 371), apurados no estudo apresentado pelo GT interministerial, constante dos autos, independentemente de futura atualização, de acordo com posteriores censos agropecuários;
- b) seja determinado à UNIÃO que, por meio do Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, **faça publicar imediatamente a Portaria Interministerial já subscrita pelo Ministro Guilherme Cassel** (fls. 317/373).

Dos Pedidos Principais

Em julgamento de mérito, requer o Ministério Público Federal seja a ação julgada inteiramente procedente, para, confirmando-se os pedidos deferidos em antecipação de tutela,

a) seja determinada ao INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a **adoção imediata**, nos processos de avaliação da produtividade de imóveis para reforma agrária, dos **índices constantes da tabela encaminhada pelo MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário ao MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (ofício de fl. 371), apurados no estudo apresentado pelo GT interministerial, constante dos autos;**

b) seja determinado à UNIÃO que, por meio do Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, faça **publicar imediatamente a Portaria Interministerial já subscrita pelo Ministro Guilherme Cassel (fls. 317/373);**

c) seja determinado à UNIÃO que **prossiga realizando novos estudos para fins de atualização periódica dos índices de produtividade de imóveis rurais, devendo reajustá-los de cinco em cinco anos,** mediante Portaria, a contar da data da sentença de procedência, sob pena de pagamento de multa reversível para o Fundo de Direitos Difusos, a ser prudentemente arbitrada por esse D. Juízo.

Requer, por fim, o recebimento e a autuação desta inicial, com os documentos que a instruem (autos do Procedimento 1.29.000.001750/2007-18, em um volume), e a citação do **INCRA** e da **UNIÃO**, para que respondam à presente ação, sob pena de revelia e confissão.

Embora a matéria seja eminentemente jurídica, o autor requer provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, caso se afigure necessário.

Dá à causa o valor de 1.000,00 (mil reais), para efeitos fiscais.

Brasília/DF, 22 de junho de 2010.

LUCIANA LOUREIRO OLIVEIRA

Procuradora da República

ALVARO LOTUFO MANZANO

Procurador da República

Coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma Agrária/PFDC/MPF