

Incrá deve assumir a questão das terras devolutas



Spacca" data-GUID="zelmo_denari.jpeg">Há décadas, as regiões do

Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira, no estado de São Paulo, vivem envoltas em conflitos fundiários entre proprietários, governo do estado, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e grileiros. Há farta produção de documentação falsa e venda irregular de terras. Para conter as irregularidades, o estado entrou com diversas ações discriminatórias contestando a titularidade das terras devolutas. Os processos correm há anos no Judiciário e as poucas decisões sobre os casos são conflitantes.

Para **Zelmo Denari**, presidente da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo (Apesp), a discussão da titularidade das terras deveria ficar guardada no passado. O procurador defende que a produtividade da terra é que deve ser observada para manter ou desapropriar a área e o Incra é que deve tomar as rédeas da questão.

“Essa situação é responsável pelo atraso da região do Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira. Não há confiança empresarial para se estabelecer nessas regiões, para projetos de longo prazo”, afirma o procurador.

Hoje aposentado, Denari atuou em defesa do estado nas diversas investigações para encontrar os proprietários das terras que estavam na mira dos grileiros e, depois, dos integrantes do MST. Percebeu que os juízes simplesmente não têm parâmetros para decidir. Os títulos da propriedade são muito antigos e não há como verificar com segurança sua autenticidade.

Em entrevista à **Consultor Jurídico**, ele diz que o Brasil ainda tem muito espaço para concretizar a reforma agrária e que o começo da verdadeira reforma deve ser feito em terras devolutas. Mas isso não acontece, em parte, porque não há dinheiro para pagar o preço justo pelas desapropriações.

O procurador aposentado também falou da atuação da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo na cobrança da dívida ativa, que hoje chega a R\$ 80 bilhões. Para ele, apenas um terço dessa montanha de



débito pode ser cobrada. Por ano, a PGE consegue arrecadar em torno de R\$ 600 milhões.

Denari critica a atuação dos fiscais e a falta de orientação aos contribuintes. Na sua opinião, muitos deles deixam de pagar por incapacidade financeira ou falta de informação adequada. E não por má-fé.

O presidente da Apesp nasceu em Presidente Bernardes, no interior paulista. Formou-se em Direito pela Universidade de São Paulo em 1959, especializou-se em Direito Tributário pela Universidade de Roma e foi chefe da Procuradoria Fiscal e da Procuradoria Regional de Presidente Prudente, além de subprocurador-geral da área do Contencioso da Procuradoria-Geral de São Paulo.

Também participaram da entrevista os jornalistas Maurício Cardoso e Priscyla Costa.

Leia a entrevista

ConJur — O que são as terras devolutas e o que elas significam para o país?

Zelmo Denari — As terras devolutas são aquelas que não têm boa titulação. Isto é, não se sabe se pertencem ao Estado ou se são propriedades privadas. Por isso, foram objeto do anseio de grileiros. Em São Paulo, essas áreas se concentram no Vale do Ribeira e no Pontal do Paranapanema. Desde a década de 1930, o governo do estado questiona a titularidade dessas terras por meio de ações discriminatórias. A intenção era evitar a proliferação de grilos e títulos falsos. Mas esse é um tema que precisa ser superado. Os juízes não têm parâmetros para decidir. A investigação do possível dono da terra data da época dos registros paroquiais.

ConJur — E a documentação?

Zelmo Denari — É difícil analisar a validade desses documentos, saber se houve má-fé ou não. Hoje, é uma injustiça julgar ações de terras devolutas. Algumas famílias ocupam áreas há mais de 40 anos, passam de avós para pais, de pais para filhos. Daí vem uma decisão do Tribunal de Justiça dizendo que a terra é devoluta. Nas ações discriminatórias, não cabe o argumento de usucapião. Essa situação é responsável pelo atraso da região do Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira. Não há confiança empresarial para se estabelecer nessas regiões para projetos de longo prazo.

ConJur — Como se pode resolver a questão?

Zelmo Denari — Hoje, o que interessa é saber se a terra é produtiva ou não. O problema é de reforma agrária. A questão passa do estado para a União, já que as ações discriminatórias não pretendem fazer reforma agrária. A idéia é que o Incra [*Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*] vá até essas áreas e verifique a produtividade.

ConJur — Como se dá o processo da grilagem?

Zelmo Denari — Existe uma fronteira agrícola ou pecuária a ser aberta. Uma parte desse território não tem titulação. Os mais espertos, ou que têm mais poder econômico, contratam bons advogados e, em cumplicidade com tabeliães, forjam títulos de domínios com data de posse antiga. Depois vendem esses títulos. Os que compram são pessoas de boa-fé e acreditam na validade do documento. É assim que



começa o conflito. De repente, os que compraram as terras, construíram fazendas e plantaram descobrem que não são donos daquele espaço. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) nasceu aí, quando perceberam que não sabiam quem eram os donos daquelas terras. No Pontal do Paranapanema, ninguém pode se dizer proprietário, a não ser que tenha título do estado.

ConJur — Como estão as ações discriminatórias que foram propostas?

Zelmo Denari — Estão se eternizando nos fóruns. Não há julgamento porque não há parâmetros para definir se uma terra é devoluta ou não. Algumas foram julgadas, mas com base no aspecto formal. Não se entrou no mérito da questão porque é difícil constatar se houve falsidade na época dos registros paroquiais.

ConJur — Qual a posição do atual governo de São Paulo em relação às terras devolutas?

Zelmo Denari — O secretário de Justiça, Luiz Antônio Guimarães Marrey, me convidou para conversar sobre a situação do Pontal. Eu disse que um grande acordo entre estado e fazendeiros seria bom para os dois lados e também para o Judiciário. O governador José Serra está procurando os fazendeiros para tentar esse acordo. É importante porque muitos processos estão paralisados no Tribunal de Justiça e outros, pendentes de recurso para os tribunais superiores. O problema é que cada juiz tem uma visão particular sobre o caso. Não há jurisprudência.

ConJur — São muitas as decisões conflitantes?

Zelmo Denari — Sim. Um juiz entende que tal fazenda é devoluta, portanto do estado. Outro conclui que a fazenda vizinha é particular. Isso cria um clima de intranquilidade maior na região. Por isso, defendo que o estado não deve mais investigar se a terra é pública ou não. Deve deixar que o Incra resolva se a terra é produtiva. Essa é a verdadeira questão.

ConJur — Até a década de 1960, o Brasil era um país rural. Hoje, é urbano. Antes, a terra era patrimônio. Hoje, é meio de produção. Houve uma profunda mudança na situação do país.

Zelmo Denari — Exatamente. Se não produzir, sucumbe. Com o *boom* da cana-de-açúcar, o Pontal está sendo muito procurado. As indústrias querem investir lá, mas têm receio de começar algo e depois não poder terminar. A rentabilidade é dez vezes superior à rentabilidade da pecuária. Esse é o momento de fazer um grande acordo na região. Os fazendeiros estão dispostos a isso porque estão sofrendo assédio dos sem-terra.

ConJur — Ainda há espaço para se fazer a reforma agrária?



Zelmo Denari — Existem muitas terras improdutivas no país, principalmente nas mãos de grandes proprietários. No estado de São Paulo, são poucas. Nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, há muitas áreas improdutivas que se prestam à reforma agrária. Mas o preço justo precisa ser pago e o problema de caixa é a razão para ainda não termos feito esta reforma, embora os ministros não queiram admitir.

ConJur — Como fazer reforma agrária em um país que é urbano?

Zelmo Denari — O Brasil não fez a reforma agrária antes porque não dispunha de recursos orçamentários, da mesma forma que não pavimenta as estradas por falta de dinheiro. O país permitiu que as agroindústrias ocupassem essas terras e as tornassem produtivas. Isso impede a reforma agrária. A agroindústria avançou nesse vácuo da impossibilidade de promover uma verdadeira reforma agrária.

ConJur — O problema de ocupação de terras em São Paulo é diferente em relação a outras regiões do país?

Zelmo Denari — Não existe um discurso discriminatório de terra devoluta nos outros estados. Muitos fazem políticas de colonização. No Paraná, o governo partilhou as terras e vendeu. Essa era a política de Leonel Brizola, que não falava de reforma agrária, mas de colonização.

ConJur — Qual sua opinião sobre o Estatuto da Terra?

Zelmo Denari — O Estatuto da Terra é um instrumento normativo de extrema importância, porque o Brasil ainda é um dos poucos países que ainda tem terras imaculadas e não aproveitadas. É um instrumento para o aproveitamento das terras e para investigarmos se a área é produtiva ou não. Com base nele, pode-se justificar a desapropriação pela função social da propriedade.

ConJur — O senhor disse que a Justiça não consegue enfrentar de forma eficiente o problema das terras devolutas. Mas essa é uma entre milhares de questões mal resolvidas. O que fazer para que o Judiciário não se torne completamente desnecessário?

Zelmo Denari — No pórtico do inferno, de Dante Alighieri, tinha uma frase assim: “deixai toda a esperança vós que entráis”. Esse pórtico deveria ser colocado em todos os fóruns do Brasil. Hoje, há um descrédito muito grande. O problema maior está no estado de São Paulo, onde um recurso demora dois anos para ser distribuído. O Tribunal de Justiça paulista precisa alcançar um índice mais satisfatório de prestação jurisdicional. Na faculdade, aprendemos que todos têm direito à prestação jurisdicional. Se ela é morosa, o direito está sendo violado.

ConJur — Qual o tempo razoável para uma decisão?

Zelmo Denari — O professor Alexandre de Moraes, do Conselho Nacional de Justiça, propõe uma resolução que estabelece prazos para julgamento no Judiciário. Ainda não se tornou realidade, mas precisa ser editada com urgência. Uma boa providência é a criação de câmaras setoriais no interior dos

estados, como propôs o desembargador José Renato Nalini na sua entrevista à **Consultor Jurídico**. Isso é inadiável. O presidente do Conselho Federal da OAB, Cezar Britto, já criou sua comissão de combate à morosidade processual. São Paulo precisa seguir o mesmo exemplo. A OAB é o órgão que tem legitimidade para cobrar do tribunal a devida prestação jurisdicional. A subseção de Presidente Prudente está preparando um ofício ao Tribunal de Justiça para reclamar dos casos em que os limites da razoabilidade foram ultrapassados.

ConJur — Como o senhor avalia os resultados da reforma do Judiciário?

Zelmo Denari — É preciso de uma reforma de mentalidade no Poder Judiciário, principalmente dos processualistas. Temos uma cultura muito formalista na condução do processo. Os juízes preferem julgar o aspecto formal ao mérito da demanda. Diante desse quadro, fica muito difícil avançar. Precisamos elaborar leis menos palavrosas e mais práticas. As reformas legislativas também poderiam ser propostas pelos advogados. As reformas não podem ser formuladas nos gabinetes, precisam ser discutidas.

ConJur — Mas não é o rito formal que garante o devido processo? Qual o limite de formalismo para que a gente não caia em um excesso nem em uma situação de insegurança jurídica?

Zelmo Denari — Em nome dessa segurança jurídica, desse devido processo legal, é que partimos para a exacerbação do dado normativo. Precisamos nos preocupar com a distribuição da Justiça. Não estamos atentando para o mérito das postulações que chegam aos juízes. É preciso mudar a cabeça das pessoas.

ConJur — Mais do que mudar leis?

Zelmo Denari — Sim. É preciso flexibilizar mais o Direito para se alcançar resultado. Só se consegue isso dando uma margem maior de discricionariedade ao juiz. Fazer com que o juiz decida sem ter tanto receio de julgar. A culpa disso é a filosofia do Direito. Não acredito que segurança jurídica se faz em nome do positivismo jurídico. Os juízes que seguem a Escola de Kelsen [*Hans Kelsen, jurista austríaco*] são muito apegados à letra da lei.

ConJur — Como ele pensava?

Zelmo Denari — Dizia que os juízes não devem julgar a lei, devem regular segundo a lei. Eu penso justamente o contrário. Os juízes estão lá para julgar as leis também. Deve-se ter uma postura crítica diante da norma jurídica. É o que chamo de criticismo jurídico. Não posso só estar preocupado com o texto normativo. O magistrado deve se preocupar também com a realidade que contextualiza o caso concreto.

ConJur — Como se prepara um bom juiz?

Zelmo Denari — A França tem um bom exemplo. Depois de aprovado em concurso, o candidato a juiz fica três anos incógnito. Faz cursos, trabalha em escritórios de advocacia, entrevista empresários. Ninguém sabe que ele já foi aprovado no concurso. Ele fica mais próximo da realidade que o cerca. Os magistrados não são inefáveis, não estão acima do mundo. Eles precisam ter mais humildade. Muitos têm conhecimento, mas não têm sabedoria. Nesses três anos, conquistam mais experiência. Uma coisa é



a letra da norma, outra é a leitura que se faz dela. Se ele sai da faculdade e logo assume, não vai fazer uma boa leitura da norma porque não está preparado para isso.

ConJur — Sem experiência e sem contato com a realidade é difícil julgar bem?

Zelmo Denari — Conheço o caso de juiz que passou no concurso e assumiu uma comarca no interior. Ele alugou uma casa. A senhora que alugou morava na casa ao lado. O terreno era dela. Um pé de mamão servia como divisa entre as duas casas. Quando os mamões ficaram maduros, a senhora os apanhou, como sempre fazia. Um dia, ela foi chamada à delegacia. O juiz queria abrir um processo criminal contra ela porque ela apanhou os mamões. Que juiz é esse? Ele era autoritário e nem devia se dar conta disso.

ConJur — O senhor está falando do ponto de vista do juiz. Mas o cidadão também não abusa do direito de recorrer à Justiça?

Zelmo Denari — É preciso que os juízes desenvolvam uma cultura de celebração de acordo. Se estivessem mais preocupados em celebrar acordo, teriam muito mais sucesso. O acesso ao Judiciário cresceu. E cada vez mais a Justiça se sente incapaz de dar respostas ao cidadão. A Constituição do Império previa que só se podia ingressar em juízo depois de fracassar a tentativa de acordo. Ela foi escrita por Dom Pedro I. Ele mesmo, o rei, atendia aos sábados as pessoas que queriam justiça.

ConJur — Como está estruturada hoje a Procuradoria-Geral do Estado em São Paulo?

Zelmo Denari — A PGE de São Paulo dispõe do corpo mais qualificado de advogados públicos do país. Hoje, ela não é nem sombra do que foi no passado. Quando ingressei na procuradoria, os primeiros procuradores eram nomeados por apadrinhamento político. Não havia concurso público. Era um cargo de confiança. O governador nomeava as pessoas que tinham mais prestígio, que estavam mais próximas dele. Hoje, a PGE é uma instituição sólida. Presta bons serviços ao estado.

ConJur — Quantos procuradores atuam em São Paulo?

Zelmo Denari — Na ativa, cerca de 800. E outros 800 aposentados.

ConJur — Como se avalia o desempenho da PGE?

Zelmo Denari — Ela tem de ser avaliada do ponto de vista da sua eficiência. A PGE faz um bom trabalho de cobrança da dívida ativa e dos créditos tributários. Está agora se preparando para o sistema de dívida ativa, em que ela mesma inscreve os créditos como dívida ativa para agilizar a cobrança. Temos R\$ 80 bilhões de créditos inscritos na dívida ativa e a arrecadação é em torno de R\$ 600 milhões por ano. Em dez anos, a arrecadação cresceu dez vezes.

ConJur — É impossível arrecadar os R\$ 80 bilhões?

Zelmo Denari — Só um terço desse valor é passível de cobrança. Não temos como cobrar de um



devedor de ICMS que era empresário e já encerrou as suas atividades. Essa é a maior parte do débito fiscal. É diferente do contribuinte do município. Com o IPTU, o município sabe onde está o patrimônio dele. Não precisa se preocupar muito porque, mais cedo ou mais tarde, ele vai pagar o que deve. Para transferir esse bem, precisa provar com certidão negativa que não há débito.

ConJur — Isso facilita a vida do procurador do município?

Zelmo Denari — Sim. Para o procurador do estado, é complicado. O ICMS é um imposto que está nas mãos de empresários, das indústrias, de prestadores de serviço. Quando eles encerram as atividades, não há como cobrar. Há muita perda. Os procuradores cobram o que é passível de cobrança. O estado não quer a falência de nenhum contribuinte. Isso não é produtivo. Temos a orientação de não requerer a falência. Há uma política de protestos. Sou contra. Não é função do estado protestar, porque cria embaraços para o contribuinte. Vivemos em um país onde há a maior carga tributária do mundo. Não podemos sacrificar os contribuintes.

ConJur — Há uma tendência do fisco em geral de considerar o contribuinte sempre como um inimigo, como se estivesse agindo de má-fé.

Zelmo Denari — Isso é próprio da cultura do excesso de fiscalismo que existe no país. A Secretaria da Fazenda deve orientar os contribuintes antes de autuar. Nunca soube de um fiscal que fosse a uma empresa para orientar o contribuinte. Muitos precisam de orientação para pagar os impostos. Esse papel é de fundamental importância, mas não existe.

ConJur — É um pouco do que falamos sobre o Judiciário: excesso de formalismo, não?

Zelmo Denari — É a mesma coisa. Na Itália, assisti uma cena interessante. Estava no saguão de um hotel e chegou um fiscal de imposto. Em alto e bom tom, falou para o dono do hotel: “É a segunda vez que venho aqui e o senhor não está registrando a entrada dos hóspedes no hotel. Só quero advertir que o senhor está desempenhando sua atividade empresarial, mas precisa pagar seus impostos. Se da próxima vez que eu vier os impostos não estiverem pagos, o senhor será autuado”. Nunca vi um fiscal fazendo uma advertência como essa aqui no Brasil. Temos que advertir e orientar os contribuintes.

ConJur — As multas são altas?

Zelmo Denari — A legislação, principalmente a federal, prevê multas que não podem ser suportadas pelo contribuinte. Não existe uma política para mensurar a multa que é aplicada. Fica a critério da fiscalização. E pode inviabilizar a atividade empresarial. A fiscalização precisa avançar muito. Não pode tratar o contribuinte como uma pessoa que está lá para sonegar e praticar crimes contra a ordem tributária.

ConJur — O contribuinte fica inadimplente mais por má-fé ou por incapacidade?

Zelmo Denari — Existe uma diferença muito grande entre o contribuinte que declara e não pode pagar e aquele que não declara. Na primeira hipótese, deve ser aplicada a multa de mora. Na outra, multa por infração. Defendo que, se o contribuinte é inadimplente, só deve se cobrar da empresa. A



responsabilização da pessoa física deve ser feita só nos casos de infração tributária. Já há jurisprudência nesse sentido.

ConJur — Por que fazer essa distinção?

Zelmo Denari — Porque o fisco, quando chega em uma empresa que tem débitos declarados e não paga, quer responsabilizar pessoalmente o sócio gerente ou o diretor. É preciso mudar. Inadimplência não é crime. Quando há fraude à fiscalização, aí sim, há crime contra a ordem tributária.

ConJur — E qual o papel da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo?

Zelmo Denari — O Ministério Público e a magistratura têm autonomia funcional e orçamentária. A Procuradoria, não. Estamos atrelados ao Executivo. Todas as reivindicações da nossa carreira precisam passar pelo crivo da associação dos procuradores. O procurador-geral é um homem de confiança do governador. Por isso, precisamos de uma associação forte para fazer reivindicações. Num passado próximo, o procurador era muito mal assalariado. Nunca se comparava às demais carreiras jurídicas. Hoje, estamos em um patamar mais qualificado por conta do trabalho da associação.

Date Created

08/04/2007