

JUSTIÇA & CIDADANIA[®]

ISSN 1807-779X | Edição 210 - Fevereiro de 2018

MINISTRO LUIZ FUX

PRESIDENTE DO TSE

“FICHA SUJA ESTÁ FORA
DO JOGO DEMOCRÁTICO”

EDITORIAL: MUDANÇAS BEM-VINDAS

A imprescindível segurança jurídica no agronegócio

Até onde o ativismo pode ir?

Valter Shuenquener de Araujo | Juiz federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região

Este texto é a síntese das ideias apresentadas em painel intitulado “A imprescindível segurança jurídica no agronegócio. Até onde o ativismo pode ir?” no I Congresso Nacional de Direito Agrário realizado no IAB (Instituto dos Advogados do Brasil) em 11/8/2017.

A minha intervenção será voltada para a análise de como a segurança jurídica e a sua dimensão subjetiva, caracterizada pelo princípio da proteção da confiança, tem um papel fundamental no mundo do agronegócio.

Não existe Estado de Direito sem relações jurídicas estáveis e previsíveis. No dizer de Soren Kierkegaard, a vida é vivida olhando-se para frente, mas só pode ser compreendida com um olhar para o passado. O ser humano distingue-se dos animais, porque é capaz de se desprender do presente e planejar o futuro. A previsibilidade é um dos pilares de sustentação do Estado de Direito. Há, aliás, estudos na Alemanha, especialmente os da professora Anna Leisner Egenberger,¹ em que se reconhece o direito a uma continuidade do ordenamento jurídico, direito a um ordenamento sem ruptura.

E o êxito de um país passa pela confiabilidade nos atos estatais. Suas medidas devem ser coerentes, lógicas e, sobretudo, voltadas para o combate da ineficiência. Sem confiança na atuação estatal, não há ambiente para o desenvolvimento de operações empresariais de elevada complexidade, e nem mesmo para a criação de riqueza. Daí a necessidade de

o Direito Administrativo se ocupar de temas que possam auxiliar nessa difícil tarefa de mudança radical no escopo da atuação estatal. O Estado precisa focar na estabilidade e no incentivo coerente à iniciativa privada.

Os nossos tribunais têm se deparado com questões que interferem na segurança jurídica no Agronegócio. Aliás, se existe um ramo do Direito em que a previsibilidade é crucial é no Direito Agrário. Tudo precisa ser planejado com muita antecedência. Antes de a semente ser plantada, os cálculos já são feitos com base em quem vai comprar os frutos e por quanto.

A securitização de recebíveis, por exemplo, impõe que exista um ambiente normativo seguro durante todo o processo produtivo agrícola. O valor de um Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), tema que é regulado pela Lei nº 11.076/04, varia diretamente de acordo com a previsibilidade das operações entre produtores rurais. A insegurança no Agronegócio pode, por exemplo, fazer desmoronar o lastro dos CRAs e inviabilizar o desenvolvimento do setor.

Diante deste cenário, separei três tópicos para



Arquivo JC

apresentar nesta minha intervenção, tendo considerado, para a escolha dos temas, o fato de eles exigirem um ambiente de segurança jurídica no Direito Agrário e por ilustrarem como o Poder Judiciário deve atuar com contenção nessa matéria: i) Importação do alho chinês; ii) Disputas de terras na área rural, e iii) Criação de uma agência reguladora para o agronegócio.

O primeiro tema se refere à importação do alho chinês.

Há uns anos, final de tarde no trabalho, o chefe de gabinete da Vara Federal em que eu estava lotado me comunicou que um processo meio diferente havia sido distribuído e que um advogado da Associação Nacional dos Produtores de Alho estava na porta aguardando para despachar. O detalhe curioso é o de que a referida associação sequer era parte no processo, e a ação, ainda, nem havia chegado à Vara, encontrando-se na distribuição para remessa futura ao meu gabinete.

Recebi o advogado e a primeira pergunta que me senti na obrigação de fazer foi: Como o senhor, que defende quem não é parte no processo, já estava sabendo que o processo seria distribuído? Foi, então, que o advogado, muito gentil, narrou toda a história...

Contou que o Brasil não era autossuficiente na produção de alho e que, por isso, precisava importar alho. Acrescentou que o alho chinês era comercializado no mercado internacional em valores muito inferiores aos do alho brasileiro vendido no mercado interno. Por essa razão, o Brasil cobrava uma tarifa antidumping do alho chinês em um percentual expressivo, algo em torno de 35%. Apenas dessa forma o alho chinês entrava no Brasil em igualdade concorrencial com o alho brasileiro.

Nessa altura, pensei: Mas o que isso justifica um terceiro querer despachar nos autos antes das próprias partes?

Foi quando o advogado me explicou que alguns importadores estavam obtendo liminares afastando a cobrança da tarifa antidumping do alho chinês e, a partir daí, conseguiam comercializar o alho no Brasil em valores muito baixos. Isso estava impactando significativamente a produção brasileira do alho. Houve casos em que uma liminar permitiu o ingresso de uma quantidade de alho correspondente à 60% da produção de alho do Brasil em um ano. E a consequência imediata do ingresso excessivo dessas commodities era a queda brusca do preço do alho no Brasil,

“ Não há, no Brasil, uma agência reguladora que cuide especificamente do Agronegócio. Existem até estudos propondo a criação de uma agência para o setor, mas as matérias que impactam a atividade agrícola são disciplinadas, essencialmente, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A autonomia reforçada das agências reguladoras certamente promoveria uma maior estabilidade normativa no setor, na medida em que seus atos seriam desprovidos de uma influência política. Sob outro enfoque, o processo decisório colegiado das agências também promove maior segurança jurídica.”

o que estava ocasionando severos prejuízos para os produtores nacionais.

Por essa razão, a Associação Nacional dos Produtores de Alho estava, de hora em hora, acompanhando as distribuições na Justiça Federal para saber se algum importador de alho havia ajuizado uma ação.

Eu, na ocasião, indeferi o pedido de liminar, e, logo depois, a parte autora desistiu da ação. As liminares, ainda que raras nesta matéria, e deferidas com fundamento em teses inteligentes e, até mesmo, razoáveis, estavam praticamente inviabilizando o funcionamento do mercado interno de alho brasileiro.

Atualmente, o STJ² já até validou a tarifa anti-dumping do alho chinês e dificilmente algum importador escolherá esta aventura, mas até que a matéria se tornasse madura, ocorreram fortes perturbações na produção do alho no Brasil.

Este é, portanto, um exemplo de como o Poder Judiciário deve adotar uma postura de deferência em relação a temas que afetam a produção agrícola brasileira. Há uma regulação setorial que não pode sofrer abalos muito traumáticos por decisões judiciais, especialmente quando provisórias e capazes de inviabilizar o pleno funcionamento de uma atividade econômica. O que o mercado do agronegócio almeja é, basicamente, segurança jurídica. Os empreendedores da área anseiam a estabilidade das normas que

impactam o seu segmento. Quanto ao resto, o solo brasileiro faz o seu papel muito bem.

Outra circunstância que tem ensejado dificuldades extremas para o pleno desenvolvimento da produção agrícola brasileira diz respeito às intermináveis disputas de terras.

Para termos uma pequena lembrança do caos que existe em relação à regularização fundiária no Brasil, rememoro que, em 2010, o CNJ anulou, por decisão monocrática de sua Corregedoria, cerca de cinco mil registros de terras no interior do Estado do Pará por suspeita de grilagem. Foram anuladas matrículas registradas, por exemplo em 1934. Também havia muita imprecisão nos registros. Constatou-se, por exemplo, que algumas matrículas de imóveis previam áreas em tamanho superior ao do próprio tamanho do estado do Pará. Independentemente do mérito da decisão, e não estamos aqui a questionar o seu conteúdo, o fato é que a possibilidade de medidas como estas gera muita insegurança jurídica. Tanto é verdade que, em seguida, inúmeras ações foram ajuizadas, muitas delas no STF, contra o referido ato.

Como se não bastassem as disputas possessórias e de propriedade entre particulares por imóveis produtivos, agora se multiplicam as disputas e conflitos relacionados a bens públicos, terras indígenas, reforma agrária e comunidades quilombolas. E o pior é que cada um dos problemas relacionados à disputa



Valter Shuenquener de Araujo

de posse e propriedade é enfrentado pelo direito brasileiro de uma forma muito específica. A solução que se dá para assentamentos nos casos de reforma agrária é distinta, por exemplo, daquela para a disputa envolvendo terras indígenas. Neste último caso, por exemplo, nem sempre se reconhece o direito à indenização, salvo em relação às benfeitorias introduzidas de boa fé (art. 231, §6º, da CRFB). Nessa linha de raciocínio, quando a Constituição trata das comunidades quilombolas no art. 68 do seu ADCT, não se prevê que os títulos de propriedade serão nulos e extintos (como previsto para as terras indígenas no art. 231, §6º, da CRFB).

E existe uma miríade de normas jurídicas e de interpretações judiciais sobre esses temas. Além de sofrerem alterações constantes, como a recente resultante da Lei nº 13.465/2017 (que disciplina a regularização fundiária nos casos de reforma agrária), os dispositivos legais também são reiteradamente impugnados judicialmente, como é o caso do Decreto nº 4.887 que está sendo questionado no STF na ADI 3.239 e do Código Florestal, Lei nº 12.651/12, diploma contestado em diversas ADIs e em uma ADC da relatoria do Min. Fux.³ Este ambiente instável é muito oneroso para quem produz. Mudanças inesperadas e abruptas, como as resultantes de alterações legislativas não precedidas de debates públicos ou mesmo oriundas de decisões judiciais que in-

validam leis ou trechos de normas jurídicas são, infelizmente, frequentes no nosso país e isso poderia ser facilmente evitado.

No caso específico das disputas indígenas, ainda há uma peculiaridade. Com frequência, a ação em que se debate se uma área é terra indígena é originariamente distribuída ao STF. Isso com fundamento em um suposto conflito entre entes da federação, porque é comum haver controvérsia se o bem em disputa seria da União, de um Estado-membro ou de algum Município. E a apreciação desta matéria pelo STF produz efeitos interessantes.

Primeiramente, a disputa passa a ter uma repercussão nacional, tal como ocorreu no famoso Caso Raposa Serra do Sol, Pet 3.388, relator original Min. Ayres Britto e relator atual Min. Barroso. E, nestes processos, o STF acaba por fixar parâmetros gerais. Por exemplo: considera a promulgação da Constituição da República de 1988 para a identificação se a terra é indígena ou se ela, apenas, era de silvícolas em passado remoto. Se em outubro de 1988 havia uma aldeia, a propriedade será considerada terra indígena. Caso contrário, o aldeamento será considerado extinto, salvo se ficar demonstrado que ocorreu o desapossamento voluntário. No caso Raposa Serra do Sol, o STF, também, fixou 19 salvaguardas, condicionantes, a serem observadas.

O problema é que há detalhes nas questões relacionadas à demarcação de terras indígenas que não são esmiuçados por decisões que fixam balizas, que estipulam meros *standards*. Por exemplo: o que fazer com as igrejas construídas no local? O que fazer com o fazendeiro que se casou com uma índia e que produz, com sua esposa, no local? O que fazer com as escolas públicas naquela área? Devem ser demolidas? O que fazer com os títulos de propriedade que, ainda, estão sendo disputados no primeiro grau de jurisdição? E isso gera muita insegurança jurídica. A prova das enormes dificuldades que surgem com julgamentos dessa magnitude em última e única instância no STF é que, em razão de sucessivos Embargos de Declaração interpostos, o referido processo (Pet 3.388), que teve seu julgamento de mérito ocorrido em sessão do Plenário de 19/03/2009, ainda, não transitou em julgado.⁴

No caso específico das comunidades quilombolas, tema que também está judicializado no STF, na ADI 3.239 da relatoria original do Min. Peluso, estando com vista atualmente para o min. Edson Fachin, o direito à indenização dos que vierem a perder suas propriedades é medida compensatória justa, que caracteriza uma proteção da confiança mediante o pagamento de uma indenização. No entanto, ainda há inúmeras incertezas jurídicas, tais como a resul-

tante da dúvida sobre a validade do emprego da autodeclaração como critério para a identificação da propriedade quilombola.

Por fim, um terceiro tópico que, no Direito Administrativo contemporâneo tem suscitado muita controvérsia e que, também, pode impactar a atividade econômica no ambiente rural é o da necessidade de criação de uma agência reguladora para o Agronegócio, na medida em que ela proporcionaria uma maior segurança jurídica.

Não há, no Brasil, uma agência reguladora que cuide especificamente do Agronegócio. Existem até estudos propondo a criação de uma agência para o setor, mas as matérias que impactam a atividade agrícola são disciplinadas, essencialmente, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A autonomia reforçada das agências reguladoras certamente promoveria uma maior estabilidade normativa no setor, na medida em que seus atos seriam desprovidos de uma influência política. Sob outro enfoque, o processo decisório colegiado das agências também promove maior segurança jurídica.

Não quero dizer que a regulação do Agronegócio por meio da Administração Direta só apresente aspectos negativos. Uma virtude dessa abordagem regulatória, por exemplo, é a de que ela pode facilitar que uma matéria ganhe uma dimensão de “tema de Estado”, o que, em alguns casos, pode ajudar a solucionar problemas complexos. No caso da operação Carne Fraca, a atuação firme e célere do Ministro Blairo Maggi, que dialogou diretamente com autoridades de cúpula no cenário internacional, em razão do seu *status* de Ministro de Estado, facilitou a atenuação do problema em uma área em que o Brasil é líder mundial.⁵ Por outro lado, o fato de a regulação do agronegócio ser feita pela Administração Direta faz com que seja politizada e que o setor funcione com solavancos. Ademais, esse modelo regulatório, também, faz com que o empreendedor rural sofra com o seu caráter dispersivo. Há o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a EMBRAPA, CONAB, a CEASA e até mesmo os bancos que oferecem créditos ao setor. A falta de uma agência reguladora dificulta a sistematização jurídica do se-

tor, a criação de um ordenamento setorial e, mais do que isso, desestimula a formação de um ambiente de diálogo técnico permanente para a busca de soluções que aprimorem o agronegócio. Por exemplo: a crise financeira provocada pela regulação do crédito agrícola não é necessariamente considerada pelos demais agentes estatais de regulação que não lidam mais diretamente com o tema.

E, quanto ao controle jurisdicional, a criação da agência poderia estimular a adoção, pelo Poder Judiciário, do princípio da deferência na matéria. De acordo com o referido princípio, o Judiciário pode desconstituir decisões das agências reguladoras, mas deve ter uma postura de respeito à decisão técnica por ela tomada. Caso contrário, decisões judiciais poderiam comprometer a sistematização da regulação pela agência.

Nesse diapasão, o Judiciário terá maior legitimidade para controlar a decisão de uma eventual agência do agronegócio quanto mais ela interferir em direitos juridicamente sensíveis. A *hard look doctrine* norte-americana, que, quando adotada, legitima uma atuação mais firme do poder Judiciário, só tem cabimento quando o tema afetar direitos fundamentais (direitos juridicamente sensíveis). O juiz deve estar atento quando deve decidir consoante o princípio da deferência e quando deve ter uma postura de controle mais rigoroso por meio da *hard look review*. Esta última abordagem deve ser excepcional e específica para temas que afetam direitos fundamentais.⁶

Gostaria de encerrar esta minha breve intervenção agradecendo, mais uma vez, o convite que foi feito e me despeço com o sincero desejo de que o direito agrário seja revitalizado em nosso país, especialmente, porque o Agronegócio é a atividade empresarial que, de forma mais eficiente, está promovendo a melhoria da nossa economia. Fica o anseio, portanto, de que as regras do jogo a serem seguidas pelos produtores agrícolas sejam estáveis, previsíveis e que elas não transformem a vida dos que atuam neste segmento em vidas sem sentido em que, tal como no Mito de Sísifo, tudo o que é construído, desmorona.



Notas

¹ LEISNER-EGENSPERGER, Anna. *Kontinuität als Verfassungsprinzip: unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002.

² STJ, REsp 946.945/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2011, DJe 30/05/2011; STJ, MS 13.413/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/09/2008, DJe 06/10/2008.

³ ADC 42 e ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.

⁴ Informação que considerou até 26/12/2017.

⁵ O Brasil é líder mundial de exportação de carne bovina e de frango e o quarto exportador de carne suína. De acordo com a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

⁶ Confira-se Eduardo Jordão sobre o tema. JORDÃO, Eduardo. *Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa*. São Paulo: Malheiros, 2016.