



Benedito Ferreira Marques

Colaboração

Carla Regina Silva Marques

DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

11ª Edição Revista e Ampliada

atlas

DIREITO AGRÁRIO
BRASILEIRO

Para alguns livros é disponibilizado Material
Complementar e/ou de Apoio no site da editora.
Verifique se há material disponível para este livro em

atlas.com.br



Benedito Ferreira Marques

Colaboração

Carla Regina Silva Marques

DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

11ª Edição Revista e Ampliada

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2015

© 2007 by Editora Atlas S.A.

As primeiras seis edições deste livro foram publicadas pela editora
Cultura e Qualidade; 7. ed. 2007; 8. ed. 2009; 9. ed. 2011; 10. ed. 2012;
11. ed. 2015



Capa: Leonardo Hermano
Composição: Formato Serviços de Editoração Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Marques, Benedito Ferreira
Direito agrário brasileiro / Benedito Ferreira Marques. – 11. ed. rev. e
ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

Bibliografia.
ISBN 978-85-224-9515-3
ISBN 978-85-224-9516-0 (PDF)

1. Direito agrário 2. Direito agrário – Brasil 3. Direito agrário –
Legislação – Brasil I. Título.

07-2479
CDU-347.243(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito agrário 347.243(81)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total
ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos
direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.



Editora Atlas S.A.
Rua Conselheiro Nébias, 1384
Campos Elísios
01203 904 São Paulo SP
011 3357 9144
atlas.com.br

*Aos estudantes de Direito Agrário de todo
o País, pela acolhida a este manual.*

Sumário

Apresentação, xi

Nota do autor à décima primeira edição, xv

Nota do autor à décima edição, xvii

Nota do autor à nona edição, xix

Nota do autor à oitava edição, xxi

Nota do autor à sétima edição, xxiii

Nota do autor à sexta edição, xxv

Nota do autor, xxvii

1 Introdução ao Estudo do Direito Agrário, 1

- 1 Origens, 1
- 2 Denominação, 3
- 3 Definição, 4
- 4 Objeto – atividades agrárias, 7
- 5 Autonomia do Direito Agrário, 10
- 6 A justiça agrária, 13
- 7 Os princípios, 18
- 8 Natureza jurídica, 18
- 9 As fontes, 20

2 O Direito Agrário no Brasil, 22

- 1 O descobrimento do Brasil, 22

- 2 O regime sesmarial, 24
- 3 A “Lei de Terras”, 25
- 4 O nascimento do Direito Agrário, 26

3 Institutos Jurídicos Agrários, 30

- 1 Imóvel rural, 30
 - 1.1 Definição legal, 30
 - 1.2 Características, 33
 - 1.3 Classificação, 34
- 2 A função social do imóvel rural, 34
 - 2.1 Importância, 34
 - 2.2 Aspectos históricos, 36
 - 2.3 A conceituação legal, 39
 - 2.4 Os requisitos legais, 39
 - 2.5 A fiscalização dos requisitos, 41
- 3 A propriedade, o domínio e a posse do imóvel rural no contexto da função social, 43
- 4 Dimensionamento de imóvel rural, 49
 - 4.1 Módulo rural, 49
 - 4.2 A indivisibilidade, 54
- 5 Classificação do imóvel rural, 56
 - 5.1 Minifúndio, 56
 - 5.2 A propriedade familiar, 57
 - 5.3 Pequena propriedade, 59
 - 5.4 Controvérsia, 60
 - 5.5 Média propriedade, 61
 - 5.6 Latifúndio, 62
 - 5.7 Empresa rural, 64
 - 5.8 A propriedade produtiva, 65
 - 5.9 Colonização, 67

4 Propriedade Territorial Rural do Brasil, 71

- 1 Terras devolutas, 71
- 2 O instituto da discriminação, 73
 - 2.1 O procedimento discriminatório administrativo, 77
 - 2.2 Ação discriminatória, 79
 - 2.3 Legitimação de posse, 87
 - 2.4 A regularização de posse, 95
 - 2.5 Usucapião agrário, 97

2.6 Aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, 108

5 Peculiaridades Regionais sobre Bens Públicos, 114

- 1 Terrenos de marinha, 114
- 2 Terrenos indígenas, 116
- 3 Terras na faixa de fronteira, 120

6 Reforma Agrária, 128

- 1 Fundamentos, 128
- 2 Conceituação, 129
- 3 Métodos, 131
- 4 Características, 132
- 5 Objetivos, 134
- 6 Beneficiários, 135
- 7 Desapropriação agrária, 136

7 Política Agrícola, 150

- 1 A questão terminológica, 150
- 2 Crédito rural, 153
- 3 Seguro agrícola, 165
- 4 Cooperativismo, 169

8 Contratos Agrários, 174

9 O Trabalho Rural, 183

10 Cadastro e Tributação do Imóvel Rural, 191

- 1 Cadastro, 191
- 2 Tributação, 198

11 Regularização Fundiária na Amazônia Legal, 200

- 1 Amazônia Legal, 200
- 2 Regularização em áreas rurais, 201
- 3 Regularização em áreas urbanas, 205

Anexos, 211

Anexo A – Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 211

Anexo B – Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, 227

Anexo C – Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966, 233

Referências, 257

Apresentação

Honra-nos o Prof. Benedito Ferreira Marques com o generoso convite, numa demonstração ímpar de amizade fraternal, para apresentarmos sua obra **Direito Agrário Brasileiro**.

A centenária Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás sente-se honrada em contar nos seus quadros com um luminar do Jusagrarismo de nosso País. O Prof. Benedito Ferreira Marques, com grande destaque no cenário jurídico pátrio, dispensa apresentações, pois sua obra é sua vida. E a sua trajetória acadêmica, seja como Coordenador do Mestrado ou Diretor da vetusta Faculdade de Direito, ou ainda como atual Vice-Reitor da Universidade Federal de Goiás, comprova o seu espírito voltado para as grandes realizações. A sua contribuição para o Jusagrarismo dá-se não só por sua produção científica, mas pela defesa entusiasmada, aguerrida e apaixonada do Direito Agrário nos cursos de graduação e pós-graduação, nos debates e congressos nacionais e internacionais.

Em boa hora, nesses tempos de grandes transformações no campo e nas cidades e de grande preocupação com o meio ambiente e o futuro da Terra, a obra do autor apresenta uma visão ampla e profunda sobre os mais diversos aspectos do Direito Agrário brasileiro, a servir de base para os cursos de graduação e pós-graduação.

A obra, devidamente atualizada de acordo com a Constituição Federal de 1988 e o novo Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), evidencia a assimilação dos princípios constitucionais agrários e dos diversos institutos

jurídicos agrários, a exemplo do princípio da função social como condição para o exercício do direito de propriedade (art. 1.228, § 1º, do Código Civil).

Na sua introdução ao estudo do Direito Agrário, com importante e necessária análise histórica, ressalta a sua preferência pela denominação **Direito Agrário**, e do seu conteúdo, visando à produção de alimentos. A adoção da nomenclatura **Direito Agrário**, adotada pelo artigo 22, inciso I, da Constituição de 1988, reflete-se no próprio sentido dinâmico enfeixado no princípio constitucional da função social da propriedade rural. Ao analisar o seu conceito e objeto, como atividade agrária, nos fornece a justa medida de sua autonomia em seus aspectos legislativo, científico, didático e jurisdicional.

Quanto à autonomia jurisdicional do Direito Agrário, não se furtou de analisar a implantação da Justiça Agrária no Brasil, como um anseio e necessidade, preferencialmente em nível federal, na medida em que os conflitos oriundos das mais diferentes relações agrárias se agravam e se multiplicam, envolvendo os proprietários e os movimentos sociais de luta pela reforma agrária, de grande poder de mobilização. De igual modo, analisa o tímido avanço da Emenda à Constituição nº 45, de 31.12.2004, que, ao dispor sobre a reforma do Poder Judiciário, propôs a criação de varas especializadas nos Juízos estaduais, a necessitar uma atuação mais efetiva pelos Jusagraristas na sua implementação em nosso País.

De forma inovadora, após apresentar os princípios fundamentais, a natureza jurídica e as suas fontes, discorre sobre as origens do Direito Agrário no Brasil, desde o descobrimento até os dias atuais.

Na análise dos institutos jurídicos agrários, o Imóvel Rural, em suas características e tipologia, tem uma importância fundamental, mormente no atendimento da função social, como centro em torno do qual gravita a doutrina do Direito Agrário.

A locução “função social da propriedade”, tal qual se originou e exigida pela Constituição Federal de 1988, é analisada em seus elementos conceituais, nos seus requisitos constitucionais e legais, bem como em sua aplicação e fiscalização. Nesse contexto, em novo paradigma no Direito Agrário, o emérito professor analisa a Propriedade, o Domínio e a Posse do imóvel rural no contexto de sua função social. A posse, como um instituto fundamental do Direito Agrário, é dotada de supremacia em face do título de propriedade, “justamente porque somente com a posse se viabilizam as atividades agrárias, e somente estas dão efetividade ao cumprimento da função social da propriedade”. Ou seja, “a função social da propriedade não pode ser concebida sem o exercício da posse que, à sua vez, densifica o exercício das faculdades de domínio, por seu caráter dinâmico”. De igual modo, analisa com a necessária profundidade o dimensionamento do imóvel rural e suas classificações.

Ao tratar da propriedade territorial no Brasil, com a devida acuidade que lhe é peculiar, analisa em suas diversas perspectivas as Terras Devolutas e o instituto

da Discriminação, com o tratamento do procedimento discriminatório administrativo, a ação discriminatória, a legitimação e regularização da posse, o usucapião agrário e a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras.

Em capítulo próprio sobre as Peculiaridades Regionais dos Bens Públicos, por meio de análise minuciosa, destrincha sobre os terrenos de marinha e indígenas, bem como sobre as terras na faixa de fronteira.

De igual modo, em capítulo muito esperado, são analisados os fundamentos, conceitos, métodos, características, objetivos e beneficiários da reforma agrária. E no magistério do ilustrado autor, esse tema se situa entre os mais importantes no estudo do Direito Agrário, a exigir incursões em diferentes áreas do conhecimento, mormente pela utilização muitas vezes distorcida por diferentes causas. Não obstante primar por análise legal do instituto da reforma agrária ressalta a necessidade de estudos nas searas sociológica, econômica, política, histórica e outras. E leciona, com peculiar propósito, o autor: “A afirmação de que **o Direito Agrário tem um compromisso com a transformação** explica-se por sua preocupação primordial com a reforma agrária, cujo sentido maior reside na reformulação da estrutura fundiária.” E nesse desiderato, a desapropriação agrária, no contexto da legislação agrária, é instituto que adquire importância singular, como questão agrária e como instrumento viabilizador da almejada reforma agrária brasileira.

Nesse viés, o conceito de Reforma Agrária não se limita ao aspecto da distribuição, da melhor distribuição de terras, como forma de resgatar os princípios da justiça social e da produtividade desejada. De forma mais abrangente, envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma agrária, que são as denominadas “Políticas Agrícolas ou Agrárias”. Como políticas de grande influência nas atividades agrárias são apresentadas as creditícias, a tributária, a cooperativista, a de transformação, a própria reforma agrária. Dessas medidas de desenvolvimento preconizadas, por sua importância, são analisados o Crédito Rural, o Seguro Rural e o Cooperativismo.

Nos últimos capítulos, em pertinentes reflexões, são tratados os Contratos Agrários típicos (arrendamento e parceria) e atípicos; o Trabalho Rural, como instituto importante nos estudos do Direito Agrário e com definição de empregado e empregador rural; e, por fim, o Cadastro e Tributação do Imóvel Rural, como preocupação com a racionalização e aprimoramento do sistema de cadastramento e tributação dos imóveis rurais em todo o país.

A obra do Prof. Benedito Ferreira Marques, em todas as matérias versadas, mantém-se em alto nível científico, o que demonstra a importância e o significado dessa publicação, bem como a seriedade e o seu esforço e consagração em prol do ensino do Direito Agrário no Brasil. Induvidosamente, por apontar caminhos e indicar soluções transformadoras, com a devida fundamentação crítica, trata-se de obra fundamental e de referência obrigatória para o estudo e aprofundamento do Direito Agrário brasileiro. E, finalmente, resta-nos parabenizar a Editora Atlas

pela louvável iniciativa de proporcionar aos leitores, acadêmicos e juristas, em momento tão oportuno, o acesso a uma das mais importantes e completas obras sobre Direito Agrário da atualidade.

Prof. Dr. *Eriberto Francisco Bevilaqua Marin*
Ex-Diretor da Faculdade de Direito da UFG
e atualmente Vice-Reitor da UFG

Nota do Autor à Décima Primeira Edição

Esta edição, além de revisões pontuais no texto, atualiza a legislação sobre o PROAGRO – considerado um dos mais importantes instrumentos de Política Agrícola, além de inserções sobre os procedimentos para a Legitimação de Posse em terras públicas. Também está enriquecida com novas ideias sobre atividades agrárias, incorporando a atividade artesanal no meio rural.

O Autor

Nota do Autor à Décima Edição

Esta 10ª edição, além de ter sido revisada, vem acrescida de comentários sobre a ação declaratória de produtividade, estratégia que vem sendo empregada por advogados nas ações de desapropriação, logrando, não raro, a paralisação do processo expropriatório. Também traz um novo posicionamento do autor sobre a implantação da Justiça Agrária. Comenta, finalmente, parte da Instrução Normativa do Incra nº 70, de 6 de dezembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos relativos à aquisição e arrendamento de imóveis rurais por pessoas estrangeiras.

O Autor

Nota do Autor à Nona Edição

Esta nova edição vem acrescida de comentários sobre a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que instituiu a obrigatoriedade do georreferenciamento para os casos de desmembramentos, parcelamentos ou remembramentos de imóveis rurais, bem como aprimorou o sistema de cadastro de imóveis rurais.

Atende-se, assim, a uma reivindicação dos leitores.

O Autor

Nota do Autor à Oitava Edição

A oitava edição deste livro vai acrescida de mais um Capítulo – o de nº 11 –, que trata da Regularização Fundiária da Amazônia Legal, preconizada pela Lei nº 11.952, de junho de 2009, regulamentada pelos Decretos nº 6.829 e nº 6.830, de 27 de abril de 2009.

O texto foi produzido pela mestra em Direito Agrário, **Carla Regina Silva Marques**, colaboradora desta edição.

O Autor

Nota do Autor à Sétima Edição

A sétima edição deste livro significa que a sua aceitação nos meios acadêmicos continua crescendo, porquanto a edição anterior se esgotou em pouco tempo. Essa circunstância aumenta a responsabilidade do autor, sobretudo no sentido de manter a obra atualizada com as leis emergentes. Assim, além de algumas correções pontuais na releitura do texto, esta edição vai enriquecida com algumas observações colhidas em leis recentes que envolvem matérias relacionadas com o Direito Agrário, tais como a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; a Lei nº 11.443, de 5 de janeiro de 2007, e a Lei nº 11.446, da mesma data, ambas introduzindo modificações no Estatuto da Terra.

O Autor

Nota do Autor à Sexta Edição

Esta edição vem acrescida de uma abordagem teórica sobre a *propriedade*, o *domínio* e a *posse*, enquanto institutos jurídicos de real importância no contexto do Direito Agrário, procurando-se estabelecer uma interface com o imóvel rural, cuja disciplina jurídica ocupa boa parte deste livro.

Buscou-se, também, a sua atualização possível com regras novas, notadamente advindas com o novo Código Civil, sem a veleidade de abraçar todas as inovações nele introduzidas.

Em contrapartida, foi retirado na íntegra o acórdão do STF que vinha sendo transcrito em nota de rodapé.

O Autor

Nota do Autor

Este livro é o resultado de longa maturação de uma ideia. Desejava homenagear o Prof. PAULO TORMINN BORGES, por me haver feito agrarista, desde quando, nos idos de 1974, iniciei, com ele, o Curso de Especialização em Direito Agrário, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Era a segunda turma de uma série de outras que comandou com sabedoria, entusiasmo e equilíbrio. De lá para cá, não parei mais de estudar Direito Agrário e fui me apaixonando a cada ano, a cada Congresso, a cada Seminário, a cada Simpósio que se realizava, em Goiás e em outros Estados.

Depois veio o Curso de Mestrado em Direito Agrário, implantado na mesma Faculdade, graças ao seu empenho e à sua obstinação. E lá estava eu novamente com ele. Fui o primeiro, entre os professores da Casa que fizeram o curso, a defender a dissertação, a 16 de dezembro de 1988. A esse tempo, introduzia-se o Direito Agrário na grade curricular do Curso de Graduação da Unidade. E, por sua indicação, tornei-me o regente da cadeira, até aqui, desde 1989. A Faculdade passou a ter a disciplina na graduação, na especialização e no mestrado, único curso *stricto sensu* na escola centenária.

Graças também ao inigualável mestre, ascendi, por algum tempo, à Coordenação do Curso de Mestrado. Depois retornei ao cargo em outubro de 1997, onde permaneci até 2001.

Por tudo isso, o mínimo que podia fazer era um gesto de gratidão. Daí este livro, que a ele dedico.

Se não bastasse, os meus alunos sempre se queixaram da falta de um manual de Direito Agrário que lhes desse uma visão panorâmica de todo o programa do curso de graduação. Além disso, queixavam-se também da escassa bibliografia existente. Era um problema também do professor-autor.

Um dia, numa noite mal dormida, aflorou-me mais uma ideia: ***fundar uma biblioteca de Direito Agrário***. Para tanto, criou-se uma associação, de sigla sugestiva – AGEMDA (Associação Goiana de Especialistas e Mestres em Direito Agrário). Hoje, a biblioteca, que recebeu o nome de “Professor Paulo Torminn Borges”, já conta com 5.000 livros, uma vez que foi adquirida a biblioteca deixada pelo saudoso mestre.

Este trabalho, a par da dedicatória anunciada, pretende apenas servir aos estudantes e aos estudiosos de Direito Agrário. Se esse desiderato for alcançado, dar-me-ei por satisfeito e gratificado.

Benedito Ferreira Marques

1

Introdução ao Estudo do Direito Agrário

1 Origens

Remontam aos primórdios da civilização as origens do Direito Agrário. E não poderia ser outra a constatação, pois que o primeiro impulso do homem foi retirar da terra os alimentos necessários à sua sobrevivência. Depois, quando os homens se organizaram em tribos, tornou-se imprescindível a criação de normas reguladoras das relações entre eles, tendo por objeto o “agro”. Nascia, ali, com tais normas, o ordenamento jurídico agrário.

O Prof. OCTAVIO MELLO ALVARENGA,¹ considerado um dos primeiros agraristas nacionais, anota que:

as regras de conduta que regem o homem em sua relação com a terra evoluíram do Decálogo de Moisés para as codificações e leis subsequentes, até atingir um grau de tipicidade que justifica o direito agrário como ramo autônomo da ciência jurídica.

Também o jovem Prof. ALCIR GURSEN DE MIRANDA,² da Universidade Roraima, depois de assinalar que as primeiras normas reguladoras dos povos antigos foram normas diferenciadas e que a relação do homem com a terra excedia os limites do jurídico, chegou à conclusão de que “o Código de Hammurabi, do povo

¹ *Manual de direito agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 1.

² *Teoria de direito agrário*. Belém: CEJUP, 1989. p. 38-39.

babilônico, pode ser considerado o primeiro Código Agrário da Humanidade”. E, para chegar a esse entendimento, o talentoso mestre em Direito Agrário se louvou no argumento de que o mencionado Código (século XVII a.C.), organizado em 280 parágrafos, continha nada menos do que 65 temas específicos de conteúdo marcadamente agrarista, podendo-se destacar, entre eles, os seguintes: o Cap. V, que tratava da locação e cultivo dos fundos rústicos; o Cap. XII, que cuidava do empréstimo e locação de bois; o Cap. XIV, que se referia à tipificação delituosa da morte humana pela chifrada de um boi; o Cap. XVI, que regia a situação dos agricultores; e o Cap. XVII, que tratava dos pastores. Além desses destaques, enfatizou os §§ 43, 48 e 257 daquele Código, assim transcritos *ipsis verbis*:

§ 43. Se ele não cultivou o campo e o deixou árido, dará ao seu proprietário o grão correspondente à produção do seu vizinho, e além disso, afofá-la-á a terra e destorroará a terra que deixou baldia e devolverá ao proprietário do campo;

[...]

§ 48. Se um homem livre tem sobre si uma dívida e o seu campo foi inundado, ou a torrente carregou ou por falta de água não cresceu grão no campo; naquele ano ele não dará grão a seu credor, ele anulará o seu contrato e não pagará os juros daquele ano;

[...]

§ 257. Se um homem livre contratou um trabalhador rural, dar-lhe-á oito GUR (medida de capacidade correspondente a 300 litros, no período babilônico) de grão por ano.

Não há dúvidas de que esse referencial histórico é significativo para a compreensão da origem do Direito Agrário. Mas não se pode abstrair a contribuição dada pela “Lei das XII Tábuas” (450 a.C.), nas quais se encontram as seguintes normas que, indiscutivelmente, encerravam conteúdo agrarista:

Tábua segunda – 9. Se alguém, sem razão, cortou árvores de outrem, que seja condenado a indenizar à razão de 25 asses por árvore cortada.

Tábua sexta – 5. As terras serão adquiridas por usucapião depois de dois anos de posse, as coisas móveis, depois de um ano; 7. Se uma coisa é litigiosa, que o pretor a entregue provisoriamente àquele que detém a posse.

Tábua décima-segunda – 1. Penhor.

O item 9, da Tábua Segunda – que cuidava do “Julgamento e Furtos” –, guarda perfeita identificação com o crime de dano previsto na legislação penal de hoje, bem como com a responsabilidade civil e outras sanções previstas na legislação ambiental. O item 5, da Tábua Sexta, à sua vez, contemplava o usucapião, cujos princípios inspiraram a ainda hoje existente forma aquisitiva de bens, já agora sob

diferentes modalidades, tais sejam: o *ordinário* e o *extraordinário*, como categorias contempladas no Código Civil, tanto para imóveis como para móveis; e o *agrário* e o *indígena*, classificados na categoria de especiais. O item 7, da Tábua Sexta, protegia o possuidor enquanto perdurasse a demanda sobre coisa litigiosa, o que ainda hoje acontece, tanto no ordenamento jurídico civil, como no agrário, onde a proteção se direciona para o *posseiro*, figura jurídica tipicamente agrária. Por último, o item 1, da Tábua Décima Segunda, que cuidava do penhor, ainda hoje considerado uma garantia real e de larga aplicação nos financiamentos agrícolas, matéria que, indubitavelmente, se situa no ordenamento jurídico agrário, na parte relativa à Política Agrícola.

Como se observa, o Direito Agrário tem suas raízes em institutos jurídicos criados na mais longínqua antiguidade. Explicam-se, assim, a sua sedimentação e o prestígio que desfruta até hoje, não obstante a sua autonomia, como ramo jurídico, ter sido reconhecida há bem pouco tempo.

2 Denominação

Não é pacífica, entre os estudiosos do Direito Agrário, a denominação desse ramo do direito. É verdade que a mais consagrada é “Direito Agrário”, porque reflete o aspecto dinâmico do seu conteúdo, que é, sabidamente, voltado para as relações jurídicas entre o homem e a terra, visando à produção de alimentos.

Mas não se pode obscurecer que poderosa corrente de agraristas prefere outras terminologias, tais como “Direito Rural”, “Direito da Reforma Agrária”, “Direito da Agricultura”, ou mesmo “Direito Agrícola”.

Explica-se que a preferência pela denominação “Direito Agrário” está no substantivo *ager*, *agri*, de que decorre o *agrarius*, significando campo. O Direito Rural, proveniente do substantivo, *rus*, *ruris*, de que decorreu o *ruralis*, também quer significar campo. Mas esses termos não têm, a rigor, o mesmo sentido. O rural é concebido como o terreno que se situa distante da *urbs*, pouco importando a sua destinação. Já o agrário é considerado o campo suscetível de produção ou destinado à exploração. O rural tem a conotação estática, enquanto o agrário tem caráter dinâmico.

Ao abordar essa questão, o Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA,³ um dos mais consagrados jusagraristas pátrios, depois de examinar os diferentes argumentos que se colocam em favor dessa ou daquela denominação, conclui que tanto faz dizer-se “Direito Rural” ou “Direito Agrário”. Prefere, porém, “Direito Agrário”, com a seguinte justificativa, *ipsis verbis*: “não porque seja mais correta que a pri-

³ *Propedêutica do direito agrário*. São Paulo: LTr, 1975. p. 70.

meira, e sem eliminá-la, senão porque já venha atendendo ao uso consagrado pela maioria”.

Na verdade, os dois vocábulos – *rural* e *agrário* – vêm sendo empregados indistintamente na ainda dispersa legislação pertinente a esse ramo da ciência jurídica. Fala-se, por exemplo, em “Reforma Agrária”, “Contratos Agrários”, mas também se insere na vasta legislação, notadamente no Estatuto da Terra, as alocações “Crédito Rural”, “Seguro Rural”, “Imposto Territorial Rural”, “Penhor Rural”, “Módulo Rural” etc. Aliás, é imperioso lembrar que os primeiros projetos elaborados em nosso país, com vistas à implantação dessa nova rama do Direito, preferiram o vocábulo “Rural” ao “Agrário”.

Não padece dúvida, porém, de que a preferência, hoje, é pela denominação “Direito Agrário”, até porque reflete o sentido dinâmico enfeixado no princípio da função social da propriedade imóvel.

É importante recordar, ainda a propósito, que a autonomia legislativa do Direito Agrário, que se deu por uma emenda constitucional (EC nº 10, de 10.11.1964), adotou essa terminologia, o que se repetiu na atual Carta Magna (art. 22, inc. I).

Desse modo, não será exagero pregar a utilização do termo *agrário* para adjetivar os mais diversos institutos que enformam esse ramo da ciência jurídica, tais como “empresa agrária”, “crédito agrário”, “seguro agrário”, “usucapião agrário”, “imposto agrário”, expressões que mais se adequam ao sentido dinâmico que resai da relação homem-terra-produção.

3 Definição

Sábia, sem dúvida, é a lição do Prof. PAULO TORMINN BORGES,⁴ quando adverte que “só podemos definir um instituto se lhe conhecemos os elementos essenciais”. Do mesmo modo, FERNANDO PEREIRA SODERO,⁵ agrarista pioneiro, de saudosa memória, também observa:

no Brasil, ainda sem doutrina, iniciando os primeiros estudos sobre a matéria, é, na realidade, um pouco cedo para conceituarmos o Direito Agrário. Na verdade, há que haver um grande trabalho dos nossos futuros juristas agrários, para, delimitando o seu conteúdo, definindo os seus institutos, firmando sua doutrina, defini-lo com precisão.

Não obstante essas ponderações, os dois ilustres luminares do agrarismo brasileiro deram as suas definições, cada um a seu modo, assim:

⁴ *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 14.

⁵ *Direito agrário e reforma agrária*. São Paulo: Leg. Brasileira, 1968. p. 32.

Direito Agrário é o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade (BORGES, P. Torminn, ob. cit., p. 17).

Direito Agrário é o conjunto de princípios e de normas, de Direito Público e de Direito Privado, que visa a disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra (SODERO, F. Pereira, ob. cit., p. 32).

Como é fácil observar, os conceitos formulados guardam, entre si, pontos de convergência, quando colocam a atividade agrária como centro de suas preocupações, na medida em que somente por elas se oportuniza a relação homem-terra, visando à produção de alimentos. Também se identificam os conceitos na importância que atribuíram à função social da terra, o que é, na verdade, fundamental.

É importante ponderar que não basta acentuar a relação do homem com a terra, posto que, conforme lembra AUGUSTO ZENUN,⁶

nem todas as atividades do campo ou no campo se enquadram dentro do Direito Agrário, pois não é a simples relação do homem com a terra que conforma o Direito em foco, ou seja, o Direito Agrário. A simples relação homem-terra, qualquer que seja ela, a posse, a parceria, o usufruto, o arrendamento, o fiduciário, o real, o pessoal, entre outros, são fatores de relacionamento estático, enquanto o Direito Agrário exige algo mais do que isso. E, no Brasil, afigura-se-nos o conceito concernente ao desempenho da função social da propriedade, ou seja, o exercício da produção racional e econômica, visando chegar à empresa rural pelo que, com esse fator dinâmico, acrescido aquele estático, podemos afirmar ser a terra o objeto do Direito Agrário.

Segue-se que os conceitos transcritos como paradigmas traduzem esse enfoque, e, por isso mesmo, merecem aplausos, ou, pelo menos, justificada aceitação. Há, todavia, em tais definições, aspectos que merecem registro crítico. Com efeito, enquanto o Prof. Paulo Torminn Borges deixou de inserir os princípios “no conjunto sistemático que visa disciplinar as relações do homem com a terra”, contemplando somente as normas, o Prof. Fernando Pereira Sodero enveredou pelo perigoso caminho da dicotomia entre Direito Público e Direito Privado, que, para muitos, hoje é matéria superada.

A esse propósito, cumpre lembrar a opinião de OCTÁVIO MELLO ALVARENGA,⁷ que preferiu dar um enfoque diferente sobre a tormentosa questão dicotômica. A seu pensar, melhor será diferenciar as duas classes de normas – **imperativas** (ou cogentes) e **supletivas** – ao invés de situá-las como normas de ordem pública

⁶ *Direito agrário e sua dinâmica*. Uberaba: Vitória, 1984. v. I, p. 37.

⁷ Ob. cit., p. 5.

e de ordem privada. Nessa linha de raciocínio, definiu o Direito Agrário assim: “Direito Agrário é o ramo da ciência jurídica, composto de normas imperativas e supletivas, que rege as relações emergentes da atividade do homem sobre a terra, observados os princípios de produtividade e justiça social.”

Com essas considerações se conclui que as definições nem sempre satisfazem, sendo preferível, em escritos de cunho eminentemente didático, como este, transcrever alguns entre muitos que os autores ousaram oferecer a público, e deixar que o leitor formule o seu próprio conceito. É o que será feito a seguir, aproveitando-se a pesquisa do Prof. PAULO TORMINN BORGES:⁸

De Joaquim Luís Osório:

“Direito Rural ou Agrário é o conjunto de normas reguladoras dos direitos e obrigações concernentes às pessoas e aos bens rurais.”

De Malta Cardozo:

“Direito Agrário é o conjunto de normas que asseguram a vida e o desenvolvimento econômico da agricultura e das pessoas que a ela se dedicam profissionalmente.”

Vejam-se outros conceitos:

De Raymundo Laranjeira:

“Direito Agrário é o conjunto de princípios e normas que, visando a imprimir função social à terra, regulam relações afeitas à sua pertença e uso, e disciplinam a prática das explorações agrárias e da conservação dos recursos naturais.”

De Oswaldo Opitz e Sylvia Opitz:

“Direito Agrário é o conjunto de normas jurídicas concernentes à economia agrária.”

De Alcir Gursen de Miranda:

“Direito Agrário é o ramo jurídico que regula as relações agrárias, observando-se a inter-relação homem/terra/produção/sociedade.”

E, entre autores estrangeiros, destaca-se o conceito de Antonino Vivanco, considerado o maior teórico do Direito Agrário, que assim o formula:

“Direito Agrário é o ordenamento jurídico que rege as relações sociais e econômicas, que surgem entre os sujeitos intervenientes na atividade agrária.”

⁸ Ob. cit., p. 16.

4 Objeto – atividades agrárias

Para OCTÁVIO MELLO ALVARENGA,⁹ “o objeto do direito agrário resulta de toda ação humana orientada no sentido da produção, contando com a participação ativa da natureza, sem descurar da conservação das fontes produtivas naturais”.

Na mesma linha de pensamento, ALCIR GURSEN DE MIRANDA¹⁰ assevera que “o objeto do D.a. seriam, assim, os fatos jurídicos que emergem do campo, consequência da atividade agrária, da estrutura agrária, da empresa agrária e da política agrária; o que caracteriza a relação jurídica agrária”.

Deduz-se, dos textos acima, que as atividades agrárias constituem o núcleo do objeto do Direito Agrário, sem obscurecer o elemento **terra** com todas as suas potencialidades que devem ser conservadas e preservadas.

A atividade agrária, segundo o magistério de EMÍLIO ALBERTO MAYA GISCHKOW,¹¹ “é o resultado da atuação humana sobre a natureza, em participação funcional, condicionante do processo produtivo”. O autor aduz, ainda, que a mencionada atividade agrária pode ser considerada em três aspectos fundamentais, a saber:

1. Atividade imediata, tendo por objeto a terra, considerada em sentido lato, abrangendo a atuação humana em relação a todos os recursos da natureza.
2. Os objetivos e os instrumentos dessa atividade, compreendendo a preservação de recursos naturais; a atividade extrativa de produtos inorgânicos e orgânicos; a captura de seres orgânicos (caça e pesca) e a produtiva (agricultura e pecuária).
3. Atividades conexas, como o transporte de produtos agrícolas, os processos industriais e as atividades lucrativas, ou seja, o comércio propriamente dito.

O Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA,¹² depois de ressaltar a importância que tem a designação do **elemento ruralidade**, como ponto de partida para a verdadeira caracterização da matéria jusagrarista, esclarece que esse elemento “vem sempre preso à ideia de espaço fundiário em que se deva desenvolver uma atividade de produção e/ou de conservação de recursos naturais, vinculando-se, pois, a noção de trato de terra, do que é *ager* ou *rus*”.

⁹ Ob. cit., p. 2.

¹⁰ Ob. cit., p. 66.

¹¹ *Princípios de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 1.

¹² Ob. cit., p. 36.

O renomado mestre baiano, depois dessa consideração, assim classifica as atividades agrárias:

- **Explorações rurais típicas:** que compreendem a lavoura, a pecuária, o extrativismo vegetal e animal e a hortigranjearia.
- **Exploração rural atípica:** que compreende a agroindústria.
- **Atividade complementar da exploração rural:** que compreende o transporte e a comercialização dos produtos.

A lavoura pode ser classificada como temporária ou permanente, ou, como prefere Laranjeira, transitória ou duradoura. São exemplos da lavoura temporária o arroz, o milho, o feijão e outros; e permanente, o café, o abacate, o cacau, a laranja etc.

A pecuária, à sua vez, pode ser classificada como de pequeno, médio e grande porte. Exemplos de pecuária de pequeno porte são as aves domésticas, abelhas etc. De médio porte, os suínos, caprinos, ovinos etc. E de grande porte, os bovinos, bubalinos, asininos, equinos ou muares.

Essa classificação das atividades consideradas como de explorações rurais típicas é de fundamental importância na fixação dos prazos de contratos agrários, conforme será visto no Capítulo 8 desta obra.

A atividade classificada como hortigranjearia é aquela apropriada às pequenas glebas, cuja produção é constituída de hortaliças, frutas, verduras, ovos etc.

O extrativismo rural, também considerado atividade típica, consiste na extração de produtos vegetais e na captura de animais. São exemplos dessa atividade a extração de castanha, açaí, babaçu, carnaúba, látex e a caça e a pesca. Oportuniza-se observar que a Lei nº 11.284, de 2.3.2006 – que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável –, preocupou-se em excluir do objeto das concessões florestais os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais, determinando que essa proibição seja explicitada nos editais de licitação, bem como que seja definida a responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivem esses produtos, além dos eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao poder concedente.

A agroindústria, tida como exploração atípica, diz respeito ao processo industrializante desenvolvido nos mesmos limites territoriais em que são obtidos os produtos primários. São exemplos dessa atividade as usinas de beneficiamento de arroz, a produção de rapaduras, farinha de mandioca etc. Pode-se dizer que essas atividades são de beneficiamento ou de transformação dos produtos rústicos, a chamada matéria-prima.

A propósito desse tema, há quem censure o emprego do termo *indústria* para explicar o simples processo de beneficiamento ou de transformação de produtos

primários, sob argumento de que esse trabalho não guarda identificação com a atividade agrária típica, porque a utilização de mecanismos industriais retira o caráter rural.

Essa objeção, contudo, é repelida pela maioria dos doutrinadores agraristas, que veem, nessas tarefas complementares, uma extensão daquelas como parte do processo produtivo. Aliás, a própria legislação brasileira abriga a agroindústria como atividade agrária, ainda que a coloque em fase posterior às tarefas tipicamente agropastoris. E não podia ser diferente, pois não se há de considerar industrial a atividade concernente ao manuseio de um motor de desfibrar sisal, ou de uma moenda que inicia o processo de fabrico de rapaduras; ou ainda de uma desnata-deira para a produção de queijo e de manteiga; ou das prensas de chasqueadas, das usinas açucareiras, dos frigoríficos; das usinas de descaroçar algodão, ou até mesmo das máquinas para a quebra do babaçu, finalmente inventadas.

A atividade complementar da exploração rural, por sua vez, é aquela que diz respeito ao transporte e à comercialização dos produtos, diretamente do estabelecimento rural e pelo próprio produtor. Não sem razão, uma corrente doutrinária denomina de *conexas* essas atividades.

A classificação dessas atividades como agrárias, todavia, não é pacífica, pois há quem as inadmita mesmo como atípicas, à consideração de que se situam no setor terciário da economia. A primeira – **transporte** – é considerada como prestação de serviços, e a segunda – **comercialização** – como atividade tipicamente comercial (mercantil).

Não obstante argumentos tão relevantes, tem-se que é bastante compreensível que essas atividades constituam o “coroamento lógico do próprio processo produtivista”, como observa, acertadamente, o Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA,¹³ assinalando que “essa é a vazão natural que o produtor procura dar aos frutos obtidos, não só para atender às necessidades de consumo de terceiros, como para haurir os benefícios da sua atividade mesma”.

Nessa linha de compreensão, também se posiciona o grande teórico agrarista argentino Antonino Vivanco, lembrado ainda por LARANJEIRA,¹⁴ ao ensinar:

tem sido de considerar que o sujeito agrário que realiza a atividade produtiva pode ser qualificado como tal, se essa atividade se adere à conexa, como a transformação dos produtos de seu prédio, o transporte desses produtos, a venda no mercado etc. Sempre que seja o produtor o que transporta, transforma, armazena e vende, sempre será um sujeito agrário privado.

¹³ Ob. cit., p. 48.

¹⁴ Ob. cit., p. 48.

Corolário desse raciocínio é o de que não se hão de aplicar, ao produtor rural, certas normas do direito positivo brasileiro endereçadas ao comerciante, como, v. g., a Lei nº 11.101, de 9.2.2005 (Lei de Falências e Recuperação Judicial). Não seria desarrazoado incluir a atividade artesanal no meio rural no rol de atividades agrárias na categoria de agroindústria, tais como a confecção de chapéus de palha, balaies, arreios para montaria, adereços confeccionados com palhas das mais diferentes palmeiras, cascas de madeira, caroços de amêndoas não utilizadas para a extração do azeite, peles de animais, e até mesmo produtos de cerâmicas com a utilização de barros cavados ao chão com peculiaridades apropriadas. Os famosos chapéus “Curinga” (de abas curtas), feitos a mão e tendo por matéria-prima palhas secas do “olho de carnaubeiras”, na linguagem cabocla, foi – e talvez ainda o seja em certas regiões do País –, um trabalho muito comum no século passado, desenvolvido pelo homem do campo em horas vagas entre uma faina e outra. Havia, nessa tarefa requintada, a combinação de arte e técnica com a utilização de produtos naturais, cuja produção em pequena escala era comercializada em feiras, não raro em operações de escambo (troca por outras mercadorias). Era uma forma de complementação da renda familiar. Para ilustrar essa incursão, vale o registro de uma histórica rebelião ocorrida no Maranhão e estados vizinhos, no século XIX (1838-1841), protagonizada por vaqueiros, pequenos agricultores, escravos fugidos de senzalas e índios, conflito esse que se notabilizou pela singularidade do nome que lhe foi dado – *Guerra da Balaiada* –, porque um dos seus principais líderes era um pequeno artesão que se dedicava à confecção de balaies, que tinham como matéria-prima tiras de palhas ou de bambus, também conhecida por taboca. Era um serviço tipicamente artesanal, mas dependia de produtos oriundos do extrativismo vegetal, além de ser executado no ambiente eminentemente campesino.

5 Autonomia do Direito Agrário

Já é entendimento pacífico entre os doutrinadores que o Direito Agrário goza de autonomia sob os seguintes aspectos: **legislativo, científico, didático e jurisdicional**. No Brasil, essa autonomia se apresenta apenas sob os aspectos legislativo, científico e didático, porquanto ainda não temos a Justiça Agrária, que representaria a autonomia jurisdicional.

Os avanços já alcançados neste país se deram em função das recomendações que emergiram do Congresso promovido pela FAO/OEA, para a América Latina, em 1960, no México.

A autonomia legislativa se deu através da EC nº 10, de 10.11.64, quando se acrescentou, na Constituição Federal de 1946, então vigorante, mais uma alínea – a alínea *a* – ao inciso XV, do art. 5º. Por tal inserção, a União ampliou a sua competência legislativa, podendo fazê-lo também sobre Direito Agrário.

Por isso, alguns chegaram a chamá-la de “autonomia constitucional”. Mas RAYMUNDO LARANJEIRA¹⁵ pondera: “autonomia constitucional não passa de uma simples faceta conclusiva da autonomia legislativa, indo conferir-lhe remate seguro”, porque “a autorização das Magnas Cartas para que se legisle sobre Direito Agrário apenas abre curso maior à atividade legiferante agrária que vinha existindo, independentemente de reconhecimento oficial que se terminou dando ao ramo de direito”.

Assim, na sequência da EC nº 10/64, foi logo promulgado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30.11.64), para muitos considerado um verdadeiro código agrário, que ainda se conserva, não obstante a avalanche de decretos posteriores que se propuseram regulamentá-lo, além de alterações que se fizeram em seu texto original.

A autonomia científica é identificada na existência de princípios e normas próprias, diferenciados dos demais ramos da ciência jurídica. Além do mais, o Direito Agrário tem um objeto particularizado, conforme foi explicitado em outro momento.

Tais princípios, que, como já foi assinalado, constituem a essência básica da autonomia científica do Direito Agrário, acham-se disseminados na vasta legislação agrária, notadamente no Estatuto da Terra, consoante a observação de JOÃO BOSCO MEDEIROS DE SOUZA,¹⁶ quando comenta:

Na verdade, o direito agrário brasileiro não é constituído apenas ou simplesmente por algumas normas esparsas e princípios desconexos, mas tem toda uma estrutura devidamente esquematizada a partir do Estatuto da Terra, com normas próprias, direrenciadas e especializadas.

A autonomia didática, por sua vez, constitui uma realidade da maior evidência, porquanto, hoje, a disciplina Direito Agrário é lecionada em praticamente todos os estabelecimentos de ensino superior de Direito, alguns nos níveis de graduação e de pós-graduação, como sucede com a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, onde a matéria é dada em nível de graduação, de especialização e de mestrado. O fato é explicado e justificado pela vocação do Estado para as atividades agropastoris. Aliás, foi nesse Estado que se realizaram os principais eventos culturais nessa área de conhecimento, destacando-se três dos sete seminários nacionais, um congresso mundial e um seminário internacional. Isso revela o grande interesse despertado pelo Direito Agrário que também é ensinado na Universidade Católica e na Faculdade Anhanguera e noutras do interior do Estado.

¹⁵ Ob. cit., p. 105.

¹⁶ *Direito agrário: lições básicas*. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 5.

Sabe-se que, desde 1943, já havia sido recomendado pelo jurista Malta Cardozo o ensino de “Direito Rural” nas Faculdades. Mas o passo decisivo para a introdução da disciplina nos currículos superiores, em caráter opcional ou eletivo, foi dado através da Resolução nº 3, de 25.2.72, do Conselho Federal de Educação. Essa resolução resultou de uma tese apresentada no 1º Congresso Latino-Americano de Direito Agrário, realizado em Porto Alegre, em outubro de 1971. Depois, por ocasião do I Seminário Ibero-Americano de Direito Agrário e I Seminário Nacional de Direito Agrário realizado em Cruz Alta (RS), em 1975, foi aprovada a recomendação no sentido de que a matéria fosse ministrada em caráter obrigatório, em dois semestres letivos.

Não resta dúvida de que a autonomia didática tem permitido uma conscientização acentuada nesses poucos anos de ensino e pesquisa, revigorada em função de diversos conclaves nacionais e internacionais, que muito têm contribuído para o surgimento de uma doutrina que já se impõe, podendo-se contar, hoje em dia, com centenas de obras específicas em circulação que enriquecem as bibliotecas. Além disso, vem aumentando extraordinariamente o número de especialistas e estudiosos do Direito Agrário, tanto que a Faculdade de Direito da UFG, com seu Curso de Especialização implantado pelo Prof. Paulo Torminn Borges, desde 1972, já liberou centenas de especialistas, muitos vindos de outros Estados brasileiros.

Quanto à autonomia jurisdicional, infelizmente ainda não foi possível implantar a Justiça Agrária no Brasil, a despeito da pregação sistemática de quantos se tornam agraristas convictos. Ela representa um anseio e uma necessidade, na medida em que os conflitos oriundos das mais diferentes relações agrárias se agravam e se multiplicam, envolvendo proprietários e os chamados “sem-terra”, que já até se organizaram em entidades poderosas, de grande poder de mobilização. Destarte, a implantação da Justiça Agrária, preferencialmente federal, tem sido a bandeira empunhada pela comunidade jus-agrarista de maior destaque, mas, até agora, as autoridades não se sensibilizaram com esse angustiante clamor. Nutriu-se a esperança de que o Congresso-Constituinte que elaborou a Constituição Federal promulgada em 1988 a incluísse em seu texto. Mas, lamentavelmente, o máximo que se conseguiu foi uma breve referência ao assunto, no art. 126, que não passa de uma pálida recomendação endereçada aos Tribunais de Justiça dos Estados, no sentido de instituírem entrâncias especiais e designação de juízes com competência exclusiva para as questões agrárias.

Isso não basta. Também não resolve o problema a criação de entrâncias especiais, nos códigos de organização judiciária dos Estados, pois o que se exige é que os juízes sejam especializados e tenham o que o Prof. Paulo Torminn Borges chamou de “mentalidade agrarista”. Um juiz de mentalidade civilista dificilmente julgaria do mesmo modo como julgaria o juiz agrarista, pois, como se sabe, as normas civilistas primam pelo sentido individualista, enquanto as agraristas refletem visível conteúdo social. Os princípios que norteiam o Direito Agrário não

são os mesmos que enformam o Direito Civil.¹⁷ Isso explica a conveniência que se apregoa da mais rápida implantação da Justiça Agrária, com juízes de mentalidade agrarista, incluindo-se, nos concursos públicos, a matéria Direito Agrário.

A EC nº 45, de 31.12.2004 – que dispõe sobre a reforma do Judiciário –, modificou a redação do art. 126 da Constituição, substituindo a expressão “designará juízes de entrância especial” por “proporá a criação de varas especializadas”. Um tímido avanço na direção da instituição da Justiça Agrária defendida pelos agraristas. Tímido, mas um avanço, oxalá os Tribunais criem as Varas Agrárias e as provejam com juízes que tenham ao menos o curso de especialização em Direito Agrário!

6 A justiça agrária

Oportuna lembrança fez o Prof. MARCOS AFONSO BORGES,¹⁸ quando afirmou que “sem embargo de opiniões em contrário, a maioria dos agraristas pátrios vêm reivindicando a criação de uma Justiça Especial Agrária”.

De fato, são poucas as vozes que se levantaram contra essa ideia. Entre elas ganham realce, pela autoridade incontestável dos seus autores, as de JACY DE ASSIS,¹⁹ MESSIAS JUNQUEIRA²⁰ e MIGUEL REALE.²¹

O primeiro lança mão de dois argumentos: “é onerosa e difícil e que não apresentará os necessários resultados”. O segundo limitou a sua discordância a um argumento singelo: “não estamos ainda amadurecidos”. E o terceiro utilizou-se de argumentos de sabor duvidoso, ao dizer, *ipsis verbis*:

admiro-me que haja quem pense que a estrutura de uma magistratura agrária especializada, aliás de discutível utilidade, possa ser feito de improviso, como se se tratasse de montar um palco na praça pública para representação de um drama campestre.

Como se observa, os argumentos apresentados são de uma fragilidade que custa acreditar terem partido dos consagrados juristas. Há uma avalanche de argumentos favoráveis que terminam formando uma corrente majoritária. E tais opiniões procedem de agraristas nacionais e estrangeiros, que se apóiam não apenas

¹⁷ O novo Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406, de 10.1.2002) assimilou o princípio da função social da propriedade, haja vista o disposto no § 1º, art. 1.228.

¹⁸ *Justiça agrária*: rev. estudos processuais. Belém: CEJUP, 1984. p. 72.

¹⁹ *Ação discriminatória*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 130.

²⁰ *O instituto brasileiro das terras devolutas*. São Paulo: Lael, 1976. p. 138.

²¹ O sentido social da usucapião especial. *Rev. do Serv. Público*, Brasília, nº 1, 1982. Apud RAYMUNDO LARANJEIRA, *Direito agrário*. São Paulo: LTr, 1984, p. 95-96.

em razões de ordem técnica, mas também na vivência dos conflitos que envolvem o homem do campo, em muitos casos até nas relações jurídicas com o próprio Estado, no que se refere à titulação dominial sobre o imóvel que explora.

Por sua contundência, veja-se o depoimento do Prof. OCTÁVIO MELLO ALVARENGA:²² “O país precisa de justiça agrária porque o Poder Judiciário a cada dia perde mais expressão – dele mais desconfiando, do que confiando, quantos estejam inseridos na equação agrobiológica da exploração da terra.”

Em verdade, não padece dúvida de que os problemas do campo se avolumam a cada hora, seja entre os que se situam na terra, seja na regularização de títulos dominiais, seja nos desdobramentos dos contratos agrários, seja nas questões de vizinhança, enfim, nas diferentes relações emergentes das atividades agrárias. E para solucionar tantas questões, a Justiça Comum – ou mesmo qualquer Vara Especial da Justiça Federal – não consegue esvaziar as prateleiras abarrotadas de processos que ocupam os cartórios e escriturinhas.

Daí a procedência da inteligente e merecida resposta que RAYMUNDO LARANJEIRA²³ deu ao eminente jurista Miguel Reale, vazada nos termos que se seguem:

Como se discutir a utilidade dessa judicatura se os litígios rurais continuam a proliferar, sem que encontrem uma composição na estrutura judicante existente; ou se, por isso, são dirimidos com base na violência, a qual a própria Justiça, como instituição, é incumbida de evitar?

Ao demais, e a contrário do que imagina o jurista Miguel Reale, os defensores da nova magistratura não alvitram uma improvisação, como se tratasse – segundo suas palavras – de montar um palco em praça pública, para representação de um drama campestre.

É claro que ela terá de ser cuidadosamente montada, conforme, aliás, pudemos alertar anteriormente. Mas drama maior é deixar o Brasil como um imenso anfiteatro, no qual os estropiados dos campos, pobres atores combalidos na vida, se extenuem na exibição da sua penúria cotidiana.

A razão está, portanto, com os que defendem a implantação de uma Justiça Especializada para os problemas agrários, pois não procedem os argumentos de que tal providência seja onerosa, ainda mais quando se sabe que são criados os mais diversos órgãos, notadamente na órbita federal, sem retorno social. Também não têm sentido as ponderações do saudoso MESSIAS JUNQUEIRA²⁴ de que “não estamos ainda amadurecidos”, porquanto, hoje, a mentalidade agrarista está dis-

²² Ob. cit., p. 326.

²³ Ob. cit., p. 196.

²⁴ Ob. cit., p. 138.

seminada em todos os cantos do país, com a disciplina Direito Agrário integrando os currículos de praticamente todas as Faculdades de Direito. E mais que isso: em Goiás, sob a batuta do saudoso Prof. Paulo Torminn Borges, desde 1972 até aqui, cerca de quase 500 especialistas em Direito Agrário foram devolvidos à sociedade, em cursos de pós-graduação *lato senso*. Também o Programa de Mestrado em Direito Agrário na mesma Faculdade já liberou mais de uma centena de mestres.

Tudo isso basta para calar as vozes pessimistas e derrotistas dos que não acreditam que já existe uma respeitável comunidade de jus-agraristas que se situam entre os mais respeitáveis juristas brasileiros e quiçá estrangeiros, publicando obras de grande aceitação pela crítica especializada.

Se esses argumentos não bastam, cumpre acrescentar que somente a circunstância de o Estatuto da Terra – por si, de grande densidade – haver suscitado milhares de normativos de conteúdo agrário, já justifica a criação dessa Justiça Especializada, a par de um processo agrário compatível com o acervo legislativo existente.

Aliás, é do Prof. Octávio Mello Alvarenga a informação apresentada à V Conferência Nacional dos Advogados, realizada em agosto de 1974, de que cerca de quatorze mil (14.000) mandamentos agrário já estavam em vigor no Brasil, naquela época. Imagine-se quantos já existem hoje.

É importante assinalar que não são apenas os agraristas que defendem a implantação da Justiça Agrária em nosso país. Também os civilistas, como CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA,²⁵ que, certa feita, observou, com muita felicidade:

Não descurando os planos assistenciais, técnicos e financeiros, omitiu, entretanto, o Estatuto um aspecto importante: a instituição de um aparelho judiciário adequado. Com efeito, não basta lançar as bases de uma nova política agrária, nem formular conceitos novos de relações humanas. Entregue à justiça ordinária o desate de controvérsias, faltarão o dinamismo indispensável a que se lhe imprima rapidez e objetividade. De nada valeria toda uma legislação social avançada, se não houvesse o Brasil criado uma Justiça do Trabalho, que a aplicasse. Não é questão pessoal, pois que das mesmas Faculdades saem os que vão integrar a justiça comum e a justiça trabalhista. É uma decorrência da criação de critérios que modelam as mentalidades. A Comissão Agrária instituída no Estatuto da Terra (art. 42) ficou provida de atribuições simplesmente administrativas. É insuficiente. Cumpre dar nascimento a órgãos jurisdicionais especializados para que haja eficiência na aplicação do Estatuto, e particularmente, para que este se imponha sob inspiração de sua própria filosofia.

²⁵ *Condomínio e incorporações*. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 39.

De outra feita, os participantes do 1º Seminário Ibero-Americano de Direito Agrário, realizado em outubro de 1975, recomendaram, na chamada “CARTA DE CRUZ ALTA,”²⁶ a criação da Justiça Agrária, com o indesmentível argumento de que o princípio da função social da terra deu autonomia científica ao Direito Agrário. É o que consta do item 6, da aludida carta, assim expresso:

6. JUSTIÇA AGRÁRIA – A criação e implantação da Justiça Agrária, setor especializado que dirimirá os conflitos oriundos das atividades agrárias e das relações que dela emergem. Na reformulação do Poder Judiciário, agora em estudos, torna-se oportuno reencetar os relativos à especialização agrária, a exemplo do que se fez no Peru e em outros países, tanto latino-americanos como europeus.

Vê-se que a ideia não é nova nem é apenas dos brasileiros. Aliás, OCTÁVIO MELLO ALVARENGA²⁷ ainda oferece uma contribuição de extraordinário valor histórico, transcrevendo as seguintes palavras atribuídas ao imortal Rui Barbosa:

Praticamente, porém, essas reformas, bem assim quantas do mesmo gênero se queiram multiplicar, ainda não acertam no ponto vital. Consiste ele na efetividade vigorosa dessas garantias, isto é, na criação de uma justiça chã e quase gratuita, à mão de cada colono, com um regime imbuível, imprutelável, inchicanável. Toda a formalística, em pendência entre colono e patrão, importa em delonga, em incerteza, em prejuízo, em desalento. Nesta categoria de débitos, não sendo fácil, o mesmo é que não ser exequível, a cobrança. Sugeriu-se que o juiz mais acessível, o de direito, ou o de paz, receba a queixa e proceda *ex officio*, de plano, quase administrativamente, como nos casos policiais as autoridades respectivas, mediante sumaríssima inquisição, com simples audiência da outra parte. Seja como for, ou se abrace este alvitre ou algum outro equivalente, o essencial está em cometer este gênero de pleitos a uma judicatura que inspire confiança ao estrangeiro desprotegido, a liquidá-lo mediante um processo ligeiro, correntio, rudimentar, mas claro, justo e seguro.

Essa proposição do insuperável Rui Barbosa data de 1910.

Em 1956, segundo ainda o relato de Octávio Mello Alvarenga, Edgar Teixeira Leite sustentara a mesma ideia, perante o Instituto dos Advogados Brasileiros, representando, ali, a Sociedade Nacional de Agricultura.

É antiga, como se vê, a reivindicação. As manifestações favoráveis à implantação da Justiça Agrária se sucedem e se avolumam no tempo, à medida que cresce o acervo bibliográfico da literatura agrarista. Quase não há, nos dias atuais,

²⁶ CARTA DE CRUZ ALTA. *Revista de direito agrário*. Brasília: INCRA, v. 4, p. 3.

²⁷ Ob. cit., p. 328-329.

quem não defenda essa ideia que, mais do que em eventuais devaneios literários, se afirma numa realidade concreta vivenciada no estudo e na pesquisa diuturna e, não raro, no próprio campo experimental.

Fazendo apologia da proposta, vale registrar o pensamento de FERNANDO REIS VIANNA,²⁸ nas palavras a seguir transcritas:

De nada adianta fixar normas e procedimentos intervencionistas se a apreciação dos mesmos recairá num Poder Judiciário sobrecarregado e de pouca sensibilidade aos problemas agrários, além de bastante influenciado pelos princípios clássicos de uma legalidade liberal [...] para a consecução dos objetivos políticos traçados pelo Poder Público com a sistematização do Direito Agrário, necessário se faz a criação de uma justiça especializada, sensível ao sentido político do Direito Social, nos moldes da já existente Justiça do Trabalho [...] uma Justiça Especializada propiciará o nascimento de métodos e procedimentos próprios para assegurar as bases da Justiça Social, e cujos frutos serão um edifício novo dos direitos, obrigações, e instrumentos, que permitirá reduzir ou fazer desaparecer certas oposições ou tensões sociais, além de resolver discordâncias no domínio das relações sociais e econômicas, que a força normativa do Direito atenderá.

Para encerrar, o dinâmico Desembargador, então Juiz, VITOR BARBOSA LENZA,²⁹ em sua dissertação de mestrado, que se transformou em livro, faz a seguinte exortação, digna de ser lida e propalada aos quatro cantos: “Não é crível que um país de dimensão territorial do Brasil e com sua conhecida ‘vocalização agrícola’ não tenha um órgão de jurisdição específico para equacionar suas pendências.”

A despeito das opiniões favoráveis à implantação da Justiça Agrária, no Brasil, o tema merece um novo olhar. Com efeito, vem-se observando que as cores dessa centenária bandeira começam a esmaecer. Já não fascina tanto quanto no passado, talvez por culpa dos próprios defensores que, no afã de verem concretizada a ideia, criam complicadores os mais diversos, tais como a defesa de elaboração de um Código de Processo Agrário, o incentivo à instalação de Cortes Arbitrais, a instituição de um Ministério Público Agrário e até de uma Polícia Agrária. São óbices que dificultam eventuais projetos no Poder Legislativo, que se embaraça diante de tantas demandas.

Vê-se, por outro lado, que o discurso de que os juízes julgam com “mentalidade civilista” já não se sustenta, em face da nítida absorção dos requisitos da função social da propriedade na nova concepção do direito de propriedade, com o teor do art. 1.228 do Código Civil de 2002.

²⁸ *Revista do direito agrário*. Brasília: INCRA, p. 61-63.

²⁹ *Juizados agrários (JÁ)*. Goiânia: AB Editora, 1995. p. 2.

Esse novo quadro sugere um repensar sobre os argumentos de sustentação de qualquer projeto tendente à implantação de uma justiça especializada para as questões agrárias, substituindo-se a aspiração de uma “mentalidade agrarista” para os magistrados, por uma sensibilidade social mais aguçada, já que os problemas do campo migraram para a zona urbana com o êxodo rural incontrolável.

7 Os princípios

Registrou-se, alhures, que a autonomia científica do Direito Agrário resulta evidenciada na existência de princípios, normas, objeto e conteúdo próprios, que se diferenciam dos demais ramos da ciência jurídica.

Na verdade, a doutrina agrarista já identificou inúmeros princípios norteadores desse novo ramo, a partir das formulações feitas em pesquisas dos mais consagrados estudiosos brasileiros e estrangeiros. Assim é que, para fins didáticos – objeto maior deste trabalho –, podem ser apresentados como princípios do Direito Agrário, particularmente no Brasil, os seguintes: (1) o monopólio legislativo da União (art. 22, § 1º, CF); (2) a utilização da terra se sobrepõe à titulação domínial; (3) a propriedade da terra é garantida, mas condicionada ao cumprimento da função social; (4) o Direito Agrário é dicotômico: compreende política de reforma (Reforma Agrária) e política de desenvolvimento (Política Agrícola); (5) as normas jurídicas primam pela prevalência do interesse público sobre o privado; (6) a reformulação da estrutura fundiária é uma necessidade constante; (7) o fortalecimento do espírito comunitário, através de cooperativas e associações; (8) o combate ao latifúndio, ao minifúndio, ao êxodo rural, à exploração predatória e aos mercenários da terra; (9) a privatização dos imóveis rurais públicos; (10) a proteção à propriedade familiar, à pequena e à média propriedade; (11) o fortalecimento da empresa agrária; (12) a proteção da propriedade consorcial indígena; (13) o dimensionamento eficaz das áreas exploráveis; (14) a proteção do trabalhador rural; e (15) a conservação e a preservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

A análise de cada um desses princípios, que foram catalogados em diversos autores, leva o estudioso a concluir que, realmente, não se afeiçoam com aqueles que norteavam o Direito Civil, à luz do Código Civil de 1916. Ainda bem que, agora, a nova Lei Civil incorpora concepções sociais mais condizentes com a modernidade. Nem por isso retira a autonomia científica do Direito Agrário.

8 Natureza jurídica

Muito se discute sobre a natureza jurídica do Direito Agrário: se é ramo do direito público ou do direito privado.

Sabe-se que essa dicotomia já não goza do prestígio de outrora, na medida em que o direito privado está impregnado de normas de ordem pública, e vice-versa. A tendência atual é considerar essas normas classificadas como imperativas (ou cogentes), que não podem ser ilididas pela vontade das partes envolvidas na relação jurídica; ou supletivas (ou dispositivas), que se amoldam aos interesses privados. Essa é, aliás, a posição adotada por Octávio Mello Alvarenga, conforme já foi registrado atrás, na transcrição de sua definição sobre Direito Agrário. EMÍLIO ALBERTO MAYA GISCHKOW,³⁰ calcado em Fernando Pereira Sodero, e este, à sua vez, em Antonino Vivanco, que destacam o aspecto publicístico do ramo jurídico em análise, posiciona-se em favor dessa ideia, ao dizer que: “as regras de direito agrário têm uma destinação universal, dirigida à comunidade e à sociedade, enquanto as demais regras têm apenas um dimensionamento social, familiar ou profissional”.

De sua parte, AUGUSTO ZENUN,³¹ depois de condenar as posições isoladas de publicistas ou privatistas e de defender o somatório dos princípios e das normas do direito público e do direito privado, sem que se possa demarcar onde começa um e termina o outro, conclui que: “não há como pretender-se que esse ramo de Direito só exista em um ou em outro, isto é, só em Direito Público ou só em Direito Privado, uma vez que há um entrosamento perfeito entre os dois na caracterização do Direito Agrário”.

No meio dessa discussão acadêmica, pontifica, entre os doutrinadores, mais uma vez, o Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA,³² que concluiu por uma posição intermediária, observando o seguinte: “o Direito Agrário é, de fato, composto de normas privadas e públicas, ao mesmo tempo... Dúvidas não persistem quanto ao caráter misto do Direito Agrário”.

E conclui:

É nessa posição que nos colocamos, frente à natureza jurídica do Direito Agrário, concebendo-o como partícipe de normas de direito privado e de direito público, as quais formam um todo sem necessidade de destaques, num conjunto univalente de miscigenação.

Não obstante a abalizada conclusão do agrarista baiano, é imperioso reconhecer que há um predomínio de normas de ordem pública sobre as de direito privado, porquanto, até mesmo na disciplina dos contratos agrários, onde a vontade das partes tem o seu maior espaço, a autonomia privada é quase nenhuma, em face das normas imperativas impregnadas no Decreto nº 59.566, de 14.11.66.

³⁰ *Princípios de direito agrário*. São Paulo: Saraiva. 1988. p. 19.

³¹ *Direito agrário e sua dinâmica*. São Paulo: Leud, 1986. p. 54.

³² Ob. cit., p. 128-129 e 131.

Merece consignar, afinal, que o princípio maior da função social, que constitui até uma exigência constitucional a subordinar a garantia do direito de propriedade, é o principal preceito de ordem pública impregnado no ordenamento jurídico agrário.

9 As fontes

Apesar da autonomia legislativa do Direito Agrário, não se pode abstrair a sua inegável vinculação com outros ramos do Direito, bem como com outras áreas de conhecimento, numa verdadeira interação.

Diante dessa amplitude e a despeito da natureza publicística desse novo ramo do direito, conforme demonstrado no item precedente, não se pode obscurecer que a principal fonte do Direito Agrário é o Direito Civil, o que não significa que seja o seu apêndice, como querem alguns cultores desavisados. Também busca subsídios no Direito Constitucional, no Direito Administrativo, no Direito Judiciário Civil, no Direito Comercial, no Direito do Trabalho, no Direito Penal, no Direito Tributário e até mesmo no nascente Direito Ambiental. Nas suas formulações legislativas e mesmo nos estudos e nas pesquisas científicas que se desenvolvem, o Direito Agrário também busca suporte na Agronomia, na Economia, na Antropologia, na Geografia, na História, na Sociologia e em outras áreas.

Como todo ramo da ciência jurídica, as fontes do Direito Agrário podem ser classificadas em:

- a) imediatas ou diretas; e
- b) mediatas ou indiretas.

As primeiras são as leis e os costumes; as segundas, a doutrina e a jurisprudência.

O Prof. RAFAEL AUGUSTO DE MENDONÇA LIMA,³³ apoiado em Vivanco, sustenta que as fontes do Direito Agrário são **materiais e formais**. As fontes materiais encontram-se na política agrária, que planeja a ação do Poder Público e dos particulares na atividade agrária. O renomado mestre conclui que as fontes materiais do Direito Agrário são os planos do Poder Público relativos à produção agrária. Também conclui que são as fontes materiais que geram as fontes formais, que, para ele, são as leis e os costumes. Discorda daqueles que consideram a jurisprudência e os princípios gerais do direito como fontes formais. Assinala, também, que nem a doutrina nem a analogia são fontes formais, e sentencia que “não são

³³ *Direito agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. p. 64.

mais do que aplicações ou interpretações das leis e dos costumes”. Por fim, diz o autor com muita sabedoria:

O que é importante é deixar claro que o poder legítimo para elaborar a lei (fonte formal) antes de a elaborar é compelido e condicionado, para elaborá-la, por fatos sociais, fatos econômicos ou fatos políticos: esses fatos é que são as fontes materiais do direito e esses é que geram os princípios para a elaboração e para a interpretação e aplicação das leis e, ao serem utilizados, para essas finalidades, transformam-se em princípios do Direito.

Qualquer que seja a classificação que se adote, a verdade é que o Direito Agrário tem como principal fonte as leis e os costumes, por isso que são chamadas diretas ou imediatas. E, entre as leis, a principal é a civil.

2

O Direito Agrário no Brasil

1 O descobrimento do Brasil

A História do Direito Agrário no Brasil passa pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 7.6.1494, por D. João, rei de Portugal, de um lado, e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha, do outro.

Por esse tratado, as duas maiores potências mundiais da época avançaram que as terras eventualmente descobertas no mundo passariam ao domínio de quem as descobrisse, conforme a estipulação seguinte: traçada uma linha imaginária do Polo Ártico ao Polo Antártico, distante 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, em direção ao Poente, as terras que fossem encontradas à direita daquela linha imaginária seriam de Portugal, enquanto as à esquerda seriam da Espanha.

Esse documento merece ser encarado por sua importância jurídica na formação do sistema fundiário brasileiro, na medida em que, sendo o Brasil descoberto por Pedro Álvares Cabral, de Portugal, adquiriu este o domínio sobre as terras, embora o seu apossamento tenha sido apenas simbólico. O direito de propriedade decorreu de um Tratado, cuja validade jurídica passara pela homologação do Papa Júlio II, através da Bula *Ea quae*. A propósito, há quem diga que tal homologação papal fora dada por Alexandre VI, e não por Júlio II. Controvérsia à parte, o que importa para este trabalho é o valor jurídico que foi atribuído àquele documento, mercê da bênção papal. A Igreja Católica, como visto, exercia autoridade incontestável naquela época.

Titular do domínio sobre o território descoberto, a Coroa Portuguesa cuidou em ocupar a nova terra, e, para tanto, incumbiu a Martin Afonso de Sousa, nos idos de 1531, a grandiosa tarefa de colonizar o Brasil. Tantas eram as terras por distribuir que o Governo português principiou o processo de colonização doando, em caráter irrevogável, àquele colonizador – considerado o primeiro – uma formidável extensão de cem (100) léguas de terras, através de uma Carta datada de 20.1.1535, cujo teor se encontra em MESSIAS JUNQUEIRA,¹ do qual se extrai o seguinte trecho, digno de transcrição:

hei por bem e me praz de lhe fazer, como de feito por esta presente carta faço, mercê e irrevogável doação entre vivos valedora, deste dia para todo sempre, de juro e herdade, para ele e para todos os seus filhos, netos, e herdeiros e sucessores que após ele vierem, assim descendentes como transversais, e os laterais, segundo adiante irá declarado, de cem léguas de terra na dita costa do Brasil, repartidos desta maneira: 55 léguas que começarão de 13 léguas ao norte de Cabo Frio e acabarão no rio de Curupacê e do dito Cabo Frio começarão as ditas 13 léguas ao longo da costa para a banda do norte, e no cabo delas se porá um padrão de minhas armas, e se lançará uma linha pelo rumo do noroeste até a altura de 21 graus; e desta dita altura se lançará outra linha, que corra diretamente a loeste, e se porá outro padrão da banda do norte do dito rio Curupacê; se lançará uma linha pelo rumo de noroeste até a altura de 23 graus, e desta altura cortará a linha diretamente a loeste; e as 45 léguas que falecem começarão do rio de São Vicente, e acabarão 12 léguas ao sul da Ilha de Cananeia e no cabo das 12 léguas se porá um padrão, e se lançará uma linha que vá diretamente a loeste do dito rio de São Vicente, e no braço da banda do norte se porá um padrão e lançará uma linha que corra diretamente a loeste. E serão do dito Martim Afonso de Souza quaisquer ilhas que houver até 10 léguas ao mar na fronteira e demarcação das ditas 100 léguas as quais se entenderão e serão de largo ao longo da costa e entrarão pelo sertão e terra firme e dentro tanto quanto puderem entrar, e for da minha conquista; da qual terras e ilhas, pelas sobreditas demarcações assim, lhe faço doação e mercê de juro e herdade para todo o sempre, como dito é e quero.

Essa generosa doação talvez explique, em parte, o processo latifundizante que se operou em nosso país, a partir de sua colonização, porquanto cem léguas de sesmarias, naquela época, mediam nada menos do que 660 km, uma vez que uma légua de sesmaria media 6.600 metros. Essa medida, evidentemente, era somente na linha horizontal da costa marítima brasileira, pois, conforme os termos da

¹ Instituto brasileiro das terras devolutas. São Paulo: Livraria dos Advogados, 1976. p. 45-46.

carta de doação parcialmente transcrita, não havia limites para o interior, “tanto quanto puderem entrar”.

2 O regime sesmarial

Sendo colônia de Portugal, o Brasil teve o seu território submetido a concessões, a partir da colonização iniciada por Martin Afonso de Sousa, com a utilização do instituto das sesmarias, que havia no contexto legislativo português, embora com outro sentido.

De fato, o regime sesmarial já havia sido adotado naquele país, por cerca de dois séculos, por inspiração de D. Fernando, o Formoso, que baixara a Lei Régia em 16.6.1375, com a qual buscou corrigir distorções detectadas no uso das terras rurais lusas, fatores determinantes da falta de alimentos. Essas distorções consistiam na ociosidade criada no setor e no êxodo rural que se acentuava cada vez mais.

Em Portugal, as sesmarias tinham outro significado, porquanto eram assim definidas: “São propriamente as dadas de terras casais ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são.”

Uma análise perfunctória do texto transcrito leva o observador a concluir, desde logo, que as sesmarias não se adequavam ao Brasil, pelo menos com o sentido que tinham naqueloutro país. Aqui as terras eram virgens, enquanto lá já haviam sido aproveitadas e lavradas. Outro aspecto diferenciador residia na natureza jurídica das sesmarias em Portugal. Ali, eram consideradas um verdadeiro confisco, enquanto, no Brasil, guardavam perfeita similitude com o instituto da enfiteuse, pois só se transferia o domínio útil. Os poderes outorgados ao colonizador Martim Afonso de Sousa, pelo rei D. João III, que o nomeou Governador-Geral, permitiam-lhe conceder terras às pessoas que consigo viessem e quisessem aqui viver e povoar, inclusive com efeito de transmissão *causa mortis*. Mas era inserida uma cláusula, nas respectivas cartas de sesmarias, segundo a qual as terras concedidas poderiam ser retomadas e dadas a outras pessoas, caso os concessionários não as aproveitassem no prazo de dois anos. Provavelmente, a adoção do instituto para o novo território decorreu da falta de outro instrumento jurídico, e urgia a ocupação de sua extensa área, para livrá-la de possíveis investidas de potências estrangeiras, como viria a acontecer mais tarde por parte de franceses e holandeses.

Além daquela cláusula resolutiva, inseriam-se nos instrumentos das sesmarias as seguintes obrigações impostas ao sesmeiro, assim chamado o beneficiário da concessão, a saber: colonizar a terra, ter nela a sua morada habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se a posterior confirmação e, ainda, pagar os tributos exigidos na época. Se o sesmeiro não

cumprisse essas obrigações, caía em comisso e, por efeito, o imóvel devia voltar ao patrimônio da Coroa, para ser redistribuído a outros interessados.

O regime sesmarial no Brasil, conquanto não tenha trazido resultados plenamente satisfatórios, mercê das distorções verificadas, vigorou até 17.7.1822, poucos meses antes da proclamação da independência política do país do jugo português.

Segundo os historiadores, as concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar toda uma gleba de extensa área, e, não raro, descumpriam as obrigações assumidas, restringindo-se apenas ao pagamento dos impostos. Certamente essa prática clientelista – lamentavelmente ainda hoje adotada em nosso país – influenciou o processo de latifundização que até hoje distorce o sistema terreal brasileiro.

Por outro lado, trabalhadores vindos de Portugal, também com a esperança de obterem uma área de terra, terminavam ocupando sobras de sesmarias não aproveitadas, ou mesmo invadindo áreas não concedidas, gerando pequenas posses. Registra-se que essas pequenas posses foram responsáveis pelo abastecimento interno de então – quiçá ainda hoje – e não é desarrazoado dizer-se que também contribuíram enormemente para a formação de minifúndios.

Ao cabo dessas considerações históricas, pode-se avaliar que o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais.

3 A “Lei de Terras”

Aos olhos do governo português, de então, as sesmarias trouxeram mais malefícios do que benefícios, tanto que as extinguiu definitivamente, como já dito, a 17.7.1822. Mas se o propósito da Coroa foi acabar com um mal, foi mais nocivo ao Brasil, deixando-o órfão de qualquer legislação sobre terras, num período bastante longo, de calculadamente 28 anos, pois somente a 18.9.1850, quando o país já vivia sob o regime imperial, foi editada a primeira lei sobre terras, a Lei nº 601, considerada um marco histórico no contexto legislativo agrário brasileiro.

De fato, foi demasiado longo o tempo em que o Brasil passou sem lei que disciplinasse a aquisição de terras. Nem mesmo a primeira Constituição – a de 1824 –, editada após a proclamação da independência, trouxe normas reguladoras a respeito. Sabe-se que, em seu texto, apenas um acanhado artigo cogitava de uma legislação civil que só viria em 1917. Nada, porém, especificamente sobre terras.

No chamado período “extralegal” ou “das posses”, a ocupação desenfreada do vasto território foi absolutamente desordenada.

Imperou o apossamento indiscriminado de áreas, menores ou maiores, dependendo das condições de cada um, sem que houvesse quaisquer óbices.

Esse período considerado anárquico gerou o seguinte quadro:

1. Proprietários legítimos, por títulos de sesmarias concedidas e confirmadas, com todas as obrigações adimplidas pelos sesmeiros.
2. Possuidores de terras originárias de sesmarias, mas sem confirmação, por inadimplência das obrigações assumidas pelos sesmeiros.
3. Possuidores sem nenhum título hábil subjacente.
4. Terras devolutas, aquelas que, dadas em sesmarias, foram devolvidas, porque os sesmeiros caíram em comisso.

A “Lei de Terras”, como tal consagrada e ainda hoje assim apelidada, foi votada pela Assembleia Geral e sancionada pelo Imperador e teve por objetivos básicos: (1) proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; (2) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; (3) outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigorante, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos; e (4) assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei.

Os propósitos delineados na aplaudida lei – que viria a ser regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30.1.1854 – foram indiscutivelmente salutares, porquanto permitiram a conversão, para o mundo jurídico, de situações do mundo fálico. A par daqueles objetivos, o diploma legal teve ainda o mérito de definir o instituto de “terras devolutas”, bem como de estabelecer mecanismos para a sua discriminação, extremando-as das terras de particulares. Aliás, o procedimento discriminatório até hoje persiste no ordenamento jurídico pátrio, passados quase dois séculos.

4 O nascimento do Direito Agrário

Não obstante a amplitude e as virtudes da “Lei de Terras”, com o seu Regulamento de 1854, os resultados não se mostraram suficientemente satisfatórios, até aqui, porque não foi solucionado, em definitivo, o problema relacionado com a distribuição de terras em nosso país. Esse problema se situa em dois polos: de um lado, a concentração de extensas áreas improdutivas em mãos de poucos (latifúndios), e, de outro, a grande quantidade de minifúndios.

O Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA,² a propósito do relativo insucesso da “Lei de Terras”, se socorreu de lúcidas considerações do inesquecível Messias Junqueira para explicar as possíveis razões que levaram a Lei nº 601 à frustração, transcrevendo o seguinte trecho:

A insuficiência de pessoal habilitado, tanto para desempenho do ofício de Juiz Comissário, como para o exercício do emprego de Inspetor de Medição de terras vagas em 1854; a área assombrosamente elevada de posses para levantar e de terras devolutas para medir; a dificuldade de penetração do escasso pessoal burocrata em zonas invioladas ainda; a nenhuma procura de terras devolutas, gerando-lhes a desvalorização; tudo conspirou contra a Lei nº 601, de mecanismo simples e, portanto, perfeito. E foi assim que, proclamada a República, e organizada juridicamente em 24.02.1891, o problema das terras devolutas era um dos que os Estados federados brasileiros teriam de enfrentar e resolver, uma vez que na vigência da Lei nº 601, o Governo Imperial ainda não o havia solucionado.

Apesar da inocorrência de resultados práticos esperados com a edição da histórica lei imperial, ainda subsistem os mais importantes delineamentos que foram transpostos para leis subsequentes, podendo-se destacar as normas pertinentes à legitimação de posse, a proteção aos silvícolas, as limitações ao acesso de estrangeiros aos imóveis rurais neste país, a proteção às terras situadas na faixa de fronteiras e muitos outros.

Destarte, eventos mais significativos na direção da institucionalização do Direito Agrário vieram acontecer após a proclamação da República, em 1889, principalmente em nível constitucional.

Com efeito, o mais impactual dos fatos foi inserido na primeira constituição republicana – a de 1891 –, no artigo 64, que se tornou famoso, transferindo para os Estados as terras devolutas, ficando reservadas à União apenas áreas destinadas à defesa de fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro, além dos terrenos de marinha.

Em 1912, Joaquim Luís Osório elaborou o primeiro projeto do Código Rural, embora restrito ao Estado do Rio Grande do Sul. Em 1917, entrou em vigor o Código Civil brasileiro, resultado de uma longa e penosa elaboração iniciada desde 1859, com Teixeira de Freitas, passando por Nabuco de Araújo, em 1872, e Felício dos Santos, em 1881, finalmente concluído com Clóvis Beviláqua.

Esse Código, conquanto tinha tido feição marcadamente individualista, refletindo o pensamento aristocrático da época, cuidou, abrangentemente, da propriedade e da posse sobre imóveis, inclusive rurais, bem como tratou dos contratos hoje chamados agrários. Também disciplinou, minudenternente, inúmeros outros

² Ob. cit., p. 18.

aspectos relacionados com imóveis, tais como os direitos reais sobre coisas alheias, condomínio, direitos de vizinhança etc.

A Constituição Federal de 1934, sedimentando ideias agraristas já desenvolvidas, inclusive com o projeto do Código Rural de Joaquim Luís Osório refundido, preconizou a formulação de “normas fundamentais de Direito Rural” (art. V, XIX, c). Do mesmo modo, criou o usucapião *pro labore*, abrigou normas pertinentes à colonização e dimensionou a proteção aos silvícolas e ao trabalhador.

Seguiu-se ao texto constitucional todo um aparato legislativo de largo alcance, com a edição de leis extravagantes disciplinando diferentes relações verificadas no campo, aí incluídas as decorrentes do regime de águas e de proteção à fauna e à floresta.

A Constituição Federal de 1946, entretanto, pode ser considerada a que impregnou avanços mais significativos, tendentes à institucionalização do nascente ramo jurídico. Em primeiro lugar, porque manteve as normas de conteúdo agrarista inseridas na Constituição anterior. Em segundo lugar, porque ampliou o raio de abrangência de situações ligadas diretamente ao setor rural, podendo-se destacar a criação da desapropriação por interesse social que, mais tarde, viria a ser adaptada para fins de reforma agrária.

Em função dessa Carta Política, nasceu o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) através da Lei nº 2.163, de 1954, seguramente o embrião do atual INCRA. A criação desse órgão federal foi de fundamental importância, na medida em que começaram a ser elaborados os planos de reforma agrária, sendo os dois primeiros o de Coutinho Cavalcanti, em 1954, e o de Nelson Duarte, em 1955.

O fato histórico de maior significado, todavia, foi a Emenda Constitucional nº 10, de 9.11.64, publicada no dia 10.11.64, que conferiu autonomia legislativa ao Direito Agrário. Inseriu-se o Direito Agrário no rol das matérias cuja competência para legislar é exclusiva da União. Essa competência atualmente está prevista no art. 22, inc. I, da Constituição Federal.

Pode-se afirmar, sem receios, que a EC nº 10/64 institucionalizou o Direito Agrário no Brasil. Há quem a chame de “certidão de batismo” do Direito Agrário.

Dias depois, ou seja, a 30.11.64, foi promulgado o ainda hoje apelidado Estatuto da Terra, grandioso monumento legislativo consubstanciado na Lei nº 4.504.

Como foi demonstrado, a sedimentação do novo ramo jurídico percorreu longos caminhos, a partir do advento da famosa “Lei de Terras”, de indiscutível valor nesse contexto. Mas ganhou maior velocidade no período republicano, talvez por inspiração da encíclica *Rerum Novarum*, segundo a abalizada colocação do pranteado Fernando Pereira Sodero.

Não se pode nem se deve abstrair o relevante papel de conscientização desempenhado pelos projetos de “Código Rural”, de Joaquim Luís Osório, “Código Agrário”, de Borges de Medeiros, e “Código Rural Brasileiro”, de Luciano Pereira da Silva. Também não se pode obscurecer a influência exercida pela abundante legislação margeante, inclusive a relacionada com o sindicalismo rural, baixada no período republicano até o advento do Estatuto da Terra.

Não é desarrazoado concluir que o nascimento do Direito Agrário, no Brasil, teve dois marcos históricos que jamais se poderá olvidar: a “Lei de Terras”, de 1850, e a EC nº 10/64 e, com ela, o Estatuto da Terra.

3

Institutos Jurídicos Agrários

1 Imóvel rural

1.1 *Definição legal*

O Estatuto da Terra preocupou-se em definir, para os efeitos legais, o que é imóvel rural, fazendo-o nos seguintes termos:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, definem-se:

I – Imóvel rural, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada.

O legislador de 1964, ao definir o instituto, certamente quis afastar discussões a respeito do verdadeiro sentido de imóvel, sobre o qual se desenvolvem as atividades agrárias, tornando-se, portanto, o principal elemento do ponto de vista objetivo no contexto agrário.

De fato, até então, discutia-se o critério diferenciador entre imóvel rústico e urbano. Para uns, o prédio rústico era o que se situava fora do perímetro urbano (*urbs*), vale dizer, a localização era o ponto de diferença entre uma espécie e outra. Conforme lembra Paulo Torminn Borges, o conceito civilista de JOÃO FRAN-

ZEN DE LIMA¹ diz bem sobre esse caráter distintivo, ao verberar que “os prédios podem ser rurais ou rústicos e urbanos, conforme sua situação seja dentro ou fora dos limites das cidades, vilas ou povoações”.

Corroborando o mesmo entendimento, JOÃO BOSCO MEDEIROS DE SOUSA² também recorda que essa divisão dos prédios entre urbanos e rurais “é oriunda do direito civil e é encontrada na maioria dos ordenamentos jurídicos, atendendo à natureza própria dos bens”. Essa diferenciação entre prédio rústico e prédio urbano é analisada por LUÍS LIMA STEFANINI³ do ponto de vista sociológico, assinalando que tal separação é didática, mas adverte que também é geográfica:

O que se observa é que as orientações geográficas serviram de critério para a fixação de perímetros de influência urbana, dicotomia esta tradicionalmente aceita, e que guiou outras legislações na fixação de imóveis com qualificativos de urbanos e rurais.

Mas EMÍLIO ALBERTO MAYA GISCHKOW⁴ – depois de lamentar a omissão do legislador civilista brasileiro em não disciplinar o uso do bem em relação ao seu titular, quando a tendência já era, àquele tempo, no sentido de que somente o trabalho era o criador único de bens e que constituía o título de legitimação – disse que “a desvinculação do imóvel agrário do imóvel urbano está relacionada com a reformulação dos critérios constitucionais a respeito da propriedade e sua função social”.

Realmente, foi por efeito da incorporação do princípio da função social no texto constitucional brasileiro que o Estatuto da Terra absorveu o critério da destinação como elemento diferenciador entre imóvel rústico e urbano.

O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25.10.66), todavia, seguiu outra orientação. Adotou o critério da localização para estabelecer tal distinção (art. 29), assim dispondo, *verbis*:

Art. 29. O imposto de competência da União sobre a propriedade territorial rural tem como tino gerador a propriedade, o domínio útil, ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município.

Dois dias depois, porém, da vigência do mencionado diploma legal, ou seja, em 27.10.66, o Decreto nº 59.428 restabeleceu o critério da **destinação** que havia sido admitido no Estatuto da Terra, certamente motivado pelo clamor que se levantou em todo o país, sobre a distorção verificada. Mas o assunto não foi pa-

¹ *Curso de direito civil brasileiro*. v. 1, p. 230.

² *Direito agrário: noções básicas*. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 27.

³ *A propriedade no direito agrário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 121.

⁴ *Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 56.

cificado, pois, sendo o decreto hierarquicamente inferior a uma lei, foi baixado o Decreto-lei nº 57, de 18.11.66, cujo art. 15 revigorou o critério da destinação. Mais tarde, adveio a Lei nº 5.868, de 12.12.72, que, por seu art. 6º, buscou encerrar a discussão, de uma vez por todas, dispondo:

Art. 6º Para fins de incidência do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, a que se refere o art. 29 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se **destinar** à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

Parágrafo único. Os imóveis que não se enquadrem no disposto neste artigo, **independentemente de sua localização**, estão sujeitos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o art. 32, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Essa mesma lei derogou o art. 15 do Decreto-lei nº 57/66, que cuidava da mesma matéria. Mas um acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido no Recurso Extraordinário nº 93.850-MG,⁵ reacendeu a discussão, ao declarar inconstitucional o art. 6º, há pouco transcrito, à consideração de que a Lei nº 5.172/66 (CTN) é uma lei complementar, e, portanto, hierarquicamente superior àquela (Lei nº 5.868/72). Partindo-se desse mesmo raciocínio, também poder-se-ia considerar inconstitucional também o art. 4º, inc. I, do Estatuto da Terra, que não é lei complementar.

Sucede que a Lei nº 8.629, de 25.2.93, que veio regulamentar os arts. 184 a 186 da Constituição Federal, também cuidou da definição de imóvel rural, e o fez nos seguintes termos:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I – Imóvel rural, o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa, vegetal, florestal ou agroindustrial.

Considerando-se que essa lei é também hierarquicamente inferior à Lei Complementar nº 5.172/66, há de se concluir que a decisão da Excelsa Corte de Justiça, acima noticiada, deve ser encarada apenas como um entendimento de que a discussão só ganha realce quando estão em jogo as questões tributárias. Não se há de considerar derogadora daqueles preceitos legais que abrigam o critério da

⁵ Recurso Extraordinário nº 93.850 – MG – Tribunal Pleno.

Relator: Ministro Moreira Alves; Recorrente: Jair Rodrigues Pereira; Recorrida: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (MG) – Imposto Predial. Critério para caracterização do imóvel como rural ou como urbano.

destinação para caracterizar o imóvel rural. Mas a Lei nº 9.393, de 19.12.96, **que agora dispõe sobre o ITR**, insistiu no critério de localização.

1.2 Características

Abstraída a polêmica relativa aos critérios distintivos entre imóvel rural e urbano – localização e destinação – insta analisar, agora, à luz do texto legal que define o imóvel rural, quais são os seus elementos caracterizadores, a saber: *prédio rústico, área contínua, qualquer localização e destinação voltada para as atividades agrárias*.

Por *prédio* se entendem não apenas as casas e as construções das cidades ou dos campos, mas também todas as propriedades territoriais rurais ou quaisquer outros terrenos. O adjetivo *rústico*, à sua vez, é entendido como o *ager*, que quer dizer imóvel destinado ao cultivo. Daí a conclusão sábia a que chegaram OSWALDO OPITZ e SILVIA OPITZ,⁶ assim expressa:

Não é a situação do imóvel que qualifica o prédio em rústico ou urbano, mas a finalidade natural que decorre de seu aproveitamento; portanto, prédio urbano é toda a edificação para moradia de seu proprietário, e prédio rústico todo aquele edifício que é construído e destinado para as coisas rústicas, tais como todas as propriedades rurais com suas benfeitorias, e todos os edifícios destinados para recolhimento de gados, reclusão de feras e depósitos de frutos, ou sejam construídos nas cidades e vilas, ou no campo.

É ainda desses mestres gaúchos⁷ a explicação do que seja *área contínua*. Dizem, com efeito, que por *área* há de ser entendido aquele terreno destinado a uso rústico na agricultura, e *contínua* significa a *utilitas*, isto é, deve haver continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem, e explicam:

Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica e não física, como aparenta a expressão legal. Se a propriedade é dividida em duas partes por uma estrada ou por um rio, embora não haja continuidade no espaço, há continuidade econômica, desde que seja explorada convenientemente por seu proprietário. É o proveito, a produ-

⁶ *Tratado de direito agrário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 1, p. 38.

⁷ Ob. cit., p. 43.

tividade, a utilidade que se exige da continuidade da área que constitui o imóvel rural. Isto é muito importante, quando se trata de empresa rural.

As demais características são, como já explicitado, a irrelevância em relação à localização da área e o efetivo exercício de atividades agrárias.

1.3 Classificação

Pelo Estatuto da Terra, não havia dúvida quanto à classificação do imóvel rural, que era: **propriedade familiar, minifúndio, latifúndio e empresa rural**.

Mas, com o advento da Constituição Federal de 1988, foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro mais as seguintes categorias, a saber: **pequena propriedade, média propriedade e propriedade produtiva**. Essas novas categorias foram definidas na Lei nº 8.629/93, as quais serão objeto de apreciação em capítulos posteriores.

Pode-se adiantar, no entanto, que ainda não foram bem assimiladas essas inovações. Em primeiro lugar, porque a definição de pequena propriedade – que, a princípio, se supunha ser a propriedade familiar identificada no Estatuto da Terra – não se harmoniza com a definição estatutária, posto que foi retirado, por veto do Presidente da República, o sentido “familiar” embutido na definição subjacente. Em segundo lugar, porque a definição de propriedade produtiva, ditada na mencionada Lei nº 8.629/93 (art. 6º), não veio com os mesmos elementos definidores de empresa rural, como se esperava, porque não se exigiu o cumprimento da função social como elemento integrante do conceito. Em terceiro lugar, porque, em face da Lei nº 8.629/93, há uma corrente que considera fora da classificação de imóvel rural o *minifúndio* e o *latifúndio*, limitando-a a **pequena propriedade, média propriedade, propriedade produtiva e propriedade improdutiva**.

Essas dessemelhanças serão objeto de abordagem mais acurada em capítulos seguintes.

2 A função social do imóvel rural

2.1 Importância

É bastante atual a afirmação de que a *função social do imóvel rural é o centro em torno do qual gravita toda a doutrina do Direito Agrário*. Essa afirmação não é de todo desarrazoada.

Com efeito, tal noção tem sido responsável pela disseminação das ideias de reforma agrária em todo o mundo, notadamente na Europa, no início deste século que se finda. Dir-se-ia mesmo que o que antes era uma ideia hoje já se consagra como verdadeiro princípio.

De fato, não se estuda Direito Agrário, aqui ou alhures, sem que se compreenda o papel que deve desempenhar o imóvel rural, posto que é nele que se desenvolvem as atividades agrárias, e estas, a seu tempo, constituem a essência da especialidade do ramo jurídico que se examina.

No Brasil, particularmente, esse princípio está profundamente arraigado, de sorte que a legislação agrária dele se ocupa em diferentes textos, como a dizer que ele constitui, realmente, o cerne do jusagrarismo. E não podia ser diferente, na medida em que a necessidade de reforma agrária em nosso país é explicada exatamente pelo elevado índice de concentração de terras nas mãos de poucos, sem que estejam cumprindo a sua função social.

Com certo exagero, há, entre os estudiosos do tema, quem chegue mesmo a afirmar que **a propriedade é a função social**, em razão do que o processo expropriatório previsto no ordenamento jurídico pátrio seria questionável, na medida em que ele pressupõe indenização, e esta não deveria existir em favor do proprietário que não faz a terra cumprir o seu papel como bem de produção. O direito de propriedade que a ordem jurídica garante, segundo esse entendimento, condiciona-se ao cumprimento da função social, de modo que, não havendo esta, aquele seria nenhum. Em tal hipótese, o pagamento da indenização seria indevido e representaria, para o expropriado, um enriquecimento sem causa.

Há, todavia, posições menos radicais, como aquela segundo a qual 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 dos direitos individuais, sem contudo bani-lo do nosso ordenamento jurídico. Na verdade, o nosso texto constitucional vigente não baniu o direito de propriedade, que sempre foi consagrado em todas as Constituições, até aqui. Apenas o contemplou, em inciso próprio, mas, em outro, o condicionou ao cumprimento da função social.

Neste passo, pode-se dizer que o princípio da função social, com a dimensão constitucional que ganhou e com o prestígio com que ingressou na doutrina, mostra-se inquestionável. Aliás, o instituto da desapropriação agrária, que constitui o principal instrumento para a realização da Reforma Agrária em nosso país, tem nele a sua principal inspiração.

Conquanto se trate de princípio que a própria legislação cuidou de plasmar em seu texto, subsistem indagações quanto a mecanismos ou instrumentos de fiscalização sobre o cumprimento dos seus requisitos, objetivamente definidos, a partir do Estatuto da Terra.

2.2 Aspectos históricos

Para melhor compreensão do tema, faz-se imperioso repassar alguns aspectos históricos sobre o surgimento da ideia, que terminou se transformando em princípio. Registram os doutos que foi Aristóteles, filósofo grego de citação obrigatória, o primeiro a manifestar-se sobre essa questão, entendendo que aos bens se devia dar uma destinação social, para o que, a seu pensar, seria necessária a apropriação pessoal. Esta justificaria aquela, vale dizer, o homem tinha o direito de possuir bens e deles retirar a sua própria manutenção, mas também devia satisfazer aos outros.

A ideia do grande filósofo da antiguidade, todavia, somente ganhou impulso maior com a pregação vigorosa desenvolvida pela Igreja Católica, a partir de Santo Tomás de Aquino, a quem se atribui o papel mais relevante, com a sua “*Summa Theológica*”, na qual disseminou o sentido do bem comum. Para ele, o homem tinha o direito natural de adquirir bens materiais, até para manter a própria sobrevivência. Mas não podia abstrair o dever do “bem comum”.

A evolução conceitual da propriedade, como direito, passou por diversas fases, em função de diferentes doutrinas. Com o Código de Napoleão, ganhou caráter de direito absoluto, o que influenciou muitos códigos civis, inclusive o do Brasil. Marx chegou a preconizar a coletivização dos bens, por considerar a propriedade privada a causa maior das injustiças sociais. Mas foi com Duguit, escorado no pensamento positivista de Comte, que o direito de propriedade se despiu do caráter subjetivista que o impregnava, para ceder espaço à ideia de que a propriedade era, em si, uma função social. Para o grande jurista francês, que era Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Bordéus, na França, a propriedade não era um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, conforme o direito objetivo.

O grande impulso da doutrina da função social, portanto, deveu-se a Duguit, a partir de vigorosa palestra que proferiu, em 1911, na Faculdade de Direito de Buenos Aires, na Argentina.

Mas não se obscureça a efetiva e decisiva participação da Igreja Católica na solidificação da doutrina da função social da propriedade, embora neutralizando a tese do jurisconsulto francês. Para este, a propriedade era uma função social; para a Igreja Católica, a propriedade **tem** uma função social.

Seguiram-se as encíclicas papais que enfatizaram a doutrina cristã, calcada na ideia de que a propriedade sempre foi um direito natural, que o Estado deve proteger, mas o seu uso deve ser condicionado ao bem comum. Citem-se a *Rerum Novarum*, de 1891, do Papa Leão XIII; a *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, em 1931; a *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII, em 1962. Todas elas realçaram o direito natural à propriedade dos bens, mas submetido ao dever de satisfazer à coletividade.

No Brasil, o princípio da função social da propriedade sobre qualquer bem, corpóreo ou incorpóreo, está, hoje, solidificado no próprio texto constitucional (art. 5º, inc. XXIII, e art. 170, inc. III, CF/88). E a função social do imóvel rural, que mais interessa ao presente estudo, também tem assento no mesmo texto, em seu art. 186, como, de resto, já estava desenhado no art. 2º e respectivo § 1º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30.11.64).

A concepção de função social, no direito brasileiro, contudo, não é recente. Colhe-se, em L. Lima Stefanini, que já ao tempo da concessão das Sesmarias, no período colonial em nosso país, havia preocupação com o cumprimento da função social, porquanto, entre as obrigações impostas aos sesmeiros, se inseria a de cultivar a terra, portanto, dando-lhe sentido de aproveitamento econômico. Para o renomado agrarista, era o embrião da função social da propriedade da terra.

Também o saudoso jus-agrarista FERNANDO PEREIRA SODERO⁸ já observara:

de fato, na concessão de sesmarias, fora determinado que se concedessem glebas em quantidade que um homem de cabedais pudesse explorar [...] E que se ele não a explorasse dentro de um determinado lapso de tempo, que era prefixado, esta terra reverteria ao patrimônio da Ordem de Cristo, que era administrada por Portugal.

Consigna ROSALINA PINTO DA COSTA RODRIGUES PEREIRA⁹ que “a preocupação com ecologia, com o uso do solo e as técnicas agrícolas, já observadas nas Ordenações Filipinas e Manoelinas, foram implementadas no Brasil através das sesmarias”.

Malgrado a absorção, pelo nosso Código Civil de 1916 (art. 524), do pensamento individualista, inspirado no Código de Napoleão, a ideia de função social ganhou espaço em sede de Constituição Federal Brasileira, na Carta de 1934, com a expressão *bem-estar social*. Voltou revigorada na de 1946 e, de lá para cá, não perdeu mais o seu lugar na Lei Maior. A expressão *função social*, todavia, foi definitivamente incorporada em nosso ordenamento jurídico, no Estatuto da Terra.

A expressão **função social da propriedade** é questionada por ALCIR GURSEN DE MIRANDA,¹⁰ ao dizer que, para o jus-agrarismo, é uma impropriedade técnica, porque, segundo ele, caracteriza parte de um estudo central da disciplina, que é a função social da terra. O autor assim justifica o seu pensamento: “A função social da terra, ao invés de função social da propriedade, deve ser vista e analisada como um dos princípios abrangidos pela concepção eminentemente social do D.a.”

⁸ Ob. cit., p. 57.

⁹ *Reforma agrária: um estudo jurídico*. Belém: CEJUP, 1993. p. 58.

¹⁰ Ob. cit., p. 84.

E acrescenta:

Função social da terra, pode-se afirmar que constitui o princípio central do D.a., do qual a função social da propriedade da terra é um subtema, bem como todo e qualquer princípio ou instituto que tenha por objeto a terra. Assim, pode-se dizer da função social da posse da terra; função social da empresa agrária; função social dos contratos agrários; enfim, toda e qualquer atividade que se realize sobre a terra deve ter de cumprir uma função social.

PAULO GUILHERME DE ALMEIDA,¹¹ ao analisar também essa questão e empregando a locução “função social da propriedade” de forma genérica, lembra:

a Constituição vigente enfatiza o princípio da função social da propriedade, arrolando-o no capítulo relativo aos direitos e deveres individuais e coletivos e, mais especificamente, no capítulo referente à política urbana.

Realmente, se se puser a questão em termos genéricos, não parece equivocada a locução **função social da propriedade**, na medida em que também há a propriedade urbana, para a qual a Lei Maior passou igualmente a exigir uma função social (art. 182, § 2º, CF/88).

Por outro lado, não parece ideal dizer-se “função social da propriedade da terra”. Merecem destaque as seguintes ponderações de PAULO GUILHERME DE ALMEIDA:¹²

Cabe aqui uma observação no tocante à expressão: “propriedade rural” usada nos artigos 185 e 186 da Constituição para designar “propriedade imobiliária rural”, ou, simplesmente, “imóvel rural”. Uso equivocado, pois, por “propriedade rural” se pode entender os bens pertencentes aos que militam na agricultura e que se destinem ao exercício dessa atividade, como, por exemplo, estabelecimentos rurais, semoventes, produtos agrícolas, veículos, máquinas e utensílios empregados no setor.

Diante desse quadro, a melhor expressão parece ser *função social do imóvel rural*, até porque nem sempre quem trabalha a terra é o seu proprietário, podendo ser apenas possuidor, como acontece nos contratos agrários, em que o arrendatário é o possuidor direto, não se olvidando que também o arrendador pode ser mero possuidor, como na hipótese de usufrutuário. Daí que, ao dizer-se “propriedade da terra”, “propriedade imobiliária rural” ou simplesmente “propriedade rural”, tem-se a ideia ínsita de titularidade dominial, que, como sabido, não se confunde com posse.

¹¹ Ob. cit., p. 62.

¹² Ob. cit., p. 66.

2.3 A conceituação legal

Como foi dito, o Estatuto da Terra preocupou-se em conceituar a função social, indicando, no próprio texto legal, os seus requisitos, assim explicitados no § 1º do art. 2º, *ipsis verbis*:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha 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.

A Constituição Federal de 1988, além de abrigar o princípio da função social da propriedade da terra, embora com redação modificada, mas sem alteração substancial em seu conteúdo, acrescentou a preocupação com a preservação do meio ambiente.

Depois, adveio a Lei nº 8.629, de 25.2.93, que, em seu art. 9º, minudenciou os requisitos da “função social da propriedade rural”. Mais do que o Estatuto da Terra (art. 2º, § 1º) e a Constituição Federal (art. 186), a chamada “Lei da Reforma Agrária” detalhou, objetivamente, todas as exigências legais para que se considere cumprida a função social da propriedade do imóvel rural.

2.4 Os requisitos legais

No exame dos requisitos legais, configuradores da função social, alguns aspectos merecem considerações.

Com efeito, tome-se o requisito do **aproveitamento racional e adequado**, que, no Estatuto da Terra, corresponde ao requisito **níveis satisfatórios de produtividade**, que é mensurado pelos graus de utilização e de eficiência na exploração, fixados em 80% para o primeiro e 100% ou mais para o segundo. São os mesmos índices exigidos para a configuração da “Propriedade Produtiva”, que, como foi dito, é instituto jurídico novo criado pela Constituição Federal vigente, que a inclui como objeto insuscetível de desapropriação. Isso explica o raciocínio do intérprete da nova lei, segundo o qual todo imóvel rural, mesmo a pequena ou a média propriedade, deve alcançar esses parâmetros, porque o atingimento

do requisito da “produtividade” se inclui entre os requisitos do cumprimento da função social. Afinal, não se olvide de que, segundo a *mens legis* do art. 185, inc. I, da Constituição Federal, com que se harmoniza o art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.629/93, essas categorias de imóveis estão imunes à desapropriação, quando o seu proprietário não possua outro imóvel rural, embora se discuta, em tese, que tal preceito só tem aplicação para a média propriedade, por estar o vocábulo no singular.

O segundo requisito – que se desdobra em dois: **a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente** – exige o respeito à vocação natural da terra, com vistas à manutenção tanto do potencial produtivo do imóvel como das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, para o equilíbrio ecológico da propriedade e, ainda, a saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. Trata-se, portanto, de importante exigência, cuja comprovação se mostra bastante complexa, em face da vasta legislação que cerca a matéria. A propósito, a Constituição Federal em vigor deu especial ênfase ao tema “Meio Ambiente”, ao ponto de reservar um capítulo inteiro, no título relativo à Ordem Social (Cap. VI, art. 225 e parágrafos), além de diversas disposições esparsas. Destacam-se, nesse contexto, as enormes atribuições conferidas aos Poderes Públicos, a competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para legislar sobre a matéria e o papel relevante do Órgão do Ministério Público. Tantas são as normas que tratam da questão que já está sedimentado um novo ramo da ciência jurídica: **o Direito Ambiental**.

O terceiro requisito, que diz respeito à **observância das disposições que regulam as relações de trabalho**, contém, agora, abrangência mais elástica, porquanto não se limita às relações decorrentes de contratos de trabalho, aí incluídos os contratos coletivos, mas também aos contratos agrários. Aqui, a inovação propicia questionamentos que merecem discussão. Primeiro, porque, ao envolver os contratos agrários, limitou-se aos de arrendamento e de parceria (erroneamente adjetivados de “rurais”, no novel texto legal), abstraindo outros contratos inominados admitidos no ordenamento jurídico brasileiro (art. 39 do Decreto nº 59.566, de 14.11.66). Citem-se, para exemplificar, o contrato de comodato, muito utilizado no meio rural, e o **contrato de concessão de uso**, instituído pelo Decreto-lei nº 271, de 28.2.67, art. 7º, que pode ser perfeitamente utilizado, em caráter oneroso, e por tempo determinado, como negócio jurídico, visando ao uso temporário do imóvel rural. Em segundo lugar, quem cede o uso e o gozo ou somente o uso específico de imóvel rural a outrem transfere para este o ônus do cumprimento da função social, aí incluído o requisito da observância das disposições que regulam as relações de trabalho.

O quarto requisito que cuida do **bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais** encerra, na linguagem da lei, uma visível omissão. Preocupa-se com os “proprietários”, esquecendo-se dos “possuidores”, que, na verdade, são os que exploram a terra. Nem sempre os proprietários são possuidores diretos, conforme já

foi lembrado em outra passagem. Para os desígnios agraristas o que mais importa é a posse agrária, que se configura pela efetiva exploração da terra. Há, contudo, um dado positivo na configuração desse requisito: a preocupação com os conflitos e tensões sociais no imóvel, o que significa, em outras palavras, a busca da PAZ.

Impõe-se assinalar, neste passo, que os requisitos alinhados nos preceitos legais examinados devem ser observados simultaneamente, vale dizer, todos ao mesmo tempo. Não se cumpre a função social, observando-se apenas um ou dois requisitos.

Segundo observa ROSALINA PINTO DA COSTA RODRIGUES PEREIRA,¹³ em sua atualizada obra já citada, os requisitos legais necessários à configuração da função social da terra se resumem a três ópticas: (a) **econômica**; (b) **social**; e (c) **ecológica**. A primeira refere-se ao requisito da “produtividade”, ou seja, aproveitamento racional e adequado, já analisado. É o único que a Lei nº 8.629/93 exige para a identificação da “Propriedade Produtiva” (art. 6º). A segunda abraça, a um só tempo, dois requisitos: a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais. A terceira cuida dos requisitos relativos à utilização dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

2.5 A fiscalização dos requisitos

Sabe-se que milhões de hectares de terras existem neste país continental, concentrados nas mãos de poucos privilegiados que não estão cumprindo a função social. Na outra ponta, milhões de trabalhadores chamados “sem-terra” buscam, em bloco, o acesso à terra improdutiva.

Nessa luta, que vem ganhando proporções preocupantes, diferentes sugestões são apresentadas, na busca de soluções dentro da ordem democrática, mediante a aplicação do instrumental jurídico existente. Uma delas, que tem merecido especial destaque na imprensa nacional, provocando a atenção do próprio Governo Federal, diz respeito à desapropriação das terras onde se tem constatado a prática do trabalho escravo ou a exploração do trabalho de menores. A imprensa noticia a intenção do Governo Federal de encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional com esse objetivo.

Essa sugestão, conquanto plenamente viável, esvazia-se na procrastinação da solução do problema. Não se faz necessária nenhuma lei a mais para a implementação da ideia. Se há trabalho escravo ou exploração do trabalho de menores, descumpre-se a função social, à luz da legislação vigente. Basta desapropriar. Se o propósito é o de **confiscar** os imóveis onde se verifiquem as anomalias de-

¹³ Ob. cit., p. 63.

nunciadas, tal como se prevê no art. 243 da atual Carta Política do País, para as glebas onde forem localizadas culturas de plantas psicotrópicas, é imperiosa a alteração do texto constitucional, o que é, sabidamente, de difícil assimilação no Congresso Nacional, no atual momento político brasileiro. Todavia, registra-se como alvissareira a notícia amplamente divulgada na mídia sobre a aprovação da PEC 57A/1999, pelo Senado Federal em 27.5.2014, que introduziu modificação no art. 246 da Constituição Federal. Trata-se da famosa PEC do Trabalho Escravo, de que resultou a EC nº 81.

A grande questão que se agita é saber como comprovar o cumprimento dos requisitos da função social. Há muitos órgãos aos quais se distribuem as mais diferentes atribuições. Pontificam o INCRA e o IBAMA, que cuidam da avaliação pertinente à ótica econômica e ecológica. A dificuldade maior fica para os requisitos que configuram a visão social. Indaga-se sobre quem deve investigar a observância das relações do trabalho: o Ministério do Trabalho, cujos fiscais, quase sempre, não se veem no interior? A Justiça do Trabalho, para onde devem convergir os conflitos trabalhistas? E o “bem-estar” dos proprietários e dos trabalhadores rurais, como se comprova? Que órgão tem exercido essa missão institucional?

Em face desse quadro de dificuldades, arrisca-se o diagnóstico, tido como consensual entre os agraristas, de que a maior desobediência se situa no requisito das relações trabalhistas, exatamente pela indefinição do órgão fiscalizador. Ademais, nunca se teve notícia da aplicação do preceito insculpido no art. 233 da Constituição Federal, agora revogado pela EC nº 28/2000.

É inquestionável que o acesso às linhas de financiamento constitui, para o produtor rural, o momento de seu maior interesse. O crédito rural apresenta-se, nesse contexto, como a melhor oportunidade para a comprovação dos requisitos da função social. E não se faz necessário editar nenhuma lei a mais para tal exigência, posto que a Lei nº 4.829, de 5.11.65, que institucionalizou o crédito rural, comete ao Conselho Monetário Nacional a atribuição ampla para disciplinar toda e qualquer operação de crédito rural (cf. art. 14). Basta uma **Resolução**, como tantas que têm sido baixadas por aquele órgão, sob a fiscalização do Banco Central do Brasil. Na hipótese, a instituição financeira onde o produtor rural fosse buscar financiamento passaria a exigir a comprovação do cumprimento dos requisitos da função social, mediante certidões do INCRA, a respeito da produtividade; do IBAMA, a respeito do requisito vinculado à ecologia; e da Justiça do Trabalho, referente à comprovação quinquenal que estava prevista no art. 233, da Constituição Federal. O requisito concernente ao bem-estar do proprietário e dos trabalhadores rurais, de difícil comprovação, poderia ser aferido pelos órgãos de extensão rural.

Ainda a propósito de fiscalização dos requisitos da função social, merece aplauso a criação da Ouvidoria no Serviço Florestal Brasileiro instituído com a Lei nº 11.284/06, para atuar exclusivamente na gestão das florestas públicas. A Ouvidoria tem atribuições claramente definidas no art. 63, mas a sua importância no contexto fiscalizatório é tão eloquente que a figura do ouvidor, além de ter acesso

a todos os assuntos relacionados com o seu mister, não deverá ter subordinação hierárquica, exercendo suas atribuições sem acumulação com outras funções, e somente perderá o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar.

A fiscalização sobre o cumprimento dos requisitos da função social da propriedade da terra talvez se tornasse mais efetiva se fossem criadas Ouvidorias nos diferentes órgãos atrás referenciados.

De tudo se conclui que a não fiscalização do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade da terra, a despeito das claras disposições legais analisadas, deixa vulnerável a grande maioria dos estabelecimentos rurais em nosso país. Mas, de outra parte, não se pode esperar das autoridades governamentais atitudes mais agressivas, na medida em que a política agrícola desenvolvida, na atual conjuntura, registra distorções marcantes, que têm inviabilizado ao empresário rural uma *performance* mais satisfatória. De qualquer forma, a sugestão exposta, no sentido de cometer às instituições financeiras a atribuição de exigir dos interessados em financiamentos a comprovação dos requisitos da função social, parece ser uma alternativa salutar. Eventuais dificuldades financeiras do proponente, como, por exemplo, o resgate de encargos sociais e trabalhistas, poderiam ser solucionadas, incluindo-se, na proposta da operação, o valor suficiente, mediante os mesmos encargos financeiros.

O que não se concebe é ver todo o aparato legal, inclusive em sede de Constituição Federal, sem produzir resultados. A continuar assim, terminará sendo letra morta o acervo normativo consagrador da doutrina da função social da propriedade, construída ao longo da história.

3 A propriedade, o domínio e a posse do imóvel rural no contexto da função social

Ao incorporar o princípio da função social no conceito de propriedade (CC, art. 1.228, § 1º), o novo Código Civil Brasileiro estimula uma incursão teórica, ainda que perfunctória, nos institutos da *propriedade*, do *domínio* e da *posse*, buscando a interface com o imóvel rural, cujas nuances foram examinadas neste capítulo. Afinal, esses institutos permeiam diversas situações jurídicas abordadas no âmbito do Direito Agrário, como, por exemplo, na constituição de garantias hipotecárias nas operações do crédito rural, nas relações dos contratos agrários, nas questões possessórias que envolvam imóveis rurais etc.

Nesse mister, de logo se enfatiza que propriedade e domínio são considerados institutos autônomos que não se confundem, embora se completem, e que a posse, colocada na interface de tais institutos, termina sendo indispensável ao efetivo cumprimento da função social da propriedade da terra.

Partindo-se da premissa de que *propriedade* e *domínio* têm conceitos autônomos, entende-se que a *propriedade*, em seu conteúdo externo, caracteriza-se pelo dever de abstenção de todos os demais indivíduos com relação à coisa pertencente ao proprietário. É por isso que a doutrina consagra o entendimento de que a propriedade tem natureza obrigacional. O mesmo não se dá com o *domínio*, que incorpora o conteúdo interno da propriedade. Vale dizer, o domínio estabelece um vínculo entre o sujeito ativo e o bem, que serve de objeto do direito de propriedade. Só isso já explica a distinção conceitual entre *propriedade* e *domínio*, porquanto, se este estabelece um vínculo entre o sujeito ativo e o bem – e não entre sujeito ativo e sujeito passivo – na propriedade, a relação se estabelece entre pessoas – o sujeito ativo e o sujeito passivo, que é a sociedade, assim entendida como os demais indivíduos.

Ricardo Aronne explica que “do direito de usar, fruir e dispor não decorrem, diretamente, ações contra outros sujeitos, e sim, ações na coisa”.¹⁴ Na verdade, o domínio é objetivado numa coisa, num bem jurídico, do qual ressaem as faculdades de usar, gozar e dispor. Já a propriedade tem por objeto uma prestação, que é devida pelos demais indivíduos. Por isso, o mesmo autor conceitua domínio como “o conjunto de relações entre o indivíduo e o bem da vida que sujeita a sua vontade”.¹⁵ Esse conjunto de relações corresponde ao conjunto de faculdades atribuídas ao titular do domínio que se traduzem em poder. O domínio decompõe-se, como observa Carlos Roberto Gonçalves, em três partes: *sujeito ativo* (o titular), a *coisa* (objeto) e a *relação*, significando esta o poder do sujeito ativo sobre a coisa.¹⁶

Essas faculdades – usar, gozar e dispor – são direitos subjetivos que podem ser exercitados conjunta ou separadamente, dependendo do vínculo estabelecido entre o sujeito ativo e a coisa. O direito de uso (*jus utendi*) de qualquer bem, por exemplo, recai sobre esse bem, e sobre ele é exercido a faculdade de usar, e não sobre o seu proprietário. Por isso é que se diz que o domínio tem a natureza real.

O novo Código Civil brasileiro – corrigindo a terminologia empregada no art. 524 do Código de 1916 – normatiza, em seu art. 1.228, que “o proprietário tem a *faculdade* de usar, gozar e dispor da coisa e o *direito* de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Como se vê, o legislador de 2002 distinguiu *faculdade* – para significar o poder (domínio) – do *direito* de reclamar em face de terceiro, um bem que, injustamente, esteja em seu poder, exercendo uma ou mais das faculdades inerentes ao domínio. A ação, nesse caso, dirige-se contra o possuidor ou detentor injusto, que lhe subtraiu o bem, por turbacão ou esbulho, privando-o de exercer as faculdades que o domínio sobre a coisa poderia lhe propiciar: usar, fruir e dispor.

¹⁴ ARONNE, Ricardo. *Propriedade e domínio*: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 90.

¹⁵ Idem, ibidem p. 94.

¹⁶ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 2.

Nessa linha de raciocínio, o exercício da ação reintegratória por parte do proprietário que tem o seu imóvel rural esbulhado sustenta-se no *direito* de reavê-lo, porque a ocupação indesejada lhe subtrai, em tese, a faculdade de exercer as faculdades do domínio: usar, gozar e dispor.

A propósito, é oportuno lembrar que, em Roma, antes da propriedade, só havia o domínio (*dominium*), de sorte que, quando o titular do *dominium* era esbulhado, ele simplesmente buscava o seu bem, independentemente do esbulhador. A figura da *proprietas* (propriedade) foi criada justamente para viabilizar o exercício de ações de um indivíduo contra o outro, eliminando a autotutela.¹⁷

Sucedee, todavia, que o direito de propriedade, hoje, não tem mais aquele caráter absoluto e exclusivo, de que então se impregnava, porquanto, agora, está condicionado ao cumprimento de uma função social. Esse direito, embora instrumentalizado em um título aquisitivo devidamente registrado no cartório imobiliário para eficácia contra terceiros, não se assegura somente pela possibilidade de exercer o domínio, senão pelo exercício efetivo das faculdades que lhe são inerentes. É o domínio que funcionaliza a propriedade. E, ao funcionalizar a propriedade, o domínio confere ao proprietário o arbítrio de decidir sobre a forma de exercitá-lo, mas tal exercício implica o dever de cumprir a função social, uma vez que esta se impõe não apenas ao proprietário, mas também a quem exerce uma ou mais faculdades inerentes ao domínio, perante o Estado e a sociedade.

É ainda Ricardo Aronne quem sustenta:

o domínio, enquanto consolidado, é a lona como se externa a propriedade, que, em si, é tão somente um direito. O domínio, além de um conjunto de direitos no bem, é a materialização das relações entre o indivíduo e as coisas que são objeto de sua propriedade.¹⁸

A distinção conceitual entre propriedade e domínio, em boa hora demonstrada pela doutrina atrás colacionada, permite constatar que a nova lei civil nacional ainda não dissipou, totalmente, as dúvidas que o Código de 1916 suscitou. Recordar-se, com efeito, de que o diploma revogado empregava os vocábulos *propriedade* e *domínio* em diversos dispositivos, não raro conferindo-lhes significados semelhantes. Muitos eram os exemplos: o art. 524 especificava como atributos da propriedade os direitos de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem quer que injustamente a possuísse; o art. 527 conferia a presunção de exclusividade ao domínio, e não à propriedade; o art. 530-III elencava o usucapião como um dos meios de aquisição da propriedade imóvel, enquanto os arts. 550 e 551 dispunham sobre os requisitos necessários à aquisição do domínio, e não da propriedade; o

¹⁷ ARONNE, Ricardo. *Propriedade e domínio: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 96.

¹⁸ Idem, *ibidem*, p. 111.

art. 589, à sua vez, ao enumerar as hipóteses de perda da propriedade imóvel, dispunha, em seu § 1º, que a perda era do domínio, e não da propriedade; e o art. 485, ao definir o que se devia considerar possuidor, dispunha que era aquele que tinha de fato o exercício pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade.

Essa confusão terminológica também foi observada no Estatuto da Terra que, em seu art. 98, ao contemplar o usucapião agrário (também chamado pró-labore), valeu-se do termo *domínio*, e não da palavra *propriedade*. A subsequente Lei nº 6.969, de 10.12.81 – que dispôs sobre tal modalidade de usucapião –, manteve o emprego do vocábulo *domínio*. Mas a Constituição de 1988, ao abrigar o mesmo usucapião, em seu art. 191, utilizou-se do termo *propriedade*. Já no art. 183, ao instituir o usucapião urbano, preferiu o termo *domínio*, embora os pressupostos dessas modalidades de usucapião sejam praticamente os mesmos, diferenciando-se apenas quanto à localização e o tamanho do imóvel.

A despeito das críticas doutrinárias que se fizeram, à época, o novo Código Civil brasileiro ainda persiste no emprego truncado dos vocábulos. O art. 1.231, por exemplo – que no código revogado corresponde ao art. 527 –, substitui a palavra *domínio* por *propriedade*, para realçar a presunção *juris tantum* da exclusividade que se confere ao domínio. Mas, enquanto os arts. 1.238, 1.239 e 1.241 do novel diploma legal empregam a palavra *propriedade* – na aquisição por usucapião –, o art. 1.240 e respectivo § 1º empregam o termo *domínio*, para referir-se ao título aquisitivo. Quanto à definição de *possuidor*, o novo Código aboliu o vocábulo *domínio*, como prescrevia o art. 485 do código revogado, e optou pelo termo *propriedade*.

A propósito desta mudança, Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, em recente obra, considerou a inovação “de muita relevância porque se essencializa para pesquisa do elemento material da posse, o conteúdo que o preenche, seu elemento intencional e para definir e delimitar o que pode ser objeto de posse”.¹⁹

Como demonstrado, a legislação civil, ao manter equívocos terminológicos sobre os dois institutos, em algumas passagens, não consegue estabelecer uma distinção conceitual entre eles. Para o estudo do Direito Agrário essa diferenciação tem importância fundamental, na medida em que já está sedimentada a compreensão de que o domínio funcionaliza a propriedade, pelo exercício das faculdades a ele inerentes, o que, em última análise, consubstancia a posse agrária, uma vez que esta tem por pressuposto básico o exercício de atividades agrárias.

Segue-se, daí, que o estudo dos institutos da propriedade e do domínio, ao menos com relação ao imóvel rural, não pode ser feito sem a interface com o instituto da posse, porquanto, sem ela, as faculdades do domínio não se efetivam.

¹⁹ NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro de. *Posse e propriedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 12.

A posse agrária, portanto, se faz indispensável no contexto do cumprimento da função social do imóvel rural.

É cediço que a posse caracteriza-se como uma relação entre o possuidor e a coisa, e, desse modo, não parece haver dúvida de que ela consubstancia também uma relação jurídica de direito real. Essa ideia, contudo, comporta temperamentos, por isso que se impõe, de agora em diante, uma análise mais detida sobre tão importante instituto, a fim de que, ao final, seja possível situá-la no contexto da função social da propriedade.

Na clássica definição do português Cunha Gonçalves:

Posse é o poder de facto exercido por uma pessoa sobre uma cousa, normalmente alheia ou pertencente a dono ignorado ou que não tem dono, relação tutelada pela lei e em que se revela a intenção de exercer um direito por quem não é titular dele, embora este direito não exista, nem tenha que ser demonstrado.²⁰

Essa definição não é muito diferente das que se leem nos manuais que contemplam o estudo da posse. Mas permite identificar, de logo, a ideia de que a posse é um fato, um fato que cria uma relação entre uma pessoa e uma coisa. Então vem a indagação: sendo a posse um fato, pode ou não ser objeto de direito?

Para deslindar tal questão, não se poderá dispensar o aparato teórico produzido pela doutrina sobre a relação entre *propriedade* e *posse*. Na concepção de Rodolf Von Jhering, a posse “é a exteriorização, a visibilidade da propriedade”.²¹ Para chegar a essa conclusão, Jhering colocou frente a frente o *fato* e o *direito*, na perspectiva da propriedade, para demonstrar que há uma distinção entre *posse* e *propriedade*. Diz, com efeito, que “a posse é o poder de fato, e a propriedade é o poder de direito sobre a coisa. Uma e outra podem encontrar-se na pessoa do proprietário, e podem também se separar”.²² Vale dizer, o proprietário pode transferir a posse para outrem, sem, no entanto, perder o seu direito de propriedade. Nessa linha de raciocínio, a posse, embora não se confunda com a propriedade, teria a sua existência atrelada à propriedade. Bem por isso, Jhering assevera:

Resulta que retirar a posse é paralisar a propriedade, e que é um postulado absoluto da ideia de propriedade o direito a uma proteção jurídica contra o desapossamento. Não pode existir a propriedade sem essa proteção, sendo, pois, desnecessário buscar outro fundamento da proteção possessória: resulta da propriedade.²³

²⁰ GONÇALVES, Luis da Cunha. *Da propriedade e da posse*. Lisboa: Edições Ática, 1952. p. 183.

²¹ JHERING, Rudolf Von. *A teoria simplificada da posse*. Tradução de Vicente Sabino Júnior. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1976. p. 76.

²² Idem, ibidem, p. 51.

²³ Idem, ibidem, p. 53

Não se pode negar a coerência de Jhering, ao defender que a posse está visceralmente atrelada à propriedade, enquanto constitui expressão do exercício desta. Daí a sua proteção na ordem jurídica, do mesmo modo como é conferida à propriedade. Não é, pois, sem razão, que o autor da *teoria objetiva da posse* defende a posse como objeto de direito e, como tal, merece proteção tanto quanto a merece a propriedade, embora essa proteção se dê por meios e formas diferentes no âmbito judicial. A posse é protegida pelos chamados *interditos possessórios*, enquanto a propriedade tem a sua proteção na *actio rei vindicatio*.

Posta, assim, a relação entre a posse e a propriedade, o proprietário de terras ociosas, que deixa de cumprir a função social – exercitando as faculdades de que se compõe o domínio –, não estaria, em tese, legitimado ao exercício dos interditos possessórios, em face das ocupações coletivas, que, para os ocupantes, são justificadas exatamente pela ociosidade do proprietário.

Agora, porém, diante do novo conceito de propriedade no direito positivo brasileiro – consubstanciado no art. 1.228 e seu respectivo § 1º do Código Civil –, a *teoria objetiva da posse* formulada por Jhering há de ser concebida sob nova óptica, no sentido de que a propriedade que não cumpre a função social não pressupõe posse e, nesse caso, não há falar em proteção jurídica da posse, muito menos como corolário da propriedade.

É consensual, entre os jusagraristas, o entendimento de que um dos princípios básicos do Direito Agrário é a supremacia da posse sobre o título de propriedade, justamente porque somente com a posse se viabilizam as atividades agrárias, e somente estas dão efetividade ao cumprimento da função social da propriedade. Não é sem propósito que se diz que a posse agrária é sempre direta. Inexiste posse agrária indireta, diferentemente do que ocorre com a posse civil.

Nessa linha de compreensão, a função social da propriedade não pode ser concebida sem o exercício da posse que, à sua vez, densifica o exercício das faculdades do domínio, por seu caráter dinâmico. A propósito, oportuniza-se, neste passo, a observação de Tupinambá Miguel Castro do Nascimento,²⁴ ao conferir um caráter dinâmico à posse, como se extrai do seguinte excerto, *verbis*:

Posse, então, é ação, conduta dirigida à coisa, exercício. Entra, em seu conteúdo, uma atividade, utilizar a coisa, gozá-la etc. Propriedade, diversamente, não é ação; é vínculo jurídico que conduz ao senhorio jurídico, mas não necessariamente ao senhorio fático, que é a utilização da coisa. Pode haver propriedade, que consiste em um direito real amplo, dominador e, em regra, perpétuo, e não haver o exercício de qualquer utilidade. Em ou-

²⁴ NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro de. *Posse e propriedade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003. p. 14.

tras palavras, um domínio utilmente adormecido. Tudo porque a atividade do proprietário é uma simples possibilidade.

Destarte, assiste razão à emergente doutrina defensora da conveniência e necessidade de se exigir do autor de uma ação reintegratória de posse – em face de ocupações coletivas promovidas pelos movimentos sociais –, além dos requisitos alinhados no art. 927 do Código de Processo Civil, também a prova do cumprimento da função social na integralidade dos seus requisitos. Afinal – como se disse em outra passagem –, o novo conceito de propriedade exige o cumprimento da função social, e esta somente se viabiliza pelo exercício direto da posse, pelo que se há de concluir que a posse agrária se insere no contexto da função social da propriedade.

4 Dimensionamento de imóvel rural

4.1 Módulo rural

Segundo o magistério de RAYMUNDO LARANJEIRA:²⁵

O módulo é uma medida de área, diretamente afeita à eficácia desta, no meio rurígena. A sua finalidade precípua está em evitar a existência de glebas cujo tamanho, em regra, não se ache suscetível de render o suficiente para o progresso econômico-social do agricultor brasileiro.

A definição doutrinária transcrita não difere muito daquela contida no texto legal (art. 4º, inc. III, do Estatuto da Terra), que está assim redigido:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, definem-se:

[...]

III – Módulo Rural, a área fixada nos termos do inciso anterior.

O inciso anterior reza:

Propriedade Familiar, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Bem por isso, PAULO TORMINN BORGES²⁶ preferiu definir o instituto com essas palavras:

²⁵ *Direito agrário*. São Paulo: LTr, 1984. p. 36.

²⁶ Ob. cit., p. 34.

a área de terra que trabalhada direta e pessoalmente por uma família de composição média, com auxílio apenas eventual de terceiros revela necessária para a subsistência e ao mesmo tempo suficiente como sustentáculo ao progresso social e econômico da referida família.

Tem-se, assim, que o módulo rural é a medida adotada para o imóvel rural classificado como “Propriedade Familiar”. A fixação dessa área – que é feita por órgão competente do Governo Federal (atualmente o INCRA) – leva em conta diversos fatores, entre os quais o tipo de exploração a que se destina o imóvel, a qualidade da terra, a proximidade do centro consumidor e outros julgados necessários pelo mencionado órgão. Daí dizer-se que tal medida é variável de região para região. Aliás, o Decreto nº 55.891, de 31.3.65, que veio regulamentar o Estatuto da Terra nessa parte, estabeleceu, em seu art. 11, o seguinte:

Art. 11. O módulo rural, definido no inciso III do art. 4º, do Estatuto da Terra, tem como finalidade primordial estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.

A doutrina agrarista, calcada no texto legal de que se cuida, tem entendido que o vocábulo *módulo* tem, aí, o sentido explícito regional, daí por que o chama de “módulo da região”, sendo, como se viu, elemento integrativo do conceito de “Propriedade Familiar”.

O módulo rural, em face da exploração desenvolvida no imóvel rural, pode ser classificado nas seguintes categorias, a saber:

- a) de exploração hortigranjeira;
- b) de lavoura permanente;
- c) de lavoura temporária;
- d) de exploração pecuária (de médio ou de grande porte); e
- e) de exploração florestal.

Por sua importância na análise de outros institutos jurídicos agrários, pode-se incluir, ainda, na classificação de módulo rural, o chamado **módulo de exploração indefinida**, que é aquele não especificado quanto à natureza da exploração.

Embora de pouca importância prática, fala-se ainda no **módulo da propriedade**, que é o número de módulos obtidos pela soma de módulos de exploração indefinida, quando, num mesmo imóvel rural, se desenvolvem várias explorações. Também se fala em **módulo do proprietário**, que corresponde à soma total das áreas possuídas pelo mesmo proprietário e dividida pela soma dos índices obtidos e correspondentes a cada área. Um exemplo servirá para a melhor compreensão: um certo produtor tem dois imóveis, um com a área de 200 ha e outro com 400 ha. O módulo do primeiro é de 20 ha e o do segundo, 40 ha. Fazendo-se a divisão

da área do primeiro (200 ha) por 20 ha (área do módulo rural correspondente), o resultado será 10. Fazendo-se a mesma operação para o segundo imóvel, obtém-se o mesmo índice 10. Vê-se que a área total dos dois imóveis é de 600 ha. Dividido esse total pela soma dos índices obtidos, que é 20 (10 + 10), tem-se o resultado de 30. Esse é o “módulo do proprietário”.

FERNANDO PEREIRA SODERO,²⁷ que escreveu uma das mais densas obras sobre esse tema, ofereceu o seguinte quadro analítico do módulo rural, que pode ser considerado como características, por isso que merece ser aqui inserido para fins didáticos, a saber:

- I – é uma medida de área;
- II – a área fixada para a Propriedade Familiar constitui o módulo rural;
- III – varia de acordo com a região do país onde se situe o imóvel rural;
- IV – varia de acordo com o tipo de exploração;
- V – implica um mínimo de renda a ser obtido, ou seja, o salário mínimo;
- VI – a renda deve proporcionar ao agricultor e sua família não apenas a sua subsistência, mas ainda o progresso econômico e social.

Além do “módulo rural”, criado no ventre do Estatuto da Terra, o legislador brasileiro introduziu, depois, outras duas figuras jurídicas que, igualmente, têm muito a ver com a dimensão do imóvel rural. Tais foram: (a) a **Fração Mínima do Parcelamento**; e (b) o **Módulo Fiscal**.

Essas inovações surgiram através das Leis nºs 5.868, de 12.12.72, e 6.746, de 10.12.79.

Os analistas consideram que esses novos institutos vieram, de certa maneira, reduzir a importância do “módulo rural”, no contexto geral da legislação agrária, a ponto de PAULO GUILHERME DE ALMEIDA²⁸ afirmar que tal instituto foi substituído por essas novas figuras, resumindo-se a sua aplicação prática no enquadramento sindical, quando é utilizado como fator de delimitação entre as categorias econômica e profissional da agricultura, consoante o Decreto-lei nº 1.166, de 15.4.71. Para a compreensão dessas colocações, vale transcrever os seguintes trechos:

O conceito de módulo rural, na forma inicialmente concebida e instituída pelo Estatuto da Terra (art. 4º, III) corresponde ao de propriedade

²⁷ *O módulo rural e suas implicações jurídicas*. São Paulo: LTr, 1975. p. 41.

²⁸ *Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: LTr, 1990. p. 39-44.

familiar, servindo de critério para a adoção de medidas normativas sobre importantes segmentos do Direito Agrário.

No entanto, o instituto do módulo rural, como originariamente formulado, foi quase totalmente substituído por dois outros, o da fração mínima de parcelamento (medida prefixada para cada Município) e o do módulo fiscal.

Aprimorando o sistema de composição do módulo rural, com novos elementos e alíquotas, o módulo fiscal, em cotejo com a fração mínima de parcelamento, é o que mais atende aos requisitos para a elaboração de um padrão mais adequado e consentâneo com a realidade.

Basta examinar o art. 50, § 2º, do Estatuto da Terra, com a nova redação dada pela Lei nº 6.746/79. Por força deste dispositivo, o módulo fiscal sofre várias influências, tais como: a da individualidade de cada Município do tipo de exploração predominante; a da renda obtida nesta exploração; a de outras explorações expressivas em função da renda e da área utilizada; e, por último, a do conceito de propriedade familiar.

Por outro lado, a fração mínima de parcelamento está longe de representar um padrão adequado à individualidade de cada imóvel rural e até mesmo às características regionais. Assim, com as alterações até hoje introduzidas, temos o seguinte quadro:

1. **Módulo rural**, transformado no instituto da fração mínima de parcelamento (FMP). Justamente para permitir a aplicação do princípio da função social, o legislador instituiu o módulo rural. Paralelamente estabeleceu a regra que proíbe o desmembramento do imóvel rural em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo da propriedade, visando com isto evitar a proliferação de áreas tidas como antieconômicas para efeito de exploração agropecuária, o que acarreta problemas graves de distorção fundiária.

[...]

Com a implantação na sua forma original, mediante a primeira emissão do ITR, referente ao exercício de 1966, o módulo rural, como parâmetro limitado do desmembramento, consistia na média correspondente às atividades eventualmente exercidas pelo contribuinte dentre as hortifrutigranjeira, de lavoura temporária, lavoura permanente, pecuária e de exploração florestal. Vigorava, então, neste aspecto, o Estatuto da Terra e legislação complementar. O Sistema de Cadastro Rural (Lei nº 5.868/72) manteve o critério, mas introduziu a alternativa da fração mínima de parcelamento, conforme dispõe o art. 8º.

[...]

Foi com a Instrução Especial INCRA nº 26/82 que se instituiu definitivamente a fração mínima de parcelamento, aplicável a cada Município, independentemente da particularidade de cada imóvel rural, abolindo-se, assim, a sistemática da média ponderada individual para o cálculo do módulo rural. Desta forma, desnaturou-se, com a adoção da fração mínima de parcelamento (FMP), a ideia correta de vincular a regra proibitiva do desmembramento a um padrão (módulo), cujo conceito sabidamente o Estatuto da Terra equiparou ao da propriedade familiar, e que, evidentemente, deve sofrer as variações consistentes nos tipos de exploração agropecuária somadas às características regionais.

[...]

3. Módulo Fiscal como elemento constitutivo de fixação do Imposto Territorial Rural (ITR), representando aqui sua função precípua (art. 50, do Estatuto da Terra, com a nova redação dada pela Lei nº 6.746/79), bem assim, como elemento constitutivo de fixação da Contribuição Parafiscal de que trata o art. 5º, do Decreto nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970, com a nova redação do art. 21 do Decreto nº 84.685/80.

4. Módulo Fiscal, como critério de classificação do imóvel rural: minifúndio, propriedade familiar, empresa rural, latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração, consoante art. 22, incisos I, II e III, do Decreto nº 84.685/80.

De fato, o art. 22, do Decreto nº 84.685, de 6.5.80, parece indicar uma nova classificação de imóvel rural, substituindo “Módulo Rural” por “Módulo Fiscal”. O que parece estranho – e isso é um dado que não pode ser abstraído – é a circunstância de que essa inovação foi introduzida através de um decreto, qual seja, o de nº 84.685/80, que foi baixado a pretexto de regulamentar a Lei nº 6.746/79. Mas é de notar que essa lei não dispôs, em momento algum, sobre classificação do imóvel rural. Apenas criou o “Módulo Fiscal”, alterando a redação dos arts. 49 e 50, do Estatuto da Terra, que, à sua vez, não dispunham sobre a classificação de imóvel rural.

Controvérsia à parte, a verdade é que a legislação emergente passou a empregar o “Módulo Fiscal” como fator básico na classificação do imóvel rural, no atual sistema jurídico agrário. Tanto é isso verdadeiro que a Lei nº 8.629, de 25.2.93 – que veio regulamentar o art. 185 da Constituição de 1988 –, ao definir “Pequena” e “Média” propriedade, criadas no texto constitucional inovador, valeu-se da mesma terminologia adotada no mencionado Decreto nº 84.685/80, em seu art. 22, já comentado.

4.2 A indivisibilidade

O fracionamento do imóvel rural em área mínima, sem tirar-lhe as potencialidades de produção compatível com a função social, tem sido motivo de procedentes debates.

Discute-se, por exemplo, quais os critérios que se devem adotar para estabelecer uma unidade padrão que sirva para viabilizar a divisão do prédio, em face das variações determinadas por país ou região. Discute-se, outrossim, sobre a pertinência da ingerência do Poder Público na propriedade privada, o qual fixa, por lei, limites mínimos de cada imóvel, considerando-se que isso importa em restrição ao direito de propriedade individual outorgado nas Constituições de países democráticos.

Mas, por outro lado, perquire-se sobre os inconvenientes que geram os condomínios, considerados pela maioria dos doutrinadores como um **estado anormal da propriedade**, cuja extinção se dá, ordinariamente, pela divisão. E é justamente essa divisão que pode provocar o surgimento de unidades muitas vezes tão ínfimas que se tornam impotentes para propiciar aproveitamento econômico. E aí o ordenamento jurídico interfere para evitar esse fracionamento, ainda que o imóvel seja tisticamente divisível.

Para o Direito Agrário, essa questão é altamente relevante, porque interfere diretamente no postulado da função social da propriedade da terra. Em respeito a esse princípio, justifica-se a interferência do Poder Público em editar regras imperativas capazes de obstacular fracionamentos indesejáveis.

Não se pode conceber que pequenas áreas de terras, que mal produzem para a subsistência da família que as cultiva, continuem a embaraçar o desenvolvimento rural. É por isso que se combate o minifúndio.

A propósito, sabe-se que a legislação civil (arts. 87 e 88 do Código Civil de 2002) oferece substrato à indivisibilidade, proclamada enfaticamente pela legislação agrária. Primeiro, ao considerar indivisíveis os bens em que, apesar de fracionáveis, a sua divisão importe na alteração de sua substância, na diminuição considerável de valor, ou em prejuízo do uso a que se destinam. Em segundo lugar, consideram-se também indivisíveis os bens que, embora naturalmente divisíveis, não podem sê-lo por expressa vedação legal – como é o caso do art. 65 do Estatuto da Terra e legislação suplementar – ou por também expressa manifestação de vontade nesse sentido.

No caso, a indivisibilidade do imóvel rural no Brasil é determinada tanto por lei expressa (art. 65, ET), como pela redução que se verifica na **substância** do imóvel, na “substância da coisa”, como diz a lei civil, exatamente porque lhe retira o fator de produção.

Diz-se que o legislador brasileiro fixou regra de indivisibilidade em coisa fisicamente divisível.

Em princípio, a indivisibilidade do imóvel rural prevista na lei agrária brasileira não foi muito tranquila. Disso dá exemplo um julgado do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 66.409-RS, cuja decisão contrariou a própria lei, conforme observação do Prof. PAULO TORMINN BORGES,²⁹ no seguinte trecho, *ipsis verbis*: “Com a devida vênia, porém, queremos pôr ao venerando acórdão os reparos que se seguem, por entendermos que foi violada a lei e contrariado o espírito da Reforma Agrária.”

A ementa do referido acórdão fora assim redigida:

Estatuto da Terra – Módulo – Área mínima. Ação divisória e demarcatória. A proibição de desmembramento do imóvel em áreas de tamanho inferior ao quociente da área total pelo número de módulos constantes do certificado de cadastro, só se aplica aos casos de transferência da propriedade por ato entre vivos ou por direito hereditário, excluída a divisão do condomínio. Aplicação dos arts. 65 da Lei 4.504, de 1964, e 11 do Decreto-lei 57, de 1966 (RTJ, 52:331).

A justificativa do lente goiano para a sua crítica ao aresto, cuja ementa foi transcrita, residiu na explicação de que o art. 11 do Decreto-lei nº 57/66 não revogou o art. 65 do ET. Para ele, devia ser lembrado o art. 2º, da “Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, segundo o qual **a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior**. Daí que, embora o art. 11 do Decreto-lei nº 57/66 se haja referido apenas à transmissão da propriedade, o que, evidentemente, não se verifica nas divisões, que são meramente declaratórias e não atributivas da propriedade³⁰ (art. 2.023 c.c. art. 1.321 do NCC), a verdade é que aquele preceito não revogou o art. 65 do ET. Para ele são duas leis paralelas – esta, inibindo a divisibilidade do módulo, e aquela, impondo normas notariais para a transferência de imóveis.

A polêmica gerada pelo julgamento da Suprema Corte, todavia, foi dissipada, com a revogação expressa daquele art. 11, do Decreto-lei nº 57/66, através da Lei nº 5.868, de 12.12.72 (art. 12). Essa lei, como já se disse atrás, foi também responsável pela criação do novo instituto jurídico agrário – a “Fração Mínima de Parcelamento”. Depois, adveio o Decreto nº 72.106, de 18.4.73, que regulamentou a Lei nº 5.868/72. Esse diploma legal teve a virtude de, por seu art. 39, afastar qualquer dúvida quanto à indivisibilidade, prescrevendo que ela se impõe não apenas nos casos de transmissões, mas também nas divisões.

²⁹ Ob. cit., p. 151, nº 209.

³⁰ Novo Código Civil – art. 2.023 c.c. art. 1.321.

Não se pode encerrar este tema sem consignar-se que a legislação agrária brasileira, conquanto proclame a indivisibilidade como instrumento necessário ao combate do minifúndio, não se mostra tão rígida, pois admite certas exceções, tais como as seguintes:

- a) desmembramentos decorrentes de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, na forma prevista no artigo 1.228, § 3º do novo Código Civil brasileiro;
- b) desmembramentos de iniciativa particular que visem atender a interesse de ordem pública na zona rural, como, por exemplo, nos casos de instalação de estabelecimentos comerciais (postos de abastecimento de combustíveis, oficinas mecânicas, garagens, lojas, armazéns, restaurantes, hotéis, silos, depósitos);
- c) a proibição da divisão em área inferior ao módulo ou à fração mínima de parcelamento, ditada no art. 8º da Lei nº 5.868/72, não se aplica aos casos em que a alienação da área se destine, comprovadamente, à sua anexação ao prédio rústico confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento.

As duas primeiras exceções foram definidas no Decreto nº 62.504, de 8.4.68 (art. 2º), que regulamentou o art. 65, do Estatuto da Terra. A última exceção foi prevista no art. 8º, § 4º, da Lei nº 5.868/72.

Agora, a Lei nº 11.446, de 5.1.2007, introduz mais uma exceção, permitindo o parcelamento em área inferior ao módulo nos programas de apoio à atividade agrícola familiar (§ 5º, art. 65, ET). Contudo, preserva o princípio da indivisibilidade (§ 6º, art. 65, ET).

5 Classificação do imóvel rural

5.1 Minifúndio

O minifúndio é o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da Propriedade Familiar, conforme está expresso no art. 4º, inc. IV, do Estatuto da Terra.

Admitido como uma espécie de imóvel rural, o minifúndio é combatido e desestimulado no ordenamento jurídico agrário, na medida em que constitui uma distorção do sistema fundiário brasileiro, porque não cumpre a função social. Além disso, não gera impostos nem viabiliza a obtenção de financiamentos bancários pelo minifundiário. Corresponde ao que, no Direito Agrário argentino, é chamado de “parvifúndio”, que se caracteriza por ser imóvel deficitário.

Poder-se-ia concluir, como conceito, que essa indesejada categoria de imóvel rural é uma pequena gleba que, não obstante trabalhada por uma família, mesmo absorvendo-lhe toda a força de trabalho, mostra-se insuficiente para propiciar a subsistência e o progresso econômico e social do grupo familiar. A área há de ser, portanto, inferior à da Propriedade Familiar que, como já demonstrado, é do tamanho de um módulo rural (ou, como querem alguns autores, módulo fiscal). Vale dizer, o módulo rural foi instituído para coibir a proliferação de minifúndio, que, na linguagem de L. LIMA STEFANINI,³¹ “é o câncer da terra”.

São muitas as causas que podem ser apontadas como geradoras do minifúndio, destacando-se as imposições de ordem econômica e necessidades graves, como observa STEFANINI,³² para quem “a textura agrária brasileira tem predisposição minifundiária”.

Sobre esse aspecto, é oportuno lembrar que os processos divisórios decorrentes de sucessão hereditária, notadamente em famílias numerosas, como se verifica, ordinariamente, na região nordestina, constituíram fatores marcantes na formação de minifúndios.

Se são inúmeras as causas que geram minifúndios, também são vários os instrumentos de combate, podendo-se destacar a desapropriação (art. 20, inc. I, do ET) e a proibição de alienação de áreas inferiores ao módulo rural ou à fração mínima de parcelamento (art. 8º da Lei nº 5.868/72). Pode-se incluir, ainda, como instrumento de combate ao minifúndio, o remembramento das áreas minifundiárias (art. 21 do ET).

5.2 A propriedade familiar

A Propriedade Familiar está assim definida no Estatuto da Terra:

o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força do trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Consoante a melhor doutrina, esse instituto jurídico, tipicamente agrário, é de uma importância extraordinária no processo de democratização da terra, porquanto atende a um dos princípios basilares do Direito Agrário, que é o de viabilizar o acesso ao imóvel rural a maior número possível de pessoas, notadamente num país como o Brasil, onde há milhões de trabalhadores rurais (os “sem-terra”),

³¹ Ob. cit., p. 191.

³² Ob. cit., p. 189.

em luta constante por um pedaço de chão no qual possam desenvolver as únicas atividades para as quais têm habilitação.

Por exigir uma área compatível com a força de trabalho de uma família, que garanta aos seus membros a subsistência e o progresso social e econômico, o espaço fundiário pode atingir a maior número de famílias. Essa é a razão por que os planos de Reforma Agrária ou de Colonização que já se fizeram no Brasil têm adotado como dimensão ideal do imóvel o da Propriedade Familiar. A democratização do acesso à terra, portanto, consiste na melhor distribuição de terras a quem dela precisa para produzir.

Consoante abordagem anterior, a respeito de Módulo Rural, a Propriedade Familiar tem o tamanho exato de um módulo, calculado de acordo com cada região do país e tipo de exploração. Nem mais nem menos do que um módulo. Se menor, é minifúndio; se maior, pode ser latifúndio ou até mesmo empresa rural.

A Propriedade Familiar pressupõe os seguintes elementos:

- a) titulação, que é o título de domínio em nome de algum dos membros da entidade familiar;
- b) exploração direta e pessoal, pelo titular do domínio e sua família que lhes absorva toda a força de trabalho;
- c) área ideal para cada tipo de exploração, conforme a região;
- d) possibilidade eventual de ajuda de terceiros.

Tem-se discutido sobre a necessidade ou não da existência de título de propriedade, tendo em vista que a legislação emprega o vocábulo “propriedade”, transmitindo a ideia de título de domínio. Essa é a opinião de EMÍLIO ALBERTO MAYA,³³ para quem é a própria denominação do instituto que leva a esse raciocínio.

De outra parte, porém, há a considerar que existem outras formas de acesso à terra, que não encerram, necessariamente, a titularidade dominial. É o caso, por exemplo, da **concessão de uso real**, que é até estimulada no próprio texto constitucional como instrumento para a distribuição de terras em projetos de reforma agrária (art. 189 da CF). Ora, o conceito legal de concessão de uso real (art. 7º do Decreto-lei nº 271, de 28.2.67) não passa de um direito real resolúvel, que não corresponde a um título de domínio.

Nos projetos de reforma agrária até aqui vistos, a previsão é de que a distribuição de lotes seja de área do tamanho da Propriedade Familiar e que, entre os instrumentos, se inclua o da concessão de uso real.

³³ “A propriedade familiar, como bem salientado no período anterior, deve envolver uma relação jurídica de titulação, pois a própria denominação do instituto tem manifesta conotação com o critério legal de domínio, significando, ainda, uma unidade econômica agrária ou familiar” (ob. cit., p. 60).

Segue-se, do exposto, que essa ideia de que a Propriedade Familiar deve ter como um dos seus elementos caracterizadores e obrigatório um título de domínio não deve ser aceita pacificamente.

Quanto ao segundo elemento – exploração direta e pessoal pelo titular do domínio – é perfeitamente compreensível, porquanto é isso que caracteriza, na essência, a posse agrária, que não admite a categoria de posse indireta, abrigada no Código Civil (art. 1.197 do NCC).

O terceiro elemento – área ideal para cada tipo de exploração – dispensa maiores comentários, porquanto já tratado na abordagem sobre o Módulo Rural.

E sobre o quarto elemento caracterizador da Propriedade Familiar, é oportuna a explicação de PAULO TORMINN,³⁴ que realça a eventualidade da ajuda de terceiro em épocas de pico da colheita.

O mais importante elemento, como se pode concluir, é a participação efetiva e indispensável do trabalho direto do conjunto familiar. É esse componente familiar que assegura a especificidade do instituto, diferentemente do que ocorre com a “Pequena Propriedade”, como se verá à frente, que não exige esse componente, senão apenas realça o tamanho da área do imóvel.

5.3 Pequena propriedade

A Constituição Federal vigente, em seu art. 185, instituiu a “Pequena Propriedade” e a “Média Propriedade”, considerando-as insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Mas a sua definição foi remetida para a lei ordinária, o que veio a acontecer, com relativo atraso, através da Lei nº 8.629, de 25.2.93.

Por essa lei, em seu art. 4º, inc. II, alínea *a*, a “Pequena Propriedade” foi definida como o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) a 4 (quatro) módulos fiscais. Somente exigiu o tamanho da área e nada mais. É que o Presidente da República vetou os demais componentes da definição legal, aprovada no Congresso Nacional, que eram:

- b) explorado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, nas épocas de pico de demanda de mão de obra; e

³⁴ “O imóvel rural só se classifica como propriedade familiar quando é trabalhado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família. Auxílio de terceiro, trabalhador rural, sim, mas eventual. É lógico que tal participação pode ser homogênea, constante, e, de outra parte, exigir uma concentração maior de esforços em determinados momentos da vida agrícola. Digamos no período da colheita, como do algodão, que demanda acúmulo de mão de obra” (ob. cit., p. 33).

- c) que garanta a absorção de toda a mão de obra ativa do conjunto familiar, assegurando, ainda, a sua subsistência e o progresso social e econômico.

O argumento lançado no veto presidencial foi o de que, se mantida a redação original, seriam afastadas as pessoas jurídicas. E, com referência ao veto da alínea *b*, a justificativa foi a de que a definição, além de ser dirigida à pessoa física, exigia que a propriedade fosse produtiva para ser pequena e que houvesse progresso econômico e social, pouco importando qual o número de pessoas que compusessem o conjunto familiar. Argumentou também que, pelo texto, embora a propriedade medisse de um a quatro módulos fiscais, não seria considerada pequena, se fosse insuficiente para garantir o progresso social e econômico de uma família numerosa.

Como se vê, a definição de “Pequena Propriedade” ficou resumida ao tamanho da área do imóvel, de um a quatro módulos fiscais, não se exigindo o componente familiar ínsito na regra constitucional de sua impenhorabilidade ditada no inc. XXVI do art. 5º da Constituição Federal.

5.4 *Controvérsia*

Com a definição de Pequena Propriedade ditada na Lei nº 8.629/93, é possível agitar-se uma questão: esse instituto substituiu a Propriedade Familiar, banindo-a do contexto classificatório de imóvel rural, ou as duas figuras jurídicas coexistem como entidades autônomas?

É sustentável o entendimento de que a Propriedade Familiar não se confunde com a Pequena Propriedade, em face da definição que a lei deu a esta, com a retirada, por veto, do caráter familiar que se continha no texto originariamente aprovado.

São várias as razões que justificam esse entendimento. Primeiro, porque a utilização do módulo fiscal para estabelecer o limite da área confirma a subsistência da Propriedade Familiar, na medida em que esta, por expressa disposição legal (art. 4º, alínea *d*, do Decreto nº 84.685/80), se inclui como fator componente do módulo fiscal. Em segundo lugar, porque o art. 19, inc. V, da Lei nº 8.629/93, faz expressa referência à “Propriedade Familiar”, quando estabelece a ordem de preferência dos beneficiários da reforma agrária. Em terceiro lugar, porque os vetos do Presidente da República às alíneas que se referiam à **família** ou **conjunto familiar**, na definição de “Pequena Propriedade”, a pretexto de contemplar pessoas jurídicas, revelam a subsistência da “Propriedade Familiar”, porque é o único instituto que exige, na sua configuração, que seja o imóvel rural explorado direta e pessoalmente pela família ou conjunto familiar, absorvendo-lhes toda a força de trabalho, na busca do progresso social e econômico.

De outra parte, a definição de “Pequena Propriedade” não ficou harmonizada com o inc. XXVI do art. 5º da Constituição Federal, assim expreso:

XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que **trabalhada pela família**, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

Também não guarda sintonia com a impenhorabilidade prevista no inc. X do art. 649 do Código de Processo Civil, nem com a Lei nº 8.009, de 29.3.1990, que dispôs sobre o Bem de Família. Do mesmo modo, não se confunde com “pequenas glebas”, definidas no art. 2º da Lei nº 9.393/96, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A mais coerente interpretação que se pode dar ao texto constitucional exposto é a de que a impenhorabilidade, ali preconizada, somente alcança a Pequena Propriedade de pessoa física, não beneficiando aquela que for explorada por pessoa jurídica, à luz dos motivos utilizados pelo Presidente da República para fazer os vetos já comentados.

O questionamento levantado não tem por escopo confundir o leitor desavisado, sobretudo o destinatário desta obra, que é o estudante de Direito Agrário. Presta-se apenas para demonstrar que poderão surgir muitas dúvidas na interpretação dos textos legais referenciados, principalmente se examinados à luz do princípio da isonomia, pois haverá casos em que a impenhorabilidade se imporá e outros em que será possível a constrição judicial, mesmo em se tratando de Pequena Propriedade, mas que seja explorada por pessoas jurídicas, através de empregados ou prepostos.

5.5 *Média propriedade*

A mesma Lei nº 8.629/93 também definiu a “Média Propriedade”, resumindo-a à dimensão superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais. Originalmente, também havia o componente familiar embutido em sua definição aprovada no Congresso Nacional (alínea b). Mas, pelas mesmas razões já enfocadas, o Presidente da República vetou essa parte. Além daquelas justificativas, o veto presidencial ainda se utilizou do argumento de que haveria discriminação à propriedade em condomínio, por cooperativas e associações, bem como nos casos de arrendamento e de parcerias e outras formas de posse da terra.

Como se trata de figura jurídica nova no contexto legislativo agrário brasileiro, e considerando-se que o texto legal se resume em definir o tamanho do imóvel a caracterizar a “Média Propriedade”, não há muito o que comentar, senão apenas quanto ao aspecto da insuscetibilidade de desapropriação, que não é absoluto, conforme será visto na abordagem da desapropriação agrária.

5.6 Latifúndio

Conforme a sistemática do Estatuto da Tetra, latifúndio é o imóvel rural que tem área igual ou superior ao módulo rural e é mantido inexplorado ou com exploração inadequada ou insuficiente às suas potencialidades. Em outras palavras, é o imóvel rural que, não sendo Propriedade Familiar – porque tem área igual ou superior ao módulo rural –, não cumpre a sua função social.

De fato, o inc. V do art. 4º do ET, conquanto não tenha dado definição de latifúndio, como já o fizera para os institutos já abordados, explicitou as hipóteses em que ele se caracteriza, nos seguintes termos:

Art. 4º [...]

V – Latifúndio, o imóvel rural que:

a) exceda à dimensão máxima fixada na forma do art. 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

Por sua vez, o Decreto nº 84.685, de 6.5.80, que regulamentou a Lei nº 6.746/79, em seu art. 22, estabeleceu nova conceituação ao latifúndio, dispondo o seguinte:

Art. 22. Para efeito do disposto no art. 4º, inc. IV e V, e no art. 46, § 1º, alínea b, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, considera-se:

I – [...]

II – Latifúndio, o imóvel rural que:

a) exceda a seiscentas vezes o módulo fiscal calculado na forma do art. 5º;

b) não excedendo o limite referido no inciso anterior e tendo dimensão igual ou superior a um módulo fiscal, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente e inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

Como se observa, a nova redação dada ao inc. V do art. 4º do ET, embora constante de um decreto, como já assinalado, e, portanto, hierarquicamente inferior à lei, apenas substitui, no texto, a expressão *módulo rural* por *módulo fiscal*,

como parâmetro dimensional de áreas a considerar. Nada mais foi alterado em termos conceituais.

Desses dispositivos legais se extrai, sem maior esforço, que o latifúndio pode ser classificado em duas espécies: (a) **por extensão**; e (b) **por exploração**. A primeira caracteriza-se pelo tamanho do imóvel (600 vezes o módulo fiscal) e a segunda, pela não exploração ou exploração deficiente, vale dizer, pelo mau uso da terra.

Verifica-se, assim, que o conceito de latifúndio não quer dizer mais o grande domínio privado, como era concebido na antiga Roma. Hoje, tanto faz ser o imóvel de grande extensão como até mesmo ser do tamanho de um módulo, bastando que não seja explorado ou o seja inadequadamente, em relação às suas possibilidades físicas, econômicas e sociais do local onde se situa. Considera-se propriedade improdutiva.

Esses parâmetros estabelecidos em lei, para configuração do instituto jurídico do latifúndio, sofrem exceções. De fato, de conformidade com o parágrafo único do mesmo art. 4º do ET, não se considera latifúndio por dimensão o imóvel rural, qualquer que seja a sua área, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racional, mediante adequado planejamento, bem como aqueles que tenham como objeto a preservação florestal ou de outros recursos naturais, consoante aferição feita pelo órgão competente (INCRA).

Também não se consideram latifúndio:

- a) o imóvel rural com área igual à do módulo fiscal, não caracterizado como Propriedade Familiar, mas adequadamente utilizado e explorado;
- b) o imóvel rural com área superior ao módulo fiscal, desde que não exceda 600 vezes a ele, utilizado com adequados e racionais critérios econômicos;
- c) o imóvel rural que satisfizer aos requisitos de empresa rural;
- d) o imóvel rural que, embora não classificado como empresa rural e situado fora de área prioritária de reforma agrária, tiver aprovado pelo órgão competente do Governo Federal (INCRA) e em execução, projeto que, em prazo determinado, o eleve àquela categoria;
- e) o imóvel rural classificado como Propriedade Familiar, Pequena Propriedade e Média Propriedade.

Tanto quanto os minifúndios, que são nocivos à economia rural, os latifúndios são combatidos por não cumprirem a função social, considerando-se, portanto, também perniciosos. E, quando se trata de latifúndio por extensão, ainda são mais condenados, porque mantêm uma estrutura fundiária de concentração, sob todos os aspectos indesejáveis.

Para combater os latifúndios, podem ser utilizados dois instrumentos eficazes: (a) a desapropriação (arts. 17, alínea *a*, e 20, inc. I, ET); e (b) a tributação, obedecidos os critérios de progressividade e de regressividade (art. 49, ET). É o que P. Torminn Borges chama de “bom combate”.

Realmente, além da desapropriação agrária, que constitui o mecanismo mais utilizado no enfrentamento da concentração fundiária, a tributação pode ser um eficiente meio para reverter o quadro de imobilismo a que se entregam proprietários de grandes extensões de terras improdutivas, que as mantêm apenas para fins especulativos, como se fossem mercadorias, e não como bens de produção. Com uma pesada tributação, os latifundiários seriam compelidos a transformarem os seus imóveis em empresas agrárias, ou então teriam de vendê-las ou arrendá-las, buscando o cumprimento da função social.

5.7 *Empresa rural*

O Estatuto da Terra também define empresa rural, fazendo-o nos seguintes termos:

é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condições de rendimento econômico [...] da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias.

A seu turno, o Decreto nº 84.685/80, em seu art. 22, também alterou a redação do art. 4º do ET, para definir a empresa rural, que passou a ser assim:

Art. 22. [...]

III – Empresa Rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes: (a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado na forma da alínea *a*, do art. 8º; (b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior a 100% (cem por cento); (c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

Das definições legais transcritas se extrai a conclusão de que a empresa rural possui as seguintes características, a saber:

I – é um empreendimento que se consubstancia na exploração de atividades agrárias;

II – pressupõe um estabelecimento, composto de uma área de imóvel rural, pertencente ou não ao empresário;

III – tem por finalidade o lucro;

IV – é de natureza civil, portanto, não é comercial nem industrial.

Como empresa, está também sujeita a registros. Se for organizada por pessoa física, bastará o registro perante o órgão federal competente (atualmente o INCRA). Se, todavia, o for como pessoa jurídica, além do registro no mesmo órgão aludido, os seus atos constitutivos devem ser arquivados no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas, com o fito de ganhar personalidade jurídica (art. 45 do Código Civil).

Quanto aos requisitos, a Empresa Rural deve ter o grau de utilização da terra igual ou superior a 80%, bem como o grau de eficiência na exploração igual ou superior a 100%. Além desses dois requisitos básicos, a empresa rural também deve cumprir a função social. É o que se retira da nova definição dada pelo art. 22 do Decreto nº 84.685/80. Observa-se que a alínea c do inciso III desse artigo mostra-se redundante, em face do teor do inciso referido, que exige o cumprimento da função social. A obediência à legislação que rege as relações de trabalho e os contratos agrários está embutida no conceito de função social da propriedade da terra.

A doutrina ainda inclui como requisitos da empresa rural a adoção de práticas conservacionistas e o emprego mínimo de tecnologia corrente na zona de situação da empresa, bem como a manutenção de condições mínimas de administração.

5.8 A propriedade produtiva

À luz dos preceitos legais já enfocados, a respeito de Empresa Rural, verifica-se que ela se inclui nas diferentes categorias de imóveis rurais, como a que cumpre, por excelência, a função social da propriedade da terra. Basta observar que os requisitos alinhados no art. 22, retroinvocado, são basicamente os mesmos que se exigem para a configuração da função social, seja pelo Estatuto da Terra (art. 2º), seja pela Constituição Federal (art. 186).

Não é temerário dizer que a Empresa Rural se confunde com a “Propriedade Produtiva”, criada na nova Carta Política do país, em seu art. 185, inciso II. Essa é a primeira impressão que se tem com a leitura do art. 6º da Lei nº 8.629/93, que a definiu com os termos seguintes:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do *caput* deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel;

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento) e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I – para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada microrregião homogênea;

II – para exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada microrregião homogênea;

III – a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

Como se observa, do ponto de vista econômico, exigem-se os mesmos requisitos para a configuração da empresa rural. Talvez por isso chegou-se a confundir, num primeiro momento, “empresa rural” com “propriedade produtiva”. Uma análise mais meticulosa, todavia, conduz a outro raciocínio. É que, conforme foi demonstrado na seção sobre “Função Social do Imóvel Rural” (Capítulo 3) deve esta ser vista sob três óticas: econômica, social e ecológica. Tal como foi definida a Propriedade Produtiva, na Lei nº 8.629/93 (art. 6º), somente foi exigido o componente econômico, abstraindo-se inteiramente os componentes social e ecológico.

Essa é a razão fundamental por que se tem sustentado o entendimento de que as duas entidades não se confundem. Aliás, o parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal foi taxativo quanto à necessidade de que a lei fixasse normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social a serem cumpridos pela propriedade produtiva. Mas, tal como foi editada, a Lei nº 8.629/93 não estabeleceu esses critérios, embora, em seu art. 9º, tenha explicitado os ditos requisitos para a configuração da função social, sem vinculá-los à propriedade produtiva, tal como o fez o inc. III do art. 22 do Decreto nº 84.685/80, com relação à empresa rural. Ali, como demonstrado, o texto exigiu, além dos requisitos de natureza econômica (graus de utilização e de eficiência), o cumprimento da função social.

5.9 Colonização

É do Prof. RAFAEL AUGUSTO DE MENDONÇA LIMA³⁵ o seguinte conceito de colonização:

A Colonização é uma forma de política agrária dirigida ao povoamento de terras desabitadas ou pouco povoadas, virgens ou incultas, objetivando introduzir nelas a infraestrutura necessária para permitir a organização de um parcelamento de terras que permita o racional aproveitamento ou utilização, bem como a introdução de serviços públicos e privados adequados, para o assentamento de uma população rural.

Segue-se, desse conceito, que a colonização é instrumento de política agrária, com objetivos básicos de dar sentido econômico e social a imóveis rurais ociosos.

O Estatuto da Terra, todavia, deu acanhada definição ao instituto, limitando-se a considerá-lo como sendo “toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas” (art. 4º, inc. IX, ET).

Certo é que o Decreto nº 59.428, de 27.10.66, ao regulamentar a política de acesso à propriedade rural preconizada no Estatuto da Terra, deu contornos mais explícitos à colonização, estabelecendo-lhe princípios, definição, objetivos e disciplinando as suas espécies.

Assim é que o art. 5º do mencionado Decreto conceituou a colonização assim:

toda atividade oficial ou particular destinada a dar acesso à propriedade da terra e a promover seu aproveitamento econômico, mediante o exercício de atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais, através da divisão em lotes ou parcelas, dimensionados de acordo com as regiões definidas na regulamentação do Estatuto da Terra, ou através das cooperativas de produção nela previstas.

Diante do texto transcrito, evidencia-se que a colonização não tem mais apenas o objetivo de povoar, no sentido de promover a ocupação de extensas áreas vazias, como se fez em nosso país, a partir de Martim Afonso de Souza, em 1531. Modernamente, colonizar significa povoar, mas com preocupação de dar sentido econômico às áreas cedidas, exigindo-se do colono a exploração de atividades agrárias.

³⁵ *Direito agrário e colonização*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. p. 79-80.

Aliás, essa nova concepção sobre o instituto da colonização decorreu de lenta evolução legislativa, a partir do Decreto nº 6.455, de 19.4.1907, considerada a primeira lei brasileira a dispor, especificamente, sobre colonização. Depois, com o advento do Estatuto da Terra, a colonização ganhou maior importância e tem sido considerada pelos governos das últimas décadas como importante instrumento de distribuição de terras, a despeito de alguns projetos frustrados em diferentes regiões do país.

As características da colonização, segundo o magistério de Rafael Mendonça Lima, podem ser resumidas nas seguintes, a saber:

1. é uma ação estatal ou particular, isto é, tanto pode executar projetos de colonização o Poder Público como a iniciativa privada;
2. é uma ação de caráter permanente, vale dizer, não se realiza de uma só vez, mas compreende todo um processo que é composto de diversas etapas sequenciadas;
3. tal ação é planejada, ou seja, obedece a um prévio e cuidadoso planejamento;
4. depende de vultosa inversão de capital, já que não se concebe nenhum projeto de colonização que não implique a realização de infraestrutura mínima, capaz de viabilizá-lo;
5. responde a um objetivo claro, qual seja: povoar a terra com exploração econômica;
6. não deve ter por motivação imediata o lucro, isto é, finalidade especulativa ou comercial, pois o que a inspira é o interesse social, mesmo quando executada por particulares;
7. em regra, é realizada sobre terras públicas, preferencialmente devolutas;
8. não importa em mudança de estrutura no plano institucional, como acontece na reforma agrária. Aliás, esse é o traço diferencial mais significativo entre colonização e reforma agrária.

Os objetivos da colonização estão claramente definidos no art. 15 do Decreto nº 59.428/66, que são: I – a exploração da terra sob as formas de propriedade familiar, de empresa rural e de cooperativas; II – a integração e o progresso econômico-social do parceleiro; III – a conservação dos recursos naturais; IV – a recuperação social e econômica de determinadas áreas; e V – a racionalização do trabalho agrícola.

Em outras palavras, as finalidades precípuas da colonização se resumem numa ação política que viabilize o acesso à terra para o maior número de pessoas, promovendo o povoamento de áreas ociosas com aproveitamento econômico. É, no consenso geral, uma política de assentamento de produtores, que tanto pode ser

desenvolvido em projetos específicos, como ainda como complemento de reforma agrária. Nesse sentido, mais uma vez o esclarecimento é do Prof. RAFAEL AUGUSTO DE MENDONÇA LIMA,³⁶ assim expresso:

A colonização pode ser feita isoladamente ou como complemento da Reforma Agrária. No primeiro caso, ensina ainda Vivanco, trata-se, como já se disse, de incorporar terras abandonadas ao cultivo, de povoá-las ou, estando povoadas, de incorporá-las ao resto da população do país ou da região mais desenvolvida. No segundo caso, a colonização se converte na expansão e aplicação das instituições da Reforma Agrária às terras virgens ou despovoadas. Não se trata de reformar, mas de aplicar as instituições reformadas e a organização administrativa agrícola também já reformada. Desse modo, a colonização pode chamar-se um complemento da reforma agrária.

Duas são as espécies de colonização: (a) **oficial**; e (b) **particular**.

A colonização oficial tem como colonizador o Poder Público, cujos projetos se desenvolvem sobre terras que já se incorporaram ao seu patrimônio, ou que venham a sê-lo, preferencialmente nas áreas ociosas, próximas a grandes centros urbanos e de mercado de fácil acesso com problemas de abastecimento. Também serão levadas em conta áreas de êxodo rural, em locais de fácil acesso e comunicação, bem como aquelas de desbravamento ao longo dos eixos viários. A colonização oficial também dá prioridades a pessoas físicas estrangeiras, visando facilitar o processo de interculturação (art. 56, inc. IV, ET).

A colonização particular, por sua vez, tem como colonizador empresas particulares, como tal definidas no art. 60, do Estatuto da Terra, com a redação dada pela Lei nº 5.709, de 7.10.1971, do teor seguinte:

Para os efeitos desta lei, consideram-se empresas particulares de colonização as pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, residentes ou domiciliadas no Brasil, ou jurídicas, constituídas e sediadas no país, que tiverem por finalidade executar programa de valorização de área ou distribuição de terras.

As terras em que se realizam projetos de colonização particular, evidentemente, são de particulares, próprias da empresa colonizadora, ou de terceiros, sendo que, neste caso, terão de apresentar o necessário instrumento de autorização.

Os projetos de colonização particular devem ser previamente examinados, do ponto de vista metodológico, por órgão da administração pública federal, onde deverão ser registrados, após sua aprovação. A empresa colonizadora também de-

³⁶ Ob. cit., p. 80

verá ser previamente registrada, e, na hipótese de pessoa jurídica, serão exigidos os atos constitutivos devidamente regularizados nas repartições competentes.

Os projetos de colonização, qualquer que seja a sua modalidade, devem ter em vista a fixação do homem à terra e o seu progresso social e econômico. Para tanto, os respectivos programas devem ser elaborados com a previsão de grupamentos de lotes em Núcleos de Colonização e destes em Distritos. Além disso, deve ser estimulada a formação de cooperativas dos parceiros.

Por Núcleo de Colonização entende-se um conjunto de parcelas integradas, com sede administrativa e serviços comunitários, em número definido no respectivo projeto, levando-se em conta a possibilidade de conhecimento mútuo entre os parceiros e de sua identificação pelo administrador, em função das dimensões adequadas a cada região. O Núcleo de Colonização será posteriormente emancipado, quando reunir condições de vida autônoma, por declaração do órgão competente do Poder Público. O seu custo operacional será progressivamente transferido aos proprietários das parcelas, através de cooperativas ou outras entidades que os congreguem, em prazo nunca superior a cinco anos, contados a partir da sua emancipação, ou quando a maioria dos parceiros tiver recebido os seus títulos definitivos, mesmo não tendo havido a emancipação.

O Distrito de Colonização é uma unidade composta por três ou mais Núcleos de Colonização integrados, subordinados a uma única chefia, integrado por serviços gerais administrativos e comunitários.

A colonização foi o principal instrumento utilizado nos governos do regime militar. Há notícias de que alguns projetos foram exitosos, notadamente quando empreendidos por empresas colonizadoras particulares. Mas também há notícias de que muitos projetos foram frustrados.

4

Propriedade Territorial Rural do Brasil

1 Terras devolutas

Diversos são os conceitos que os juristas têm atribuído ao instituto das “terras devolutas”, consagrado na literatura jurídica agrária brasileira, desde a “Lei das Terras” (Lei nº 601, de 18.9.1850).

Para o festejadíssimo MESSIAS JUNQUEIRA,¹ de quem se conhece a mais densa abordagem sobre o assunto, “devolutas são aquelas terras que não verteram para o domínio privado, deste excluído, evidentemente, o que estiver aplicado a qualquer uso público”.

ALTIR DE SOUZA MAIA,² em alentado trabalho publicado pela Fundação Petrônio Portela, assinala que é notória a divergência conceitual adotada para as terras devolutas ao tempo do Império e da posterior República. Por primeiro, entendia-se como terras ermas, sem aproveitamento, desocupadas, ou, ainda, aquelas devolvidas à Coroa Portuguesa, pela ocorrência do comisso, isto é, aquelas objeto de sesmarias cujas obrigações assumidas pelo sesmeiro não eram, no todo ou em parte, cumpridas. Já no período republicano, a ideia de terreno abandonado, sem ocupação, cedeu lugar à concepção de que, mesmo ocupadas, as terras se consideravam devolutas.

¹ *O instituto brasileiro das terras devolutas*. São Paulo: Lael, 1976. p. 107.

² *Discriminação de terras*. Brasília: Fundação Petrônio Portela (MJ), 1982. p. 19.

Já outros, como PAULO GARCIA,³ preferem definir o instituto pela sua origem etimológica, louvando-se em renomados cultores da língua portuguesa, e explicam que o termo *devoluto* quer dizer *vazio*, *desocupado*, *sem dono*.

Na verdade, a expressão *terras devolutas*, em princípio, significou *terras vagas*, não ocupadas. Tanto que as sesmarias, então concedidas, consignavam a circunstância de que eram elas desaproveitadas, conforme notícia de Messias Junqueira, ao referir-se à carta de sesmaria concedida em 1536 a Estevam da Costa, feita pelo vigário Gonçalo Monteiro, procurador e substituto de Martim Afonso de Souza; também a carta de sesmaria de 16 de janeiro de 1682, escrita por Bernardo Vieira Ravasco, irmão do Pe. Antônio Vieira; ainda a Ordem de 4 de março de 1833, que pôs à disposição da Câmara, para logradouros públicos, “os terrenos que reclamar dentre os que acharem inteiramente devolutos”.

O vocábulo *devoluto*, a partir dos exemplos apontados, trazia ínsita a ideia de abandono, por isso que o agrarista OCTÁVIO MELLO ALVARENGA,⁴ forte na observação de Clóvis Beviláqua, considerou primordial o elemento “abandono” para caracterizar-se o imóvel como devoluto.

Mas, conforme já foi observado por ALTIR DE SOUZA MAIA,⁵ outro significado para terras devolutas também ganhou atenção dos estudiosos. Trata-se da hipótese de devolução ao Poder Público daquelas terras concedidas a título de sesmaria, quando o sesmeiro inadimplisse as obrigações assumidas na expedição do título. Configura-se a ocorrência do comisso, antigo instituto peculiar ao negócio jurídico, também antiquíssimo, chamado “enfiteuse”, cujos caracteres foram assimilados naquelas cartas.

Daí se segue que a Lei nº 601/1850 não podia estabelecer mesmo uma definição jurídica para o comentado instituto das terras devolutas, senão abraçando, no seu próprio texto, todas as situações até então concebidas. Foi o que fez o art. 3º e seus respectivos parágrafos, a saber:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º Terras que não se acharem aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal.

§ 2º As que não se acharem em domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição e cultura.

³ NICOLAU, Oscar. *Terras devolutas*. Belo Horizonte, 1958. Apud MAIA, Altir de Souza, ob. cit., p. 14.

⁴ Ob. cit., p. 74.

⁵ Ob. cit., p. 19.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem reavaliadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que apesar de não se fundarem em título forem legitimadas por esta Lei.

Tornou-se evidente que o principal objetivo da Lei nº 601/1850 foi conferir titulação a todos aqueles que não a tinham, mas ocupavam áreas de terras. É imperioso salientar que circunstâncias históricas e conjunturais justificaram plenamente a edição dessa lei, para evitar a perpetuação do regime de “posses” ilegítimas como meio originário de aquisição de propriedade imobiliária, instalado desde a suspensão das sesmarias, a 17 de julho de 1822.

Aliás, não foi só a suspensão das sesmarias, mas também a omissão da Assembleia Geral Constituinte encarregada de elaborar a primeira Constituição Brasileira (que não contemplou qualquer forma de concessão de terras pelo Governo Imperial), que contribuíram, enormemente, para esse período de quase três décadas de ocupação do território nacional, sem qualquer disciplina legal.

Desse modo, as figuras do sesmeiro em comisso e do chamado “posseiro” até então em situação irregular foram protegidas por aquele diploma legal de 1850, saindo de posição anômala e passando para o mundo jurídico.

Normalizadas as situações desses ocupantes das terras públicas, as restantes, não pertencentes ao domínio particular, passaram a ser consideradas devolutas, e puderam, assim, ser definidas por ALTIR DE SOUZA MAIA:⁶ “Terras devolutas são aquelas que não estão aplicadas a qualquer uso público federal, estadual ou municipal, ou que não estejam incorporadas ao domínio privado.”

Proclamada a República, em 1889, e promulgada a primeira Constituição republicana, em 24 de fevereiro de 1891, as terras devolutas foram transferidas aos Estados, de acordo com os limites territoriais de cada Unidade, cabendo à União apenas a porção do território indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais (art. 64).

Aquela primeira Carta, todavia, não revogou a Lei nº 601/1850.

2 O instituto da discriminação

Transferidas as terras devolutas aos Estados, persistiu um problema que, desde então, já existia: o desconhecimento, no vasto território nacional, do que eram as terras públicas e do que eram as particulares. Por isso foi que a própria Lei nº

⁶ Ob. cit., p. 21.

601/1850 já previra, em seu art. 10, a discriminação das terras devolutas, assim dispondo:

Art. 10. O Governo proverá o modo prático de estremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades administrativas, que julgar mais convenientes fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recursos para Presidente da Província, do qual o haverá também para o Governo.

Nascia, ali, o instituto da discriminação de terras devolutas, ainda hoje pertinente. E nasceu com justificadas razões, pois, enquanto o art. 14 da mesma lei autorizava o governo a vender as terras como tal consideradas, em hasta pública ou fora dela, como e quando julgasse mais conveniente, desconhecia inteiramente os seus limites e confrontações.

Mas o legislador de 1850 restringiu a discriminação ao âmbito meramente administrativo, talvez preocupado com o aspecto conciliatório que aquela medida insinuava. O Decreto nº 1.318, de 30.1.1854, que regulamentou a Lei nº 601/1850, deixou de regular, no entanto, aquele preconizado procedimento, limitando-se a determinar que o governo poderia mandar proceder à medição das terras devolutas, contíguas às particulares, respeitando os limites de umas e de outras. Em caso de prejuízo a proprietário ou posseiros, por força da medição, os prejudicados poderiam formular “reclamação” ao agrimensor que, à sua vez, apresentava tal peça ao Juiz Municipal, acompanhada dos trabalhos geodésicos (art. 19).

Posteriormente, foi baixado o Decreto nº 10.505, de 5.3.1913, estabelecendo regras pertinentes ao que se chamou de “processo administrativo”, bem como o seu regulamento, que foi condensado no Decreto nº 10.320, de 7.7.1913. Esses diplomas legais, todavia, logo foram suspensos pelo Decreto nº 11.485, de 10.2.1915.

Somente em 5.9.1946, pelo Decreto-lei nº 9.760, a discriminação de terras devolutas passou a ter um disciplinamento mais nítido, destacando-se a duplicidade procedimental, pois que, além da forma administrativa, foi concebida a ação discriminatória, com a previsão da abertura de instância judicial.

Ao mencionado Decreto-lei nº 9.760/46 seguiu-se a Lei nº 3.081, de 22.12.1956, estendendo a discriminação, que, até então, era de competência privativa da União, aos Estados e aos Municípios.

Atualmente, a matéria está disciplinada na Lei nº 6.383, de 7.12.1976, que mantém os dois procedimentos discriminatórios: administrativo e judicial.

Mas, antes da análise desses procedimentos, é de real interesse o registro da controvérsia suscitada pela Lei nº 3.081/56, envolvendo agraristas de renome nacional.

Com efeito, dizia-se que essa lei abolira o procedimento administrativo para os Estados, só podendo eles discriminar as suas terras devolutas pelo procedimento judicial, em face da redação do respectivo art. 1º, assim expreso: “Art. 1º Compete à União, aos Estados e Município a ação discriminatória, para deslinde das terras de seu domínio, inclusive das terras situadas nas zonas indispensáveis à defesa do País.”

O texto acima transcrito levou ALTIR DE SOUZA MAIA⁷ a afirmar, categoricamente, o seguinte:

Daí se poder afirmar, desde logo, que os Estados sempre puderam discriminar administrativamente seu patrimônio devoluto, com exceção do período que vai de 22.12.56, data da promulgação da Lei nº 3.081, até 30.11.64, data da vigência do Estatuto da Terra. Nesse relativamente curto interregno de quase oito anos, os Estados-membros só podiam discriminar judicialmente suas terras devolutas, a teor do artigo 1º da referida Lei.

De fato, durante algum tempo, prevaleceu, em nível interno do INCRA, o entendimento de que a União não podia discriminar suas terras devolutas por meios administrativos, o mesmo acontecendo com os Estados, que, a esse tempo, haviam legislado sobre procedimentos administrativos.

Em judicioso parecer da lavra de VICTOR NUNES LEAL⁸ encomendado pela COMARCO (Companhia de Colonização do Maranhão), em 1974, segundo relata Altir de Souza Maia, aquele eminente jurista pátrio concluíra que os Estados podiam exercer a discriminação administrativa a qualquer tempo, a despeito do texto da Lei nº 3.081/56, argumentando que tal lei regulou um procedimento especial em juízo para a ação discriminatória, mas não eliminou o procedimento administrativo, dado que o referido diploma legal não podia interferir nas leis estaduais que haviam disposto sobre discriminação administrativa. Em respaldo dessa opinião, o ilustre parecerista se valeu do magistério de Pontes de Miranda, que havia ensinado que o procedimento administrativo era estranho ao processo civil, pois a sua regulamentação se inseria na competência estadual para legislar sobre as matérias de sua administração, na qual se incluía o trato das terras devolutas de seu domínio.

Nada obstante, o art. 11, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30.11.1964), para não passar ao largo sobre o assunto, tratou da possibilidade de discriminação de terras pela União, por procedimento administrativo, dispondo, ali, de forma expressa, que tal procedimento ficava restabelecido.

Mas, sem nada mencionar sobre a discriminação administrativa feita pelos Estados, o referido artigo suscitou nova controvérsia, desta feita envolvendo, en-

⁷ Ob. cit., p. 80.

⁸ Ob. cit., p. 81.

tre outros, os Profs. Paulo Torminn Borges e Marcos Afonso Borges, conhecidos juristas goianos. Para o último, MARCOS AFONSO BORGES,⁹ o procedimento administrativo de discriminação de terras devolutas, à luz do aludido art. 11, do ET, só cabia à União. Mas o mestre PAULO TORMINN BORGES,¹⁰ analisando o § 1º, daquele mesmo artigo, ofereceu outra conclusão, qual seja, a de que a expressão *iguais poderes*, ali inserida, significava que os Estados e os Municípios tinham igual competência para procederem à discriminação administrativa.

De tudo se extrai que a redação dada ao art. 11, do Estatuto da Terra, buscou eliminar o dissenso doutrinário que se instalara em torno da suspensão do procedimento administrativo nas discriminações feitas pelos Estados, depois do advento da Lei nº 3.081/56. É que essa lei, conforme foi demonstrado anteriormente, não tratou do procedimento administrativo, mas apenas do judicial, daí por que o Estatuto da Terra inseriu a alocação “restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-lei nº 9.760, de 5.9.1946”.

Não se pode obscurecer, contudo, que os argumentos levantados por Victor Nunes Leal, no parecer atrás referenciado, se mostravam com forte dosagem de convencimento, a ponto de haver modificado entendimento anterior de ALTIR DE SOUZA MAIA¹¹ na seguinte conclusão:

Passados tantos anos desde nossa posição inicial, contempladas as situações emergentes de cada discriminatória em que trabalhamos, não há como deixar de ficar ao lado do eminentíssimo Nunes Leal: os Estatutos sempre puderam, como ainda podem, compor-se administrativamente com os particulares acerca de suas terras devolutas.

A Lei nº 3.081/56 é norma reguladora de processo civil, sobre o qual compete à União legislar privativamente. Enquanto judicial, o processo discriminatório deveria obedecer, tanto para a União, como para os Estados ou Municípios, aos expressos ditames da Lei nº 3.081/56, a qual não podia, todavia, sob pena de intolerável intervenção na autonomia das Unidades federadas, impedi-las de compor-se com os particulares sobre terras de seu incontestável domínio e de seu particular interesse.

Ora, quem conhece a realidade do setor fundiário brasileiro sabe que seria quase impossível adotar-se, hoje, uma interpretação ortodoxa sobre esta matéria. Onde ficariam os milhares de títulos expedidos entre 1956 e 1964 pelos Estados de Mato Grosso, Goiás, Pará e outros sem prévia discriminação judicial? Todos nulos? E as consequências sociais daí advindas com o desassossego grassando e a insegurança dominial gerando tensões e estrangulando a produção desses imóveis?

⁹ *Da ação discriminatória*. São Paulo: José Buschatsky, 1976. p. 65.

¹⁰ Ob. cit., p. 85.

¹¹ Ob. cit., p. 85.

É forçoso reconhecer que, a despeito das abalizadas opiniões em contrário de agraristas de renome nacional, a melhor conclusão é a de que a Lei nº 3.081/56 não aboliu o procedimento administrativo de discriminação de terras devolutas pelos Estados. Nem pela União. Pode até ter inibido a prática desse meio, durante o período compreendido em 1956 e 1964, em face da controvérsia que fora criada. Mas não se pode admitir, com foros de juridicidade, que os títulos expedidos naquele interregno, mercê de composições celebradas entre os Estados e os particulares interessados, sejam nulos apenas por não terem emergido de um procedimento judicial discriminatório.

2.1 O procedimento discriminatório administrativo

Conforme já foi salientado, a discriminação de terras devolutas – da União ou dos Estados ou dos Municípios – está hoje disciplinada pela Lei nº 6.383, de 1976, que contempla, a um só tempo, os dois procedimentos: administrativo e judicial.

O procedimento administrativo está regulado nos arts. 2º a 17, de cuja leitura se retira a seguinte orientação:

a) Competência, jurisdição e poderes

Compete a uma Comissão Especial constituída de três membros a instauração do processo, termo empregado na lei. Dessa comissão faz parte um bacharel em Direito, que é seu Presidente, um Engenheiro Agrônomo e um funcionário do órgão competente, que lhe serve de secretário. A nomeação desses membros é feita pelo órgão do referido Ministério, em cujo ato são fixadas a jurisdição e sua respectiva sede, ao mesmo tempo em que investe o Presidente da CE dos poderes de representante da União, para aquele fim específico.

b) Fases do procedimento

Os autos do processo se iniciam mediante autuação de um memorial descritivo da área discriminada, do qual constam o perímetro com suas características e confinâncias; a indicação dos registros imobiliários das propriedades, obtidos na respectiva circunscrição imobiliária levantada; o rol das ocupações conhecidas; o esboço circunstanciado da gleba a ser discriminada ou seu levantamento aerofotogramétrico; e quaisquer outras informações que possam interessar ao feito.

Em seguida, o Presidente da CE convocará os interessados para apresentarem, no prazo de sessenta (60) dias, em local previamente indicado, os seus títulos, documentos, informações e, se for o caso, o rol de testemunhas. Como o comparecimento dos interessados, atendendo à convocação que lhes foi feita, tem por

escopo principal excluir o seu imóvel da discriminação projetada, convém que eles apresentem a cadeia dominial dos seus imóveis, comprovando que a origem dominial é sadia. Devem, ainda, estimar o valor das áreas possuídas, indicando-lhes as confrontações, as benfeitorias com seu respectivo valor, as atividades nela desenvolvidas, a existência de financiamentos e de eventuais garantias reais sobre eles incidentes, e, ainda, a prova de estarem em dia com os tributos.

A convocação dos interessados é feita por edital, que conterà a delimitação perimétrica da área a ser discriminada com suas respectivas características, e que será dirigido, nominalmente, a todos os interessados, proprietários, ocupantes, confinantes certos e respectivos cônjuges, bem como aos interessados incertos ou desconhecidos. Esse edital deverá ter a mais ampla divulgação na sede do município onde se situar a área, e, bem assim, será publicado por duas vezes no “Diário Oficial da União” e/ou dos Estados e na imprensa local, onde houver, com intervalo mínimo de oito e máximo de 15 dias, entre a primeira e a segunda publicação.

Segundo observa o Prof. PAULO TORMINN BORGES,¹² pela atual sistemática, não há como falar em “Procedimento-Edital”, de que cuidava a Lei nº 3.081/56, mas, de “citação-edital”, que constitui mero ato do processo. E tem razão o mestre, mais uma vez, pois, conforme a doutrina de MOACIR AMARAL SANTOS,¹³ “constitui [...] fim único e precípua do procedimento-edital o chamamento de pessoas indeterminadas e desconhecidas para viverem a juízo, via de ação, se o desejarem, a fim de exporem suas pretensões”. Quer dizer, o comparecimento dos interessados se dá em juízo, e não perante uma comissão que cuida administrativamente da discriminação.

Autuada toda a documentação recebida dos interessados, a CE procederá, obrigatoriamente, à vistoria nos imóveis, a fim de identificá-los. Feito isso, o Presidente da Comissão pronuncia-se sobre as alegações, títulos de domínios e demais documentos, mandando lavrar os respectivos termos, notificando os interessados para que, no prazo não inferior a oito, nem superior a trinta (30) dias, assinem os respectivos termos.

Segue-se a fase demarcatória, com a designação de um agrimensor para, em dia e hora avençados com os interessados, que poderão, se quiserem, indicar peritos, iniciar o levantamento geodésico e topográfico das terras discriminadas. Concluídos esses trabalhos, o Presidente da CE mandará lavrar o “Termo de Encerramento” da discriminação administrativa, com os informes indicados no art. 12, da Lei nº 6.383/76, após o que será providenciado o registro, em nome da União (ou dos Estados, conforme o caso) das terras devolutas.

¹² Ob. cit., p. 64.

¹³ Ações cominatórias, v. 1, p. 291, apud BORGES, Marcos Afonso. *Da ação discriminatória*, ob. cit., p. 101-102.

2.2 Ação discriminatória

O procedimento judicial de discriminação de terras devolutas regula-se pelos arts. 18 e 23 da já citada Lei nº 6.383, de 1976.

Do mesmo modo como foi estabelecido para o procedimento administrativo, o órgão competente ganha poderes de representação da União para promover o processo judicial.

O Procedimento Discriminatório Judicial justifica-se na ocorrência de uma das seguintes situações, a saber:

- a) em caso de reconhecimento de dúvida sobre a legitimidade do título apresentado pelo interessado particular (art. 8º, Lei nº 6.383/76);
- b) o não atendimento ao edital de convocação no procedimento administrativo, por parte dos interessados, que, nesse caso, importa na presunção de discordância ao procedimento da discriminação (art. 14);
- c) quando o procedimento discriminatório administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia (art. 19, I);
- d) finalmente, quando os notificados praticarem atentado, no curso do procedimento administrativo, que consiste na alteração de divisas da área discriminada, na derrubada de cobertura vegetal, na construção de cercas e transferências de benfeitorias a qualquer título, sem assentimento do representante da União (arts. 19, III, 24 e 25).

De DORGIVAL TERCEIRO NETO¹⁴ é a observação de que pode ser acrescentado como motivo ensejador do procedimento judicial o não atendimento à convocação dos interessados para assinarem os termos, no que tem razão o ilustre agrarista paraibano, pois o inc. II, do art. 19, da Lei nº 6.383/76, embora não o diga expressamente, consigna, entre parênteses, os arts. 4º e 10 da lei, que se referem exatamente sobre a notificação, por ofício, dos interessados e seus respectivos cônjuges para, no prazo não inferior a oito nem superior a 30 dias, a contar da juntada ao processo do recibo de notificação, celebrarem os “termos cabíveis”.

É compreensível essa regra, pois o não atendimento do chamado, por qualquer dos interessados, implica a presunção de que não tem ele vontade de solucionar a questão na área administrativa. E não será por isso que o processo vai ficar paralisado, *ad arbitrium* de quem não tem interesse pela discriminação. Para esses casos, impõe-se uma solução prática: o ajuizamento da ação discriminatória.

Também no procedimento judicial, o legislador fixou a competência, estabeleceu o rito procedimental e as suas respectivas fases. É o que se verá, a seguir:

¹⁴ *Noções preliminares de direito agrário*. João Pessoa: Universitária, 1985. p. 52.

a) A competência para se processar e julgar a ação discriminatória é da Justiça Federal (art. 19, parágrafo único). Tal regra, evidentemente, parte do pressuposto de que a União, quase sempre, tem interesse em processos dessa natureza. Mas é bom não esquecer que a mesma lei, em seu art. 27, manda aplicar, no que couber, ambos os procedimentos discriminatórios, às terras devolutas estaduais, observadas as seguintes diretrizes:

1. os procedimentos administrativos serão promovidos por intermédio de órgão específico que haja no Estado interessado, ou mediante convênio com o do Governo Federal.
2. para os procedimentos judiciais, a competência é estabelecida pela Lei de Organização Judiciária do respectivo Estado.

Daí se conclui que, nas hipóteses de discriminação judicial de terras devolutas estaduais, quando não envolvem interesses da União, a ação há de ser promovida perante a Justiça Estadual, conforme a competência estabelecida na respectiva Lei de Organização Judiciária.

Essa permissividade, todavia, gerou controvérsia entre os estudiosos da matéria. Assim é que o Prof. Rafael Augusto de Mendonça Lima, citado por DORGIVAL TERCEIRO NETO,¹⁵ teceu críticas ao art. 27 da Lei nº 6.383/76, dizendo que esse preceito se antepôs ao princípio constitucional, na medida em que admitiu que leis de organização judiciária dos Estados também tratassem de processo judicial.

Com os mesmos argumentos, o Prof. MARCOS AFONSO BORGES¹⁶ também criticou a regra contida no art. 27 da Lei nº 6.383/76.

Ao que parece, as críticas não procedem. Em primeiro lugar, porque o referido preceito legal apenas cometeu às Leis de Organização Judiciária dos Estados a indicação dos Juízos locais a quem caberia apreciar a matéria. Tal atribuição, aliás, está cometida no próprio Código de Processo Civil, em seu art. 91. Na hipótese sob exame, a questão parece situar-se no art. 95, do mesmo estatuto processual civil, que cuida da competência territorial.

Ademais, tanto a Lei nº 6.383/76, como a Lei nº 5.869, de 11.1.1973 (Cód. de Proc. Civil), são leis federais que contêm regras de direito processual, obedientes aos ditames constitucionais (antes o art. 8º, inc. XVII, alínea b, da CF/1967, e agora, art. 22, inc. I, da nova Constituição Federal).

Se fossem procedentes os argumentos dos críticos, a respeito do art. 27 da Lei nº 6.383/76, o art. 3º da Lei nº 3.081/56 também teria afrontado o preceito constitucional de então, pois ali estava determinado que as ações discriminatórias seriam aforadas na Comarca da situação da totalidade ou da maior parte da área

¹⁵ Ob. cit. p. 53.

¹⁶ *Processo judicial da ação discriminatória*. Belém: CEJUP, 1985. p. 65.

discriminanda. E não se deve olvidar que o art. 126 da Lei Magna de então cometia à lei ordinária a possibilidade de permitir o ajuizamento de ações em comarcas do interior, perante a Justiça dos Estados ou dos Territórios.

E, para estancar de vez a questão, o novo texto constitucional, por seu art. 24, inc. XI, permite que os Estados legislem, concorrentemente com a União, “sobre o procedimento em matéria processual”. E o § 1º, do mesmo art. 24 da nova Carta, ainda esclarece que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Quanto ao rito, a lei estabeleceu que é o SUMARÍSSIMO, regulado nos arts. 275 e seguintes do Código de Processo Civil. Mas agora se chama *sumário*, com as mudanças introduzidas pela Lei nº 9.245, de 26.12.95.

A esse propósito, diz-se que a escolha desse rito decorreu da preocupação do legislador de 1976 em dar celeridade ao tipo de questão, de natureza sabidamente agrária. Nesse particular, louve-se a intenção do Parlamento Nacional daquela época. Mas, como se verá em frente, são contundentes as críticas que se fazem ao rito determinado na lei para esse procedimento.

O procedimento judicial inicia-se com a petição inaugural sendo devidamente instruída com o memorial descritivo da área discriminada, documento esse que deve conter os mesmos dados informativos já mencionados na abordagem do procedimento administrativo. Segue-se a citação dos interessados, conhecidos ou desconhecidos, com endereço certo ou incerto, citação que será feita, necessariamente, por meio de edital, publicado simultaneamente, duas vezes no *Diário Oficial da União* (ou dos Estados, conforme o caso) e na imprensa local, onde houver, com intervalo mínimo de oito e de 15 dias, no máximo, entre a primeira e a segunda publicações. Desse edital deverão constar nominalmente todos os interessados, bem como a delimitação perimétrica da área a ser discriminada com suas características.

Dispõe o § 2º do art. 20 da Lei nº 6.383/76, que a citação-edital deve observar os prazos e as condições estabelecidas no art. 4º da mesma lei. Ao teor do art. 4º, *caput*, referenciado, confere-se um prazo de 60 dias para os interessados apresentarem os seus títulos, documentos e informações de seu interesse e, se for o caso, o rol de testemunhas. Tal regra, evidentemente, deve ser compatibilizada com as que ditam a marcha processual do rito estabelecido, notadamente com relação aos prazos, seja quanto ao início da contagem do interstício para a exibição dos documentos pelos interessados (interstício que é contado a partir da segunda publicação do edital, conforme o art. 4º, § 4º), seja quanto ao momento para o oferecimento do rol de testemunhas.

Cumpra observar, outrossim, que a audiência de instrução e julgamento há de envolver todos os interessados, nela se tomando os depoimentos das testemunhas, além do que a sentença, se não for proferida no mesmo ato, há de ser dada no prazo máximo de dez dias depois. É o que está na lei (art. 281 do CPC).

Proferida a sentença, que desafia recurso de apelação no efeito meramente devolutivo, segue-se a fase de demarcação, cuja sentença homologatória de que trata o art. 966 do CPC, aplicável ao caso, por força do art. 22, parágrafo único, da Lei nº 6.383/76, servirá de título de proprietário para o registro imobiliário competente.

É oportuno salientar, ainda, que o procedimento discriminatório judicial tem caráter preferencial e prejudicial em relação às ações em andamento, que se referam ao domínio ou à posse de imóveis situados, no todo ou em parte, na área discriminada, hipótese que enseja o deslocamento da competência, seja para a Justiça Federal, seja para outro Juízo da Justiça Estadual. Isso é, também, o que está na lei (art. 23 da Lei nº 6.383/76).

Mas, conforme foi abordado em capítulo anterior, relativo a “Justiça Agrária”, a nova Constituição da República vem de cometer aos Tribunais de Justiça dos Estados o poder de designar juízes para dirimir questões fundiárias, o que talvez venha importar em mudanças nas regras vigariantes.

Partindo-se do pressuposto de que a discriminação das terras devolutas tem por objetivo precípua separar as terras do Poder Público das que pertencem aos particulares, identificando-as, claramente, para efeito de registro nos cartórios de Registro de Imóveis e, ao depois, aliená-las ou aplicá-las nas finalidades previstas no Estatuto da Terra (art. 10), os procedimentos previstos na legislação atual oferecem virtudes e defeitos que a crítica especializada não deixou passar.

De fato, se ambos os procedimentos primam pela celeridade – que, aliás, deve ser o apanágio de todos os procedimentos destinados a solucionar questões agrárias –, pecam na definição da competência para a realização desses atos, segundo abalizadas opiniões dos comentadores do texto legal. Veja-se, por exemplo, a manifestação do Prof. MARCOS AFONSO BORGES:¹⁷

3. Somos daqueles contrários ao processo (procedimento) de discriminação administrativa. Melhor seria que o legislador, seguindo a esteira da lei revogada (Lei nº 3.081, de 22.12.56), além das fases contenciosa e demarcatória, disciplinasse uma fase preliminar, que compreendesse, justamente, o chamamento ao processo dos particulares e a apresentação dos títulos de domínios. Assim, os objetivos da discriminação administrativa seriam alcançados, ou consumados, na fase preliminar, evitando que o camponês ficasse totalmente ao arbítrio da autoridade administrativa, que, muita vez, não agirá com completa isenção de ânimo, que deve prevalecer em casos que tais. Isto porque, no processo administrativo, a União, representada pelo INCRA, é parte interessada e juiz ao mesmo tempo.

¹⁷ Ob. cit., p. 59-60.

Para ALTIR DE SOUZA MAIA,¹⁸ entretanto, o procedimento administrativo tem mais virtudes do que defeitos, ao verberar que “o processo administrativo, pela flexibilidade que apresenta, assume importância enorme, não só para a União, como também para os Estados”. Justifica esse entendimento no fato de que tal procedimento permite as composições com os particulares nos imensos vazios amazônicos, sendo de ressaltar o espírito conciliatório que preside esse tipo de procedimento.

De fato, o procedimento administrativo disciplinado no texto legal comentado, além da vantagem de permitir composições com particulares, enseja a redução dos custos operacionais, porquanto não há custas nesse procedimento (art. 17, Lei nº 6.383/76), o que não sucede com o procedimento judicial, onde as custas são devidas. Além disso, a mesma lei prevê as hipóteses de “legitimação de posse”, que constitui ato de vocação nitidamente administrativa.

Embora se admita a possibilidade de injunções políticas nos procedimentos administrativos, os resultados de tais investidas são mais voltados para a regularização de títulos, o que se compatibiliza com o espírito da lei.

A crítica feita pelo Prof. MARCOS AFONSO BORGES¹⁹ – forte nas observações de Francisco Morato, Jacy de Assis e João Afonso Borges, segundo a qual o Presidente da Comissão Especial não pode proferir decisão com autoridade de coisa julgada (art. 7º, da Lei nº 6.383/76) – parece, *data venia*, sem fundamento, porquanto a sua manifestação às alegações, títulos de domínios, documentos dos interessados e, ainda, sobre a boa-fé das ocupações, do que mandará lavrar termo, não tem conotação decisória, mas de mero reconhecimento. Vale dizer, em nada altera o *status quo ante*, mantendo-se o proprietário e possuidor na mesma situação anterior, isto é, não lhe advém prejuízo algum. Nem se pode dizer que, com tal manifestação da autoridade administrativa, o seu título dominial está escoimado de quaisquer vícios.

A propósito, é bom registrar que o legislador teve o cuidado de valer-se do termo *pronunciar-se*, ao invés de *decidir*, como constava do projeto original da Lei nº 6.383/76. A modificação foi introduzida no Parecer do Relator da Comissão Mista, o então Senador José Sarney, sob o pretexto de corrigir o excesso de funções atribuídas ao Presidente da Comissão Especial.

A crítica que se apresenta com justificadas razões diz respeito a atribuições de poderes de representante da União ao Presidente da Comissão Especial, quando devia ter sido cometida ao INCRA, que é, atualmente, a autarquia federal, legítima representante da União nos casos da espécie, nos precisos termos do art. 11 do Estatuto da Terra.

¹⁸ Ob. cit., p. 63.

¹⁹ Ob. cit., p. 59-60.

Quanto ao procedimento judicial, as maiores críticas recaem na especificação do rito sumaríssimo, agora chamado sumário, escolhido para as ações discriminatórias.

Sob o primeiro aspecto – competência da Justiça Federal – o Prof. JACY DE ASSIS²⁰ finca âncora nos seguintes argumentos:

A lei fixa, no seu parágrafo único, a competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação discriminatória.

Além de injusta, por situar o problema da terra longe dela e colocar o homem que a trabalha em inferioridade para defender-se e resistir à pretensão do mais forte, a preferência por esse foro especial é absurda.

Com o talentoso jurista mineiro fez coro MARCOS AFONSO BORGES,²¹ ao fazer o seguinte comentário que vale a pena transcrever, *ipsis litteris*:

2. O parágrafo único fixa a competência da Justiça Federal para instruir e decidir processo discriminatório judicial. Também aqui, *concessa venia*, não foi feliz o legislador. Em primeiro lugar, porque sendo o pedido discriminatório de natureza real, o princípio que deveria prevalecer é o escolhido pelo artigo 95 do CPC, no sentido de que competente é o foro da situação do imóvel (*forum rei sitae*). Princípio, aliás, aceito e adotado por todas as legislações adiantadas. Em segundo lugar, porque é por demais oneroso fazer com que os sujeitos passivos, na maioria das vezes rurícolas com poucos recursos, se desloquem para a Capital com o fim de acompanharem o processo. Em terceiro lugar, porque a Justiça Federal, em todas as Seções Estaduais, está por demais abarrotada de serviços e com isso o processo torna-se infundável, com prejuízos enormes para o desenvolvimento das áreas litigiosas, que permanecem, assim, indefinidamente, em situação irregular, dificultando o progresso da região. No nosso sentir, o juiz competente deveria ser o da situação.

Mas o saudoso MESSIAS JUNQUEIRA²² tinha opinião diferente, conforme se pode extrair do seguinte trecho:

Não há maior inconveniente nesse aforamento da ação discriminatória judicial, na capital do Estado ou Território, pois geralmente só não entrarão em conciliação com a União, na fase administrativa ou amigável, os grandes terratenentes, cuja defesa será sem maiores percalços produzida no foro privilegiado da União.

²⁰ Ação discriminatória. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 256.

²¹ Ob. cit., p. 68-69.

²² Ob. cit., p. 114.

A observação do grande mestre Messias Junqueira foi feita quando ainda vigia a “Lei Discriminatória” de 1946 (Decreto-lei nº 9.760, de 1946). Mas ganha foros de atualidade, porque a vigente Lei nº 6.383/76 comete à Justiça Federal a competência para processar e julgar as ditas ações. E, como é sabido, a Justiça Federal tem sede nas Capitais dos Estados.

Dessa forma, a ponderação de Messias Junqueira procede, ainda hoje. Só que o volume de processos a cargo de Juízes Federais, que, em comparação com os Juízes Estaduais, é infinitamente superior, desaconselha a competência da Justiça Federal para as ações da espécie. Melhor será, portanto, adotar a opinião de Marcos Afonso Borges, no sentido de que se observe o *forum rei sitae*.

Na verdade, não se justifica mesmo essa competência em razão da pessoa, pois, na hipótese, melhor seria que o legislador levasse em conta a situação do imóvel discriminado, dados os inconvenientes e percalços apontados pelos críticos.

Ainda a propósito, é bem oportuna a observação atribuída a Hélio Fonseca, citado por ALTIR DE SOUZA MAIA,²³ que encerra uma grande verdade:

Se o Poder público, com seus vastos recursos, teria tais dificuldades numa demanda, que seria de um simples particular, obrigado a afastar-se de sua gleba para comparecer perante um juiz forâneo? Não e não. Esse deslocamento obrigatório, por si só, representaria violência cometida pelo Estado, em nome de seus próprios interesses patrimoniais, nem sempre procedentes, pois na ação discriminatória é ele próprio que confessa, liminarmente, ter dúvidas, pois se não as tivesse entraria logo com a ação possessória ou reivindicatória adequada.

Não há dúvida de que o interessado maior nesses pleitos é o Poder Público, que, desconhecendo onde estão suas áreas, quais são essas áreas, a fim de que as possa destinar aos fins recomendados no ordenamento jurídico agrário, busca-os através dos preconizados procedimentos. E não é justo que provoque sacrifícios aos particulares, impondo-lhes o ônus da prova em contrário, como se fossem acusados de gerar as dúvidas do Poder Público.

Como se sabe, esse rito prima pela celeridade, pela mais rápida tramitação, tanto que o legislador processualista de 1973 chegou a prever – enganosamente, como se vê – o prazo de 90 dias para que fosse proferida a sentença, prazo que já não mais existe.

Mas, como também se sabe, esse desiderato não tem sido satisfeito, mesmo nos pleitos discriminatórios, a menos que envolvam uma ou duas propriedades, conforme a ponderação de ALTIR DE SOUZA MAIA:²⁴

²³ Ob. cit., p. 120.

²⁴ Ob. cit., p. 121.

Teoricamente, como afirmamos antes, pode-se admitir que a ideia foi muito boa, mas na prática é bastante outra. Envolvendo matéria de alta indagação, qual seja, a análise e julgamento de cadeias dominiais às vezes mais que centenárias, o rito sumaríssimo poderia oferecer bons resultados, quando se tratasse de uma ou duas propriedades, nunca quando envolver centenas e até milhares de réus.

Com igual raciocínio, ainda o Prof. MARCOS AFONSO BORGES²⁵ observa que os inconvenientes não se situam apenas na quantidade de pessoas envolvidas, mas ainda na impossibilidade de se praticarem todos os atos da audiência que, a teor do art. 455 do Código de Processo Civil, deve ser una e contínua. Ademais, é possível que as partes interessadas ofereçam as suas defesas em qualquer das sessões que se seguirem à guisa de continuação da audiência, segundo o entendimento jurisprudencial. Isso, evidentemente, contribui, enormemente, para o tumulto do processo que, dificilmente, chegaria ao fim em 90 dias, como era previsto no art. 281 do Código de Processo Civil, antes da reforma de 1995.

Diante das críticas apontadas, inclusive quanto ao procedimento administrativo, mais se evidencia a procedência da histórica e incansável luta dos agraristas, no sentido de se instituir uma Justiça Especializada. E mais que isso, a adoção de um Processo Agrário capaz de propiciar mecanismos mais eficientes para o deslinde de questões dessa natureza.

A exemplo da Constituição Federal revogada, a nova Carta não prevê, expressamente, o instituto da discriminação de terras devolutas, embora continue a referir-se a estas em diferentes passagens, como as Constituições anteriores.

Esse fato comprova que o instituto continua existindo no nosso ordenamento jurídico, e que a Lei nº 601/1850 ainda não foi revogada, nessa parte.

Com o novo texto constitucional, todavia, registra-se um reforço ao instituto da discriminação, quando, ao dispor sobre a proteção do meio ambiente, prescreveu, *verbis*: “São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados por **ações discriminatórias**, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, § 5º, CF/88).”

Tal preceito, além de confirmar a subsistência das ações discriminatórias, confirmou que os Estados também podem movê-las, anulando, assim, toda a controvérsia sobre o art. 27 da Lei nº 6.383/76.

²⁵ Ob. cit., p. 71-72.

2.3 Legitimação de posse

Remonta à primeira lei de terras no Brasil a origem do instituto da legitimação de posses. De fato, ao reconhecer o problema social gerado com ocupações de pequenas áreas de terras por pequenos lavradores, no período compreendido entre a extinção das sesmarias, em 22 de julho de 1822, e o advento da Lei nº 601, de 1850, o legislador buscou legalizar uma situação considerada irreversível. Era uma situação de fato que precisava passar para o mundo do direito.

Com efeito, determinou o art. 5º daquela Lei:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas de primeiro ocupante, que se acharem cultivadas ou com princípio de culturas, e morada habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

[...]

O legislador de então referiu-se a “posseiro”. O que é posseiro?

Por muito tempo essa palavra circulou nos compêndios sem um significado jurídico plausível. Preferia-se o vocábulo *possuidor* e parecia mais compreensível até a palavra *ocupante*, embora repugnada para significar o adquirente da coisa imóvel.

Mas hoje já não se discute sobre a sua existência jurídica, embora a compreensão mais recente fosse a de que se tratava do “possuidor” de terras devolutas, como chegou a conceber o imortal PONTES DE MIRANDA,²⁶ para quem “posseiro é o que tem posse em terras devolutas, com mais os requisitos que a lei exige à titulação”.

O agrarista ALCIR GURSEN DE MIRANDA,²⁷ embora admita a figura jurídica do posseiro, também o qualifica como “titular da posse agrária” e o define assim: “É a pessoa que se ocupa das tarefas rurais e que faz da atividade agrária sua profissão habitual ou sua competência específica.”

Pelo visto, o autor discorda da opinião de Pontes de Miranda, porque não distingue a natureza da terra – se pública ou particular. Aliás, não distingue sequer se é urbana ou rural, deixando transparecer a pertinência da figura jurídica do chamado “posseiro urbano”. É bem verdade que, da leitura atenta do seu livro, pode-se depreender que ele quis referir-se mais ao posseiro de imóveis rurais.

Para melhor compreensão dessa figura, não se pode abstrair outro conceito, hoje também já aceito pacificamente entre os juristas: a “Posse Agrária”.

²⁶ *Tratado*, v. 2, § 1.418, apud BORGES, Paulo Torminn. Ob. cit., p. 141 -142.

²⁷ *O instituto jurídico da posse agrária*. Belém: CEJUP, 1992. p. 97.

Tal posse caracteriza-se, basicamente, pela “posse-trabalho”, isto é, não se trata apenas de posse, em si, mas de posse que se mantém pelo trabalho. Daí é que parece incensurável o conceito atribuído a ANTÔNIO JOSÉ DE MATOS NETO,²⁸ em livro também lançado durante a realização do V Seminário Nacional do Direito Agrário, em Belém (PA). Diz ele:

Posse agrária é o exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias (propriamente ditas, vinculadas ou complementares, e conexas) desempenhadas em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real, definitiva, com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico e social.

Parece que o ilustre agrarista se valeu do termo *possuidor*, no conceito dado, para demonstrar que existe a distinção entre “posse agrária” e “posse civil”.

Comungando com essa mesma ordem de ideias, e depois de analisar, com maior profundidade, a interação dos elementos constitutivos da posse agrária (sujeito, atividade agrária e bens sobre os quais esta se desenvolve), o renomado Prof. GETÚLIO TARGINO LIMA²⁹ ousou dar o seu próprio conceito sobre posse agrária, com as seguintes palavras:

Posse agrária é o exercício direto, contínuo, racional e pacífico, pelo possuidor, de atividade agrária desempenhada sobre um imóvel rural, apto ao desfrute econômico, gerando a seu favor um direito de natureza real especial, de variadas consequências jurídicas e visando ao atendimento de suas necessidades socioeconômicas, bem como da sociedade.

A compreensão desse termo é de indiscutível valia para a melhor análise dos institutos de “Legitimação de Posse”, de “Regularização de Posse” e de “Usucapião Agrário”, que serão abordados em frente.

Retomando-se a abordagem do tema “Legitimação de Posse”, tem-se que se trata de instituto tipicamente brasileiro, cujos fundamentos jurídicos têm merecido, até aqui, a mais acurada análise dos estudiosos, posto que, a partir de sua criação, vem atravessando os tempos, chegando mesmo a merecer guarida nos próprios textos constitucionais republicanos e na legislação margeante.

O seu conceito decorre do próprio dispositivo que a concebeu e consagrou, por isso que L. LIMA STEFANINI³⁰ assim a definiu: “é a exaração de ato administrativo, através do qual o Poder Público reconhece ao particular que trabalhava na terra a sua condição de legitimidade, outorgando, *ipso facto*, o formal domínio pleno”.

²⁸ *A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil*. Belém: CEJUP, 1988. p. 68.

²⁹ *A posse agrária sobre imóvel rural*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 92.

³⁰ *A propriedade no direito agrário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 131.

Para o já citado agrarista ANTÓNIO JOSÉ DE MATTOS NETO,³¹ a legitimação de posse não passa de uma “forma de alienação de terra devoluta”.

O Prof. PAULO TORMINN BORGES³² questiona o emprego do vocábulo *legítimo* que adjetiva o possessor, sob o argumento seguinte:

Legítimo é aquilo que está fundado em título jurídico. E não nos parece que é jurídico tomar posse de coisa alheia, sabendo que o é, sem consentimento de que tem o poder de disponibilidade do bem em tela. Portanto, em tese, quem está na posse de terra devoluta, conhecedor disto, não é legítimo possuidor.

Não obstante a sábia ponderação do mestre goiano, o certo é que o Poder Público, desde a Lei nº 601/1850, além de admitir a legalização dessa situação fática, até a estimulou e estimula, ao longo de mais de um século, haja vista a manutenção do instituto nos vários diplomas legais que se seguiram àquele, inclusive, como já foi acentuado, em nível de Constituição Federal.

Na verdade, quando assim age o Poder Público, está cumprindo um dos mais salutares princípios norteadores do Direito Agrário, que é o da despublicização de suas terras, transferindo-as para particulares, para que nelas trabalhem e produzam.

Já foi mencionado, aqui, que a legitimação da posse está tão arraigada em nosso ordenamento jurídico, que a Constituição Brasileira anterior a abrigava no seu art. 171, com a seguinte redação: “Art. 171. A lei federal disporá sobre as condições de legitimação de posse e de preferências para aquisição, até cem (100) hectares, de terras públicas por aqueles que as tornem produtivas com seu trabalho e o de sua família.”

A redação do artigo transcrito continha uma anomalia terminológica que não pode deixar de ser comentada, a bem da melhor compreensão do assunto. Trata-se do emprego do vocábulo *públicas*, referindo-se às terras objeto de legitimação. E que legitimáveis são as “terras devolutas”, e não as terras públicas, embora se saiba que aquelas são espécies destas, que constituem o gênero.

Aliás, não se compreende como o constituinte de 1969 haja substituído o vocábulo *devolutas* por *públicas*, se o art. 156 da Constituição de 1946, com a redação dada pela EC nº 10, de 10.11.64, acolhia o termo *devolutas*, a exemplo do que já também se continha no art. 99 do Estatuto da Terra. Do mesmo modo, o art. 164 do Decreto-lei nº 9.760, de 5.9.1946 (que dispunha sobre os bens da União), empregava o adjetivo “devolutas” e não “públicas”, ao tratar da legitimação da posse.

³¹ Ob. cit., p. 129.

³² Ob. cit., p. 141.

Curioso é que a nova Carta Magna, depois de distinguir terras públicas de devolutas, no *caput* do art. 188, repete o erro, no seu respectivo § 1º, referindo-se a “públicas”. Ora, é sabido que “devolutas” são espécies de terras “públicas”.

A legitimação de posse está regulada na Lei nº 6.383, de 7.12.1976, que dispõe sobre os procedimentos discriminatórios das terras devolutas da União.

Tal como nasceu na Lei nº 601/1850, é instituto jurídico de índole administrativa, haja vista o que normatiza o art. 99 do Estatuto da Terra:

Art. 99. A transferência do domínio ao possessor de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

Indaga-se sobre a possibilidade de obtenção da legitimação de uma posse, por via judicial, à luz do preceito constitucional segundo o qual a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito individual (art. 5º, inc. XXXV, CF/88).

Defendendo essa possibilidade, manifestou-se o Prof. Octávio Mello Alvarenga, conforme o registro de ANTÔNIO JOSÉ DE MATTOS NETO.³³

Mas, a despeito do substancial argumento e da autoridade do grande agrarista pátrio, parece indubitoso que o acesso do possessor aos órgãos jurisdicionais, visando à obtenção do título de domínio, só será possível se, preenchidos todos os requisitos estabelecidos na lei (arts. 29 e 31 da Lei nº 6.383/76), o Poder Público negar a pretensão formulada.

Não se quer dizer que deve ser exaurida a via administrativa para o ingresso em juízo. Não. A nova sistemática para a titulação em sede de legitimação de posse está hoje regulada na Instrução Normativa nº 45/INCRA, de 28 de maio de 2008, que fixa diretrizes para os procedimentos de legitimação de posse em terras públicas rurais da União. Observa-se que há duas titulações possíveis: (a) Título de Domínio (TD) e (b) Licença de Ocupação (LO), sendo o primeiro de caráter oneroso e o segundo, gratuito. Ambas as formas, porém, limitam a área legitimável a 100 (cem) hectares, tal como está previsto na Lei nº 6.383/76. É interessante notar que o Título de Domínio é gravado pela cláusula de inegociabilidade por 10 (dez) anos, exigência que se explica pela necessidade de o titulado ser obrigado a demonstrar sua capacidade empreendedora no ramo de exploração agropecuária, durante o tempo de sua posse na área possuída. O escopo, evidentemente, é atender ao princípio da função social do imóvel rural, porquanto o princípio da despublicização das terras pertencentes à União (ou aos estados federados) não se dissocia daquele que exige o cumprimento da função social preconizado na Constituição Federal (arts. 170-III e 1860).

³³ Ob. cit., p. 49, Apud MATTOS NETO, Antônio José de. Ob. cit., p. 131.

Outra singularidade que ressaí da IN nº 45/2008 – certamente escorada na regra contida no art. 29, inc. I da mesma Lei – é a possibilidade de o beneficiário da legitimação da posse ser proprietário de imóvel urbano, sendo-lhe vedado apenas não ter imóvel rural em qualquer parte do território nacional. Essa particularidade ganha importância no contexto do ordenamento jurídico agrário, porque dispensa um tratamento diferenciado com relação à aquisição de imóvel por usucapião agrário (também chamado “especial” ou *Pro-labore*) previsto no art. 191 da Constituição Federal e no Código Civil brasileiro (art. 1.239-CCB). A pertinência lógica dessa observação reside na circunstância de que, entre uma forma e outra de aquisição de imóvel rural pelo possuidor, há uma diferença nos limites máximos de áreas previstas para um e outro caso: enquanto na legitimação de posse a área máxima é de 100 (cem) hectares, no usucapião é de apenas 50 (cinquenta) hectares.

Não passa despercebida, também, na mencionada Instrução Normativa nº 45/2008, a separação tópica do que ali é chamado “ações de legitimação de posse”, no Capítulo II, e “Processo Administrativo”, no Capítulo III, como se fossem procedimentos diferenciados. Quando se lê “ações de legitimação de posse”, transparece a ideia de que o normatizador da instrução quis reportar-se a ações judiciais, o que não corresponde à verdade. Não se há de intuir que sejam procedimentos de natureza jurisdicional, ou seja, a obtenção da legitimação de posse por via judicial, opinião sustentada pelo autor deste livro. Não foi feliz a terminologia empregada na IN nº 45/2008. O termo “ações” talvez tenha sido empregado no sentido de providências, medidas, iniciativas, como parte das políticas públicas de alçada do INCRA.

O documento normativo objeto desses comentários ganha relevância não apenas porque minudencia os procedimentos, como também porque inclui o *georreferenciamento*, cuja obrigatoriedade emergiu com a edição da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001; portanto, não era previsto na Lei nº 6.383/1976.

Outra crítica que se pode fazer ao texto legal diz respeito ao efeito que se pretendeu conferir à “LO” para fins de acesso ao crédito rural junto às instituições financeiras. É que esse documento serve apenas de mera anuência do Poder Público para que o posseiro faça a sua lavoura no imóvel alheio, pois ele continua pertencendo ao Poder Público, embora sob a posse do particular. Nesse caso, esse imóvel não pode ser objeto de garantia hipotecária, já que o tomador do empréstimo não é titular do domínio, mas o Estado. Quando muito pode constituir a garantia de penhor sobre a safra ou, se os tiver, animais e máquinas.

De nada adiantou o legislador haver consignado, na lei, que o posseiro, portador da “LO”, tem acesso ao crédito, pois, independentemente desse documento, é sabido que os produtores rurais têm merecido o crédito para custeio de suas lavouras, bastando a anuência do órgão competente da União ou dos Estados que controlam as terras rurais públicas. Aliás, muitos Estados já editaram leis que permitem aos posseiros celebrar operações de créditos com os bancos, indepen-

dentemente da anuência prévia. É o que aconteceu, por exemplo, no Estado de Goiás, ao editar ele a Lei nº 9.540, de 26.9.1984, que autoriza a constituição de penhor sobre bens em terras do domínio estadual. Foi uma iniciativa do agrarista convicto então Presidente do IDAGO, Prof. Aldo Azevedo Soares.

Censurável, outrossim, é a inclusão do § 1º no art. 30 da Lei nº 6.383/76, ao dizer que “as obrigações assumidas pelo detentor de ‘Licença de Ocupação’ serão garantidas pelo INCRA”.

É sabido que as garantias previstas no nosso ordenamento jurídico são: *pessoais* (aval e fiança) e *reais* (hipoteca, penhor, anticrese e alienação fiduciária em garantia). Então se indaga: qual a garantia a que se refere o dispositivo citado? Nenhuma, evidentemente, pois não se tem notícia de que aquele ou outro órgão do governo participe da celebração dos financiamentos bancários.

E pior, ainda, é a regra que se contém no § 2º do mesmo artigo, segundo a qual “ocorrendo inadimplência do favorecido, o INCRA cancelará a Licença de Ocupação e providenciará a alienação do imóvel na forma da lei, a fim de ressarcir-se do que houver assegurado”.

Nada mais inútil! Em verdade, se esse preceito serve para alguma coisa será apenas para ensejar o cancelamento da LO, inviabilizando, assim, a titulação definitiva, pelo fato de seu portador não haver cumprido obrigações que assumira com terceiros. É que jamais se ouviu falar que qualquer órgão público (da União ou dos Estados) haja resgatado as obrigações dos posseiros, perante os bancos, de modo que se assegurasse no direito de ressarcimento. Nem podem as instituições financeiras reclamar os seus créditos perante tais órgãos, pois, como demonstrado, não se vinculam nos negócios jurídicos celebrados entre posseiros e tais Bancos. Por outro lado, o imóvel objeto da Licença de Ocupação também não fica vinculado ao empréstimo, a título de garantia real. Daí não se compreender a cogitada alienação do imóvel, se ele continua pertencendo ao Poder Público.

Como se observa, a Licença de Ocupação é um documento de natureza provisória, que mais se presta para aferir a capacidade empresarial do seu portador, durante quatro anos, e para evitar a especulação imobiliária, pois a obtenção do título definitivo, sem o interstício agora previsto, possibilitava a alienação do imóvel, a preços compatíveis com o valor do próprio documento, escoimado de vícios. E não faltava quem os comprasse, pois se sabe da existência dos chamados “grileiros” que, com títulos dominiais bons, adquiridos, acobertavam outras aquisições irregulares de áreas contíguas.

A inovação trazida pela Lei nº 6.383/76, com o escopo de inibir a especulação, não pareceu feliz. Melhor teria sido que se introduzisse a cláusula de inalienabilidade por certo prazo. Com isso, a especulação seria evitada, o titular se fixava no imóvel, que poderia ser dado em garantia hipotecária em operações bancárias mais abrangentes e de prazo mais longo, incluindo-se investimentos e não apenas custeio de lavouras temporárias.

Nessa mesma linha de raciocínio se posicionou ANTÔNIO JOSÉ DE MATTOS NETO,³⁴ ao dizer:

Entendemos que a sistemática anterior era mais consentânea com a filosofia de fixação do homem à terra, pois o título de propriedade, para o posseiro, tem grande significado, nos mais diversos aspectos: jurídico, econômico, social, político. De fato ao seu titular gera segurança jurídica, crédito bancário, melhoria de vida, *status* de proprietário, maior consumo, nova disposição para o trabalho, maior produtividade. Situação essa que no final do processo quem lucra é a economia do País.

De outra parte, afigura-se inexplicável a regra do art. 31 da mesma lei, indicando as possibilidades de cancelamento da LO, quais sejam: (a) pela inadimplência do financiamento do crédito rural; (b) por necessidade pública; e (c) por utilidade pública.

Ora, a expedição de tal documento, segundo a sistemática vigente, se verifica após a discriminação das terras devolutas, certamente depois da fase demarcatória. Sabe-se que a discriminação das terras devolutas tem por objetivo básico identificar as áreas que pertencem ao Poder Público, separando-as das dos particulares, a fim de aplicá-las nos fins previstos no Estatuto da Terra (art. 10).

Se bem analisado o § 2º desse artigo, conclui-se que, afora os projetos de colonização nos imóveis de propriedade pública, as frações de terras restantes deverão ser vendidas. Já o § 1º do referido artigo dispunha:

Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.

E, realmente, não podia ter outra destinação o imóvel discriminado. Veja-se, a propósito, mais um comentário de JACY DE ASSIS:³⁵

Ao propor uma ação de discriminação de terras, o Poder Público não está animado do espírito privatista de adquirente de terras. O Estado não propõe discriminação de terras devolutas para enriquecer seu próprio patrimônio, mas principalmente para regulamentar a situação dos posseiros aí localizados. Somente as terras devolutas vagas, desocupadas, desqueridas ou ilegalmente ocupadas, é que serão incorporadas ao patrimônio público para serem aplicadas nas diversas finalidades de interesse social.

³⁴ Ob. cit., p. 144.

³⁵ Ob. cit., p. 144.

Legitimar a posse dos que têm nas terras devolutas morada e cultura, transformando posseiros de fato em proprietários de direito, é coisa que se percebe, sem grande esforço, como sendo de grande conveniência social.

O que acontece, porém, com a criação da Licença de Ocupação, é que o Poder Público mantém o imóvel em seu nome, conforme dispõe o art. 13 da Lei nº 6.383/76, de sorte que o caráter transitório apregoado no Estatuto da Terra é de prazo indefinido, ou, pelo menos, de quatro anos.

Cumpre questionar, aliás, o conflito que se afigura entre o art. 29, § 1º, e o art. 9º da mesma Lei nº 6.383/76. É que, enquanto este preconiza que, sendo encontradas, na discriminação, áreas legitimáveis, serão lavrados os termos e remetidos ao órgão competente para providências cabíveis, aquele outro cuida da expedição de uma Licença de Ocupação por quatro anos. É de se perguntar: quais as providências cabíveis que os órgãos devem tomar, ao saberem da existência de imóveis legitimáveis, de ocupações legitimáveis? Entende-se que não pode ser outra que não a outorga do título de propriedade ao posseiro. É o que se depreende da leitura do art. 9º da lei, conforme acentuou JACY DE ASSIS,³⁶ ao comentar o mesmo dispositivo:

44. As ocupações podem ser legitimáveis (art. 29) ou não, se atenderem às exigências legais.

De todas serão lavrados os termos de identificação, para permitir a titulação aos que possam recebê-las.

As providências cabíveis são da competência do INCRA, através do Departamento de Recursos Fundiários.

Mas o legislador, ao invés de criar mecanismos mais eficientes para viabilizar as legitimações de posses, coerente com o princípio da privatização das terras públicas, embaraçou ainda mais essa política, com a criação da “Licença de Ocupação” e os seus desdobramentos. E tudo isso a pretexto de evitar a especulação imobiliária que era praticada, ao que se sabe, por uma minoria.

A nova Constituição Brasileira, ao introduzir novos parâmetros para as alienações das terras devolutas, em seus arts. 188 e 189, sugere mudanças na legislação ordinária e quiçá essa licença de ocupação deixe de ser um pré-requisito para a legitimação da posse. É que o novo texto constitucional condiciona a transferência das terras devolutas à compatibilização com a Política Agrícola e com a Reforma Agrária e estabelece a cláusula de inegociabilidade do imóvel pelo prazo de dez anos, a ser inserida, seja no título de domínio, seja no de concessão de uso.

O que se pode criticar na inovação constitucional é apenas o emprego do adjetivo “inegociáveis”, pois isso inviabiliza a constituição de garantias hipotecárias,

³⁶ Ob. cit., p. 218.

ex vi do art. 1.420 do novo Código Civil, considerando-se que a hipoteca é um negócio jurídico.

Merece registro, neste passo, uma interessante inovação embutida na chamada “Lei de Gestão de Florestas Públicas” (Lei nº 11.284/06) que contempla mais um instrumento de regularização de posse de terras públicas ocupadas ou utilizadas tradicionalmente por comunidades locais, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso. É o que está posto no art. 6º, § 3º, da citada lei.

Trata-se, evidentemente, de nova modalidade de regularização fundiária que não se confunde com a legitimação de posse, atrás examinada, até porque esta incide sobre terras devolutas e se limita a uma área máxima de 100 hectares. A novel modalidade de regularização de posse, além de não especificar a natureza de terras públicas – se devolutas ou não –, silencia sobre os limites de áreas. Faz parte da política de gestão das florestas públicas dos diferentes entes federados, cuja medida deve anteceder às concessões florestais.

É importante observar que essa lei não informa como deve ser o procedimento de identificação dessas áreas, mas é possível supor que devem ser aplicadas analogicamente as regras de discriminação de terras devolutas, na medida em que o § 1º, do mesmo art. 6º, preconiza que a destinação será feita de forma não onerosa para o beneficiário e efetuada em ato administrativo próprio, conforme previsto em legislação específica. Os meios de destinação, no entanto, são explicitados assim: I – a criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, observados os requisitos previstos na Lei nº 9.986, de 18.7.2000; II – concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição Federal, e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária; e III – e outras formas previstas em lei.

2.4 A regularização de posse

Se a legitimação de posse teve seu nascimento expressamente previsto na “Lei de Terras” (Lei nº 601/1850), o mesmo não se deu com a “Regularização de Posse”, instituto jurídico que passou a ser concebido posteriormente, com caracteres distintos do daquela outra instituição.

Para muitos, é uma forma derivada de reconhecimento de posse pelo Poder Público, como sucede com a legitimação de posse; só que, no caso, é de caráter oneroso. Resulta da preferência para a aquisição do imóvel, também em função da posse agrária.

A primeira conotação jurídica que se emprestou ao instituto deita raízes no art. 156 da Constituição Federal de 1946, cujo § 1º estava assim expresso:

Art. 156

[...]

§ 1º Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares.

Na proscrita Lei Magna de 1967 (EC nº 1/69), a matéria estava disciplinada no art. 171, já transcrito nas linhas anteriores. Esse dispositivo abrigava, a um só tempo, dois institutos – legitimação e regularização – apoiados na posse agrária. A diferença estava em que a regularização consistia na preferência para a aquisição.

No Estatuto da Terra, a regularização de posse era prevista nos arts. 97 e 102, harmonizados com o art. 25, inc. V, §§ 2º e 3º. Depois, outras regras foram estabelecidas na Exposição de Motivos nº 006, de 30.6.1976, elaborada pelo Ministério da Agricultura e pelo Conselho de Segurança Nacional, aprovada pelo então Presidente da República, Gal. Ernesto Geisel.

Por esses normativos, foram lixados os seguintes requisitos necessários à regularização de posse: (a) morada habitual e cultura efetiva (art. 102, ET); (b) área compatível com a capacidade de exploração do interessado, que podia atingir o limite de 2.000 ou 3.000 hectares, conforme estivesse ou não na “Faixa de Fronteira” (Exp. Mot. nº 006/76); (c) tempo mínimo de ocupação de dez anos (Exp. Mot. nº 006/76); e (d) o interessado não podia ser proprietário rural (art. 25, V, § 3º, do ET).

Além desses requisitos, era entendimento pacífico entre os agraristas que a área de terras tinha de ser superior a 100 hectares, partindo-se do raciocínio de que, sendo área inferior a esse limite, o que se permitia era a legitimação de posse. Tal compreensão ressaiu de orientação interna do INCRA, talvez à míngua de nitidez dos textos legais sobre as duas situações: legitimação de posse (obrigatória e gratuita) e regularização de posse (facultativa e onerosa).

A partir dos requisitos estabelecidos nos diferentes normativos, L. LIMA STEFANINI³⁷ deu um conceito de regularização de posse nos seguintes termos:

é um modo derivado, oneroso e preferencial de aquisição de terras públicas, mediante procedimento típico do órgão executivo, em benefício daqueles que, achando-se na posse destas terras nas formas e sujeições da lei, fazem por provocar a liberalidade do poder público de alienar-lhes as terras aposadas, independentemente de concorrência pública.

³⁷ Ob. cit., p. 159.

O citado autor explica que considera modo derivado, porque a relação jurídica do que passa a ser o titular não surge como um direito novo, sem vinculação com qualquer predecessor, mas configura-se diretamente ligado ao Estado, proprietário anterior, donde se dá início à cadeia dominial. Esclarece também que considera modo oneroso de aquisição, porque o beneficiário paga o valor da terra nua (VTN), custa e emolumentos exigidos pelo Poder Público regularizante, configurando-se uma verdadeira compra e venda. E uma aquisição preferencial – explica mais – porque é o poder público que confere a preempção ao possuidor, ainda que a posse deste seja exercitada por prepostos. Trata-se de procedimento eminentemente administrativo, não ensejando ao interessado a possibilidade de recorrer à via judicial, exatamente porque constitui uma liberalidade do Poder Público: poderá alienar ou não. Por fim, destaca-se o direito do posseiro de não enfrentar concorrência pública.

Tratando-se de um procedimento administrativo com caracteres peculiares a compra e venda, negócio jurídico tipicamente bilateral e oneroso, não se vislumbra possibilidade de obtenção do título na esfera judicial, a menos que, preenchidos todos os requisitos legais e convencionais, o Poder Público se negue a outorgar o título definitivo. Em tal hipótese, acredita-se que se apresente cabível a ação de adjudicação compulsória, regulada no Decreto-lei nº 58, de 10.12.37.

Deve-se assinalar, neste passo, que o instituto da regularização de posse, conquanto não tenha sido expressamente previsto na nova Carta Magna, não foi banido do ordenamento jurídico do País. Em primeiro lugar, porque o art. 188, em seu § 1º, fala em alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas, com área superior a 2.500 hectares, a uma só pessoa física ou jurídica, alienação ou concessão, que depende de autorização do Congresso Nacional. Em segundo lugar, porque o art. 51, das Disposições Transitórias, prevê a revisão de doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a 3.000 hectares, realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987, acrescentando no respectivo § 1º que, no tocante às vendas, a revisão será feita com base exclusivamente no critério de legalidade da operação, o que respalda as regularizações feitas sob a égide das leis anteriores.

Ter-se-á, assim, um novo procedimento ratificatório.

2.5 *Usucapião agrário*

Tendo por base a posse agrária, o direito positivo brasileiro redimensionou o usucapião de imóveis rurais em favor do posseiro. Fê-lo através da Lei nº 6.969, de 10.12.81, depois complementada pelo Decreto nº 87.620, de 21.9.82, que serão analisados em frente.

Trata-se de um instituto jurídico que, a despeito dos salutaros propósitos que o enformaram, tem suscitado as mais diferentes observações da crítica especializada.

A primeira discussão levantada refere-se à terminologia emprestada a essa modalidade de usucapião. Para o legislador de 1981, chama-se **especial**. Talvez tenha querido distingui-lo das formas previstas no estatuto civil de 1916, nos arts. 550 e 551, que a doutrina consagrou com as denominações de **extraordinário** e **ordinário**.

Na verdade, o legislador civilista não estabeleceu denominação àquelas duas formas, que, sabidamente, só incidem sobre imóveis de particulares. Mas a Lei nº 6.969/81, como já dito, foi bastante explícita quanto à denominação, como se vê da ementa ali inserida: “Dispõe sobre a aquisição por usucapião especial.”

E, já a partir do art. 2º, esse vocábulo “especial” aparece com toda sua força adjetivadora.

Nada obstante, os agraristas logo perceberam que se tratava do antigo usucapião *pro labore* de que cuidava o art. 98 do Estatuto da Terra, o mesmo que também já fora chamado de “Constitucional”, por sua origem no texto constitucional de 1934.

ANTÔNIO JOSE DE MATTOS NETO,³⁸ sustentando a pertinência da posse agrária – distinta da posse civil –, adota a denominação de “Usucapião Agrária”, com o que está acolhendo a opinião de Antônio Carrozza, agrarista italiano de grande nomeada. A explicação é de que a expressão encerra noção mais apropriada dos princípios norteadores do Direito Agrário, como se pode ver do seguinte comentário, *verbis*:

preferimos denominar pelo *nomen juris* proposto pelo eminente agrarista italiano Antônio Carrozza – usucapião agrária – por enfeixar, nesta expressão o sentido de aquisição de propriedade rural através da dinâmica diuturna do trato da terra, cuja noção está mais próxima dos princípios e normas propulsoras que alimentam o Direito Agrário.

Na hipótese, aquele agrarista preferiu o gênero feminino para o termo, defendida por outros estudiosos. Aliás, o Novo Código Civil brasileiro também adotou o mesmo gênero feminino, como se vê nos arts. 1.238 e seguintes. A propósito, essa questão é controvertida, conforme assinala THEOTÔNIO NEGRÃO:³⁹

S/ gênero da palavra usucapião: **masculino** (pequeno vocabulário ortográfico da Língua Portuguesa, da Academia Brasileira de Letras; Simões da Fonseca; Cândido de Figueiredo; Hildebrando Lima e Gustavo Barroso; Koogan Larousse; Silveira Bueno; Juca Filho); **feminino** (Novo Dicionário Aurélio, Séguier, Napoleão Mendes de Almeida); **masculino** e **feminino** (Pequeno Dicionário Aurélio). Em latim: feminino.

³⁸ Ob. cit., p. 115.

³⁹ Código de processo civil e legislação processual em vigor. 18. ed. atualizada até 1º.2.88. p. 1001.

Certo é que as duas formas – masculina e feminina – são usadas pelos doutos, por isso que o próprio legislador as tem empregado nas diversas leis editadas. Basta ver que, enquanto a Lei nº 6.969/81 emprega o gênero feminino, o Decreto nº 87.620/82, que a regulamentou, empregou o gênero masculino (v. art. 1º).

O autor prefere a adoção do gênero masculino, por isso chamará, aqui, “Usucapião Agrário”.

E por que não **especial**?

É que, como se sabe, existem no direito brasileiro o usucapião ordinário e o extraordinário. Mas existe ainda o chamado “Usucapião Indígena”, de conotação nitidamente especial, previsto no art. 33, da Lei nº 6.001, de 19.12.1973.

Assim, pode-se dizer que há duas espécies de usucapião especial: o **agrário** e o **indígena**. Nesse caso, o que se chamaria especial – que é o gênero – chamaria-se “agrário”, espécie do gênero “especial”.

O Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA,⁴⁰ ao comentar a designação “especial” dada pelo legislador, também a critica, dizendo que “a designação é imprópria, já que especial é, igualmente, a usucapião indígena. Ambos têm um específico *desideratum*”.⁴¹

O usucapião agrário funda-se na posse-trabalho, assim entendida como aquela caracterizada pela utilização econômica do bem possuído, através do trabalho. O trabalho é o fator de maior influência no reconhecimento da posse, pelo Estado. Daí dizer-se que o trabalho é o fator preponderante da propriedade, na sua aquisição pelo usucapião.

Outro não era o sentido adotado na sua concepção original, a partir da Carta de 1937, depois revigorada no art. 98 do Estatuto da Terra, revogado pela Lei nº 6.969/81.

À propósito, pode-se dizer que a origem do usucapião agrário tem raízes na elaboração constitucional de então, pois, prevista na Lei Magna de 1937, figurou nas que se seguiram, exceção apenas na de 1967, de curta duração, sem contudo destruir o instituto jurídico, a esse tempo já plasmado no Estatuto da Terra, que, na hipótese, não restou alterado nesse particular pela simples omissão daquele texto constitucional. É o que se extrai do magistério de CARLOS MAXIMIANO,⁴² segundo o qual “para interpretarmos a constitucionalidade de uma lei ou regra deve-se aplicar a exegese sistemática e teleológica, mormente esta última”.

⁴⁰ Ob. cit., p. 240.

⁴¹ O art. 1.242, parágrafo único, parece ter criado uma nova modalidade de usucapião agrário, quando o possuidor houver adquirido o imóvel a título oneroso, mas nele tenha realizado investimento econômico. Nesse caso, o prazo reduz-se a cinco anos.

⁴² *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947. p. 347.

No caso, o fato de a Constituição Federal de 1967 haver silenciado sobre o assunto não significa que o preceito contido na Lei nº 4.504/64 (art. 98) tivesse perdido a sua vigência e validade no contexto legal vigente, ainda mais quando encerrava conteúdo altamente social, coincidente com o objetivo constitucional estampado naquela mesma Carta sobre a função social da propriedade.

Não há como negar, portanto, a índole constitucionalista do usucapião agrário, pois, se aquela Lei Magna não o previu, expressamente, também não o baniu do ordenamento jurídico agrário.

De acordo com o art. 1º da Lei nº 6.969/81, são os seguintes os requisitos que devem ser observados no usucapião agrário:

- a) que o sujeito do direito seja o produtor rural, pessoa física;
- b) que ele não seja proprietário de imóvel, rural ou urbano;
- c) que ele possua o imóvel direta e pessoalmente como se fosse seu;
- d) que a posse seja por prazo não inferior a cinco (5) anos;
- e) que a posse seja sem oposição;
- f) que a área seja contínua, não excedente de 25 hectares, ou do tamanho do módulo regional;
- g) que haja produtividade da terra pelo trabalho do possuidor e de sua família;
- h) que o possuidor tenha na terra a sua morada permanente.

Esses requisitos, por sua clareza, dispensam comentários. Não estão, todavia, imunes de críticas.

Veja-se, por exemplo, a exigência de o possuidor não ser proprietário de outro imóvel, ainda que urbano. Para OSWALDO e SÍLVIA OPITZ,⁴³ a regra tem de ser examinada em termos. Dizem eles:

Desde logo, impõe-se uma advertência aos aplicadores da lei: nem muito ao mar, nem muito à terra, para não impossibilitar sua finalidade social. Se o trato da terra rural for de tal modo insignificante, não se deve negar o direito do usucapiente. Ou se a propriedade urbana – como no caso de um condomínio – for tal que não iniba a concessão do direito ao usucapião rústico.

Quanto ao requisito de que o possuidor tenha a terra como sua, há entendimento de que não se trata do *animus domini* adotado na concepção civilista. Nesse sentido foi a advertência de Pontes de Miranda, citado por ANTÔNIO JOSÉ MATTOS NETO,⁴⁴ segundo a qual “não se deve entrar no foro íntimo do possui-

⁴³ *Tratado de direito agrário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 1, p. 98.

⁴⁴ Ob. cit., p. 122.

dor, investigar a sua consciência, para atribuir-lhe o direito à propriedade, via usucapião. O que dele se exige é prova de que trabalha no imóvel, exerce atividades agrárias”.

Igualmente tem suscitado comentários dos autores o requisito que trata da “posse pessoal e direta” do usucapiente. Indaga-se, com efeito, se é admissível a *accessio possessionis* e a *successio possessionis*, como sucede no usucapião civil.

É ponto pacífico na doutrina agrarista que, no usucapião agrário, não se conhece a figura do preposto, nem se admite que a posse do antecessor se some à do atual, para efeito de composição do tempo necessário à prescrição aquisitiva. A posse há de ser direta e pessoal e ininterrupta. Quando muito se concebe a *successio possessiones* em caso de morte do possuidor, porque, no contexto agrário, a chamada “propriedade familiar” constitui um dos seus postulados. Ademais, se bem analisado o fundamento do usucapião agrário, é à família que ele se destina, à família do produtor rural, do pequeno produtor, por isso que se estabeleceu um limite de área (na Lei nº 6.969/81, 25 ha, na nova Constituição, 50 ha, art. 191, CF 1988).

Quanto ao objeto, o próprio texto legal explicitou que o imóvel usucapível por essa modalidade é o imóvel rural e, segundo a Lei nº 6.969/81, tanto podia ser de particulares como devoluta, o que, para muitos, foi considerado um grande avanço, retirando o sentido da Súmula 340, do STF.

Agora, a nova Carta Magna vem abrigar, em seu texto, o usucapião agrário, mas restringindo às terras particulares, assim dispondo:

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornado-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Mas, para desencanto dos agraristas, o Congresso Constituinte, à última hora, introduziu a esse artigo um parágrafo único, dispondo que **“os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”**.

Tal disposição não constava dos projetos “A” e “B” da Constituição, de sorte que o festejado avanço introduzido na Lei nº 6.969/81 passou a ser um retrocesso no novo texto constitucional, já que foi eliminado o usucapião agrário sobre terras devolutas.

O novo Código Civil brasileiro também abrigou essa modalidade de usucapião em seu art. 1.239.⁴⁵

⁴⁵ O procedimento dessa modalidade de usucapião obedecerá, certamente, ao que está disciplinado na Lei nº 6.969/81.

São as seguintes as diretrizes que devem ser observadas na ação de usucapião agrário:

- a) a competência é do Juiz da Comarca da situação do imóvel;
- b) o rito é o sumário, regulado nos arts. 275 e seguintes do Código do Processo Civil, assegurada a sua preferência sobre qualquer outro;
- c) não obstante o rito previsto, é admissível a realização de audiência de justificação prévia da posse, com vista à concessão de sua manutenção em caráter liminar;
- d) as comunicações processuais consistem na citação pessoal daquele em cujo nome esteja registrado o imóvel usucapiendo, dos réus ausentes, incertos e desconhecidos, sob as regras estabelecidas no art. 232 da lei processual civil, valendo para todos os atos do processo;
- e) o prazo para contestar a ação é contado a partir da intimação da decisão que declara justificada a posse;
- f) se o autor da ação pedir assistência judiciária gratuita, envolve esta até os emolumentos para o registro da sentença favorável que for prolatada;
- g) o usucapiente pode invocar, como matéria de defesa, o seu direito de usucapir o imóvel, valendo a sentença que o reconhecer como título registrável.

Muitas têm sido as críticas que se levantam contra algumas dessas diretrizes.

A primeira delas diz respeito ao rito sumário, expressamente previsto no texto legal. Não se questiona o procedimento, em si, pois os propósitos são a celeridade na solução do conflito de interesses. O que se objeta é a admissão de audiência de justificação prévia da posse, abolida na ação de usucapião de terras particulares, no caso, ordinário e extraordinário (Lei nº 8.951, de 13.12.94).

A propósito, é coerente a observação de THEOTÔNIO NEGRÃO:⁴⁶

O artigo supra (art. 5º, § 1º) estabeleceu um processo sumaríssimo especial, se assim é possível dizer, porque pode começar por uma justificação de posse (§ 1º), hipótese em que a contestação não é apresentada em audiência (§ 4º); só a partir da decisão que declarar justificada a posse é que será cabível o rito sumaríssimo, com todas as consequências que daí decorrem.

De fato, essa justificação prévia da posse, em procedimento sumário, causou perplexidade. O próprio autor deste trabalho, na primeira semana após a edição da

⁴⁶ Ob. cit., p. 1002.

Lei nº 6.969/81, deu a lume um artigo publicado em jornal, enfocando o assunto, de que se transcrevem alguns trechos, por sua atualidade e pertinência.

atenho-me a um só aspecto que o novel diploma me despertou, embora contendo apenas uma dúzia de artigos.

Refiro-me à questão relacionada com o prazo para contestar a ação, que, a meu sentir, se apresenta dúbia. E toda a questão se situa no art. 5º (*caput*) e no parágrafo quarto (§ 4º).

O artigo 5º dispõe: “Adotar-se-á, na ação de usucapião especial, o procedimento sumaríssimo, assegurada a preferência à sua instrução e julgamento.”

O parágrafo quarto do mesmo artigo, à sua vez, normatiza, *ipsis verbis*: “O prazo para contestar a ação correrá da intimação da decisão de declarar justificada a posse”.

Ora, nas ações de procedimento sumário, segundo a regra consubstanciada no art. 278 do Código do Processo Civil, a defesa do réu – que poderá ser escrita ou oral – deve ser oferecida na audiência de instrução e julgamento, que o juiz designa logo ao despachar a petição inicial, determinando a citação do requerido.

Todavia, a Lei nº 6.969, de 10.12.81, no citado parágrafo quarto, manda que o prazo para contestar a ação correrá da intimação da decisão que declarar justificada a posse.

Cumpra ponderar que a justificação da posse, na ação de que se cuida, não se apresenta obrigatória, porquanto apenas viabiliza a manutenção liminar do autor na posse do imóvel, por isso é tida como mera faculdade, nos exatos termos do parágrafo primeiro (§ 1º) do citado artigo quinto (§ 5º), assim expresso:

§ 1º O autor, expondo o fundamento do pedido e individualizando o imóvel, com dispensa da juntada da respectiva planta, poderá requerer, na petição inicial, designação de audiência preliminar, a fim de justificar a posse, e, se comprovada esta, será nela mantido, liminarmente, até a decisão final da causa.

A expressão contida no texto transcrito é **poderá requerer** e não **requerirá**, daí por que concluo tratar-se de faculdade conferida ao autor.

Desse modo, o prazo para o réu contestar a ação de usucapião agrário pode ser entendido de duas formas, a depender do pedido ou não de justificação de posse, pelo autor. Havendo esse pedido, o prazo para contestar começa da intimação da decisão que declarar justificada a posse (§ 4º). Se não houver o pedido de justificação prévia da posse, há de se entender que o prazo será o da audiência de instrução e julgamento, designada nos termos do art. 278, do Código de Processo Civil.

Além dessa duplicidade de formas de contagem de prazo para defesa do réu, na ação em espécie que o texto comentado encerra, ainda há a considerar-se que a lei se apresenta omissa e incongruente nesse particular. Omissa, porque não informa que prazo é esse que se conta da intimação da decisão que declarar justificada a posse (§ 4º). Incongruente, porque, se se considerar o prazo de 15 dias, do procedimento ordinário (art. 297 do CPC), desfigura-se o procedimento sumário que o legislador quer imprimir aos feitos em espécie, porque este, como é sabido, se rege por disposições próprias (art. 275 do CPC), inclusive, como se demonstrou, quanto ao prazo de oferecimento da contestação.

Semelhante observação foi feita por ANTÔNIO MACEDO DE CAMPOS,⁴⁷ que, depois de considerar *sui generis* o procedimento previsto para a ação de usucapião agrário, diferente daquele outro disciplinado no Código de Processo Civil, a que chamou de “puro”, sustenta que o prazo para contestar é de quinze (15) dias, valendo-se do seguinte argumento:

A matéria que deveria ser extremamente simples se complica, pois em se tratando de processo sumaríssimo não há falar-se em prazo para contestação. O juiz designa a audiência e, no dia de sua realização, nela comparecerá o réu, oferecendo defesa, escrita ou oral.

No entender do autor, a única solução passível e dentro da lógica seria seguir-se a regra geral, quinze dias, em face do art. 297 do Código de Processo Civil.

Antônio Macedo Campos chega a sugerir que se modifique o § 4º do art. 5º da lei em estudo, ao pretexto de que sem essa supressão o prazo para contestar há de ser de 15 dias e, só a partir daí, poderá o juiz designar a audiência prevista no Capítulo 111 do Código do Processo Civil, “Do Procedimento Sumário”, em seu art. 278.

RAYMUNDO LARANJEIRA⁴⁸ também opina sobre esta tormentosa questão:

O § 4º do art. 5º parece chocar-se, mas não se choca com o § 1º. Este é o que fala da audiência preliminar de justificação de posse e aquele o que diz “o prazo para contestar a ação correrá da intimação da decisão que declarar justificada a posse.

Pergunta-se: isto conduziria à imagem de que a contestação só se procede necessariamente após justificada a posse?

Não. Depreendemos, mesmo, do autor do anteprojeto da lei, que a justificação é instrumento para a manutenção da posse e não pressuposto da própria ação: ‘da maior importância foi a ideia de conceder-se, liminarmente, a manutenção de posse ao requerente de usucapião, mediante simples

⁴⁷ Teoria e prática do usucapião. São Paulo: Saraiva, 1982. p. 180-181.

⁴⁸ Ob. cit., p. 269.

justificação prévia, como se se tratasse de uma ação possessória'. Logo, não há dependência entre uma coisa e outra, mas simples interdependência de procedimento, à escolha exclusiva do usucapiente.

Tendo preferido antes a justificação, é evidente que cumprir-se-á a regra supra, passando-se à contestação do réu, depois da decisão que declarou justificada a posse, isto é, da sentença que concedeu liminar de manutenção de posse.

Se, todavia, o usucapiente não optou por essa medida, a contestação proceder-se-á normalmente, na audiência inaugural, por exigência até do rito sumaríssimo (CPC, art. 278).

Em qualquer dos casos, porém, a resposta ao réu haverá de se realizar dentro de 10 dias (CPC, art. 278), devendo todos os atos do processo efetivar-se na faixa máxima de 90 dias (CPC, art. 281).

A opinião do autor deste trabalho, conforme já foi demonstrado no artigo que publicou no jornal *O Popular*, de Goiânia (GO), referido em passagem anterior, é semelhante à que foi exposta.

A matéria, como se vê, é controvertida e, por certo, ainda vai merecer um tratamento jurisprudencial compatível com o espírito da lei, que é, a um só tempo, assegurar ao usucapiente a manutenção liminar da posse e garantir ao proprietário o direito de defesa, em face do princípio do contraditório.

Um outro ponto em que a doutrina vem se conflitando é sobre a inovação trazida pela Lei nº 6.969/81, segundo a qual o usucapião agrário pode ser invocado como matéria de defesa, valendo a sentença que o reconhecer como título próprio para registro imobiliário.

Para ANTÔNIO DE MACEDO CAMPOS⁴⁹ essa inovação foi excelente, na medida em que o texto se mostra coerente com a SÚMULA 237, do STF. Além do mais – lembra: *Recorda-se, a propósito, que nas possessórias não há autor nem réu, mas promovente e promovido, uma vez que, se o juiz negar a posse a uma das partes, terá de concedê-la à outra.*

Realmente, a inovação reside na inserção, no texto legal, do que já estava consagrado na citada súmula da Suprema Corte. Há, porém, um lado que não pode passar despercebido. Trata-se do valor atribuído à sentença, que se bastará para registro imobiliário, o que não acontece nas outras formas de usucapião, pois, nestes casos, não se dispensa o ajuizamento da ação de usucapião, embora o usucapiente já promova a medida com razoável vantagem probatória.

⁴⁹ Ob. cit., p. 186.

O que se questiona é que, em tal hipótese, não há comunicação processual a eventuais interessados certos e incertos, o que seria dispensável em caso de ajuizamento da competente ação.

Outro ponto refere-se à eventualidade de um conflito, se, por exemplo, o proprietário ajuizar ação possessória contra o usucapiente, obtendo a concessão de proteção liminar, e o réu, em sua defesa, arguir a prescrição aquisitiva. Qual é o efeito dessa arguição? O juiz revoga a liminar da possessória?

Para responder a essa indagação, TUPINAMBÁ MIGUEL CASTRO DO NASCIMENTO⁵⁰ trouxe a opinião de Adroaldo Furtado Fabrício, vazada nos seguintes termos:

Não é lícito ao juiz, na ausência de agravo (que lhe proporcionaria o juízo de retratação), reconsiderar a decisão liminarmente proferida: embora com algumas vacilações e dissonâncias, essa era a opinião predominante antes de 1973. Com efeito, o mecanismo todo da proteção possessória orienta-se pelo interesse público na estabilidade da situação de fato. Um sistema que permitisse ao juiz dar e retirar sucessivamente a posse, segundo a variante que a seu espírito oferecesse a prova ao longo do processo, negaria a base mesma desse mecanismo. Para decidir sobre a posse, tem o julgador duas oportunidades definidas: a apreciação do pedido liminar e a sentença definitiva, que confirme ou modifica provimento inicial.

Sobre o outro questionamento – a desnecessidade de ajuizamento da ação de usucapião – OSWALDO e SÍLVIA OPTIZ⁵¹ fazem o seguinte comentário:

pelo que se depreende do art. 7º, o legislador quer que a contestação tenha valor de reconvenção, ou que permita o exame do contraditório, na ação de reivindicação que lhe é proposta. Há exemplo desse tipo de contestação, com efeito reconvenicional, na ação renovatória de locação (Dec. nº 24.150/34). Nada impede que o possuidor reconvenha, dando ao juiz a oportunidade de reconhecer o usucapião, valendo a sentença que o reconhecer como título de domínio, igual àquele do art. 1º, que será levado a registro no Registro de Imóveis.

[...]

Não cremos que esteja certa a orientação legal, pelos conflitos que dará em sua aplicação. Em todo o caso, é possível que essa defesa, na forma de reconvenção, nesta hipótese, seja passível e que o juiz da causa tome essa defesa como se fosse, como é, uma verdadeira ação de usucapião, pelo reconhecimento que o art. 7º lhe dá.

⁵⁰ *Usucapião*. 4. ed. Porto Alegre: Síntese, p. 225.

⁵¹ Ob. cit., p. 138-139.

A opinião doutrinária transcrita não destoa da regra contida no parágrafo único do art. 315 do Código de Processo Civil, porquanto a vedação da reconvenção em procedimento sumário somente se dá quando o autor demanda em nome de outrem. Afinal de contas, a ação de usucapião agrário não segue, a rigor, o rito sumário, conforme já entendeu, certa feita, o Tribunal de Justiça de São Paulo, por suas Câmaras Cíveis Reunidas, ao apreciar o Conflito de Competência nº 500422910, em 23.9.83, conforme se retira da ementa a seguir transcrita:

COMPETÊNCIA RECURSAL. Usucapião especial – Embora a referência do Art. 5º, da Lei nº 6.969, de 10.12.81, realmente a ação de usucapião especial (*rectius*, usucapião “pro labore”) não segue, quando menos na generalidade dos casos, o rito sumaríssimo, o qual se caracteriza pela concentração dos atos processuais em audiência de conciliação, instrução e julgamento.

A Lei nº 6.969/81 mantém procedimento especial, semelhante ao do usucapião de terras particulares previsto no Código de Processo Civil.

Assim, a competência recursal é do Tribunal de Justiça, e não do Tribunal de Alçada.⁵²

Pela leitura dos judiciosos votos manifestados no julgamento acima, conclui-se que os doutos magistrados entenderam que, embora o art. 5º da Lei nº 6.969/81 o diga expressamente, não se devia considerar rito sumário, mas o rito previsto no Código de Processo Civil. Para tanto, basearam-se na semelhança de procedimentos, só havendo distinção em dois pontos, a saber: (a) é dispensável a planta do imóvel; (b) a audiência de justificação prévia é uma faculdade e não um pressuposto da ação, como acontecia na ação de usucapião de terras particulares (art. 942, § 1º – CPC). Quanto ao mais, o feito tem a mesma marcha dos outros tipos de usucapião.

Também entenderam os magistrados paulistas que a referência a “sumaríssimo”, feita no citado art. 5º da lei, revela apenas a preocupação do legislador em dar celeridade ao processo da espécie, pois se trata do mesmo usucapião *pro labore*, criado na Constituição Federal de 1934, mantido na de 1946, consagrado no art. 98 do Estatuto da Terra, redimensionado na Lei nº 6.969/81 e, agora, confirmado no novo texto constitucional. As diferenças circunscrevem-se apenas à questão das áreas e do prazo de posse.

Na verdade, a experiência do rito sumaríssimo, hoje sumário, introduzido em nosso sistema processual, a partir de 1973, não atingiu os objetivos de celeridade pretendidos pelo legislador. Pelo contrário, já se diz, em linguagem vulgar, nos meios forenses, que “o rito sumaríssimo é o mais ordinário dos ritos”.

⁵² RT, v. 585, p. 169-173.

Talvez os magistrados paulistas estejam com a razão. E, se o entendimento manifestado naquele julgado ganhar a simpatia e a aceitação dos demais Tribunais do País, terminará vingando a tese de Oswaldo e Sílvia Opitz, no sentido de que é admissível a reconvenção na ação de usucapião agrário, até porque o § 1º do art. 278 do Código de Processo Civil admite que o réu formule, na contestação, pedido em seu favor, desde que fundado nos mesmos fatos referidos na inicial.

De toda a abordagem feita sobre o usucapião agrário, conclui-se que se trata do instituto jurídico da mais alta significação no contexto agrário e processual. No agrário, porque representa mais um meio de titulação de imóveis aos que trabalham a terra, com base na posse-trabalho. E, no campo processual, por seus aspectos inovadores, explicáveis e justificáveis pela finalidade social que encerra.

2.6 *Aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras*

A Constituição Federal do Brasil consigna um preceito bastante abrangente para brasileiros e estrangeiros, no que tange a direitos e deveres individuais e coletivos. Lê-se, com efeito, no art. 5º, o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos **estrangeiros residentes** no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes.

À primeira vista, parece não haver limitações para que uma pessoa estrangeira adquira qualquer bem, móvel ou imóvel, em terras brasileiras, posto que o texto constitucional transcrito iguala brasileiros e estrangeiros em tudo, inclusive quanto ao direito de propriedade. Apenas condiciona a que a pessoa tenha **residência** no país.

Há que se registrar, em primeiro lugar, uma falha do legislador constituinte, ao exigir “residência” ao invés de “domicílio”. Este teria sido o melhor vocábulo, pois, tal como está no artigo acima, as pessoas jurídicas estariam excluídas do direito de ter propriedades no Brasil, já que não têm residência, mas domicílio. Sabe-se que tanto pessoas físicas (ou naturais) como pessoas jurídicas têm domicílio, daí a conveniência do emprego dessa palavra, ao invés daqueloutra.

Segundo o magistério de MARIA HELENA DINIZ,⁵³ calcada em Serpa Lopes e Washington de Barros Monteiro, “o domicílio é a sede jurídica da pessoa, onde ela se presume presente para efeitos de direito e onde exerce ou pratica, habitualmente, seus atos e negócios jurídicos”.

⁵³ *Curso de direito civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1982. v. 1. p. 100.

Da consagrada autora⁵⁴ também é a lição:

As pessoas jurídicas também têm seu domicílio, que é a sua sede jurídica, onde os credores podem demandar o cumprimento das obrigações. Como não têm residência, é o local de suas atividades habituais.

Cumpre examinar, agora, se há, realmente, igualdade absoluta entre brasileiros e estrangeiros para a aquisição de bens, especialmente imóveis rurais, no território pátrio. Não há.

O Ato Complementar nº 45, de 30.1.1969, instituiu limitação rigorosa para o exercício desse direito pelos estrangeiros. Não obstante isso, aquele diploma legal abriu, expressamente, a exceção relacionada com os casos de transmissão *causa mortis*.

O mencionado Ato Complementar também dispôs sobre a necessidade de edição de uma lei para estabelecer condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficaria sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

A preconizada lei foi editada em 7.10.71, sob o nº 5.709, ainda em vigor até a presente data, naturalmente com algumas alterações posteriores.

Foi essa lei que, a par de outras disposições mais liberais, flexibilizou a exigência da residência ou domicílio para pessoas naturais e jurídicas. Assim, retirou do regime ali estabelecido a pessoa jurídica brasileira da qual participassem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tivessem a maioria do seu capital social e residissem ou tivessem sede no exterior. Também liberou daquela exigência o estrangeiro que pretendesse imigrar para o Brasil, desde que celebrasse, ainda em seu país de origem, compromisso de compra e venda de imóvel rural e que, dentro de três anos, contados da data do mencionado contrato, viesse fixar domicílio no Brasil e explorasse o imóvel. Sabe-se que essa exceção já foi abolida, por força da Lei nº 6.815, de 19.8.90.

A pessoa física não poderá adquirir mais de 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua. Esse limite, porém, pode ser aumentado mediante autorização do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País (art. 12, § 3º, da Lei nº 5.709/71). O art. 23, § 2º, da Lei nº 8.629, de 25.2.93, todavia, aumentou para além de cem módulos, em se tratando de pessoa jurídica estrangeira, sendo que a autorização não é mais do Presidente da República, mas do Congresso Nacional. Doutra parte, se a área for superior a três módulos e inferior a 50, a autorização somente poderá ser dada quando o pretendente à sua aquisição apresentar projeto

⁵⁴ Ob. cit., p. 122.

da exploração que irá desenvolver (art. 7º, § 2º, Decreto nº 74.965, de 26.11.74). Mas a área não superior a três módulos ou em caso de sucessão legítima poderá ser adquirida livremente, salvo se for em área considerada indispensável à segurança nacional, caso em que dependerá de assentimento do Conselho de Defesa Nacional (CF, art. 91, § 1º, inc. III, c.c. a Lei nº 5.709/71, arts. 1º, § 2º e 7º).

Cumpre assinalar, também, que os estrangeiros de nacionalidade portuguesa, com residência permanente no país, – por força do Decreto nº 70.436, de 18.4.72 (art. 13, alínea *h*), que regulamentou o Decreto Legislativo nº 82, de 24.11.71, que, à sua vez, aprovou a convenção sobre igualdade de direitos e deveres entre brasileiros e portugueses – poderão adquirir, sem restrições, imóveis rurais no território nacional.

As pessoas jurídicas estrangeiras somente poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários. Tais projetos deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão competente de desenvolvimento regional na respectiva área (SUDAM, SUDENE etc.). E, se for projeto industrial, será ouvido o competente Ministério da Indústria. As pessoas jurídicas que se constituírem sob a forma de sociedade anônima e que se dedicarem a loteamentos rurais, que explorarem diretamente áreas rurais ou que forem proprietárias de imóveis rurais não vinculados às suas atividades estatutárias, terão as ações obrigatoriamente nominativas. Se for pessoa jurídica estrangeira que explore a atividade de colonização de terras, no mínimo 30% da área total deverá ser ocupada por brasileiros.

A soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a 1/4 da superfície dos municípios onde se situem. Se as pessoas estrangeiras forem da mesma nacionalidade, não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% daquele limite de 1/4 da superfície, salvo se o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sobre regime de comunhão de bens (Lei nº 5.709/71, art. 12, § 2º, inc. III). A esse respeito, DORGIVAL TERCEIRO NETO⁵⁵ oferece interessante exemplo:

se um determinado Município tem 300 mil hectares, 1/4 de sua área, ou seja, 75 mil hectares, poderão ser distribuídos com estrangeiros de nacionalidades diversas. Mas se acontecer que os candidatos à aquisição formem um grupo da mesma origem, os seus integrantes serão alojados ou distribuídos em terras que não ultrapassarão de 30 mil hectares, equivalentes, portanto, a 40% de 1/4 da área do município.

As aquisições se formalizam, obrigatoriamente, por escritura pública. Os Cartórios de Registros de Imóveis são obrigados a manter livros próprios de cadastros

⁵⁵ *Noções preliminares de direito agrário*. 2. ed. João Pessoa: Universitária – UFPb, 1985. p. 43.

especiais das terras adquiridas por estrangeiros. Trimestralmente, os Oficiais desses Cartórios são obrigados, sob pena de perda do cargo, a enviar à Corregedoria da Justiça do Estado a que estiverem subordinados, bem como ao Ministério da Agricultura, a relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras. E, quando se tratar de áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional, como, por exemplo, as da Faixa de Fronteiras, essa comunicação também deverá ser feita ao Conselho de Defesa Nacional.

São nulos, de pleno direito, os atos de transmissão de imóveis rurais a estrangeiros sem a observância das regras legais estabelecidas. Os tabeliães ou oficiais de registros de imóveis que as inobservarem responderão civilmente pelos danos que causarem aos contratantes, sem prejuízo da responsabilidade criminal por prevaricação ou falsidade ideológica. Os alienantes serão obrigados a restituir aos adquirentes o preço recebido.

Com exceção dos casos previstos na legislação de colonização, onde os estrangeiros se estabeleçam como agricultores imigrantes, é proibida a doação de terras pertencentes à União ou aos Estados.

Depois de analisadas as restrições legais impostas às pessoas estrangeiras, sejam naturais ou jurídicas, parece indispensável, no enfoque dessa matéria, uma ligeira incursão nos motivos que inspiraram a edição de uma legislação rigorosa para os alienígenas e uma reflexão sobre se esses motivos subsistem nos dias atuais, quando reina enorme expectativa em torno do propalado Mercosul e da decantada globalização da economia.

O Prof. VICENTE CAVALCANTI CYSNEIROS,⁵⁶ que escreveu uma das mais ricas obras sobre o tema aqui abordado, opinou, assim:

A existência de vastos vazios demográficos, as determinantes de integração nacional foram alguns dos imperativos que levaram o legislador a estabelecer uma sistemática de controle à aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas.

Tais providências, no plano institucional e na legislação ordinária, significaram menos uma manifestação de xenofobia ou jacobinismo “à outrance”, do que a exata aferição das necessidades de ordem estratégica e de segurança, e ainda, a necessidade de um ordenamento que profundas repercussões econômicas enseja, sobretudo num país em que se afirma em extensas áreas a indefinição da propriedade, com a incidência do regime da posse, e apreciável contingente de terras do domínio público carentes de individuação.

⁵⁶ *O estrangeiro e a propriedade rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1985. p. 26.

O Prof. RAFAEL AUGUSTO DE MENDONÇA LIMA⁵⁷ também manifestou a sua opinião, com as seguintes considerações:

Estas restrições objetivam, em primeiro lugar, impedir que estrangeiros adquiram imóveis rurais para simples especulação. Além disto, estas restrições objetivam impedir o afluxo excessivo de pessoas estrangeiras para o Brasil, principalmente as jurídicas, com a finalidade de adquirir imóveis rurais, isto é, de bens de produção, de bens vitais e de matérias-primas. Finalmente, estas restrições visam proteger os nacionais, como é evidente das disposições que vedam a ocupação de mais de $\frac{1}{4}$ das áreas dos municípios por pessoas estrangeiras, e as que vedam a ocupação de 40% de $\frac{1}{4}$ das áreas dos municípios por pessoas estrangeiras de uma mesma nacionalidade e esta última restrição visa impedir o excesso de concentração de estrangeiros de uma mesma nacionalidade em uma região determinada.

O Prof. PAULO TORMINN BORGES,⁵⁸ depois de ressaltar a conotação com a segurança nacional, observa: “A formação de quistos étnicos em nosso território poderia representar perigo momentâneo para nossa segurança, para nossa integridade territorial e para a homogeneidade da Nação: língua, sentimento pátrio etc.”

Destarte, se o que inspirou a legislação restritiva foi a segurança nacional e a proteção dos brasileiros, urge repensar esses motivos, na atual quadra da história, em que se propala a abertura do mercado a todos os setores da economia, inclusive até mesmo na exploração do petróleo. Emendas à Constituição foram aprovadas no Congresso Nacional, embora ainda falte regulamentação. Mas essas alterações no texto constitucional levam o observador a refletir que a Lei nº 5.709/71 logo estará passando por substanciais alterações, senão por sua total revogação.

Aliás – e a propósito – o art. 190 da vigente Carta Magna já sinalizou para esse rumo, assim prescrevendo: “Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.”

Pretendeu-se que essa lei fosse a de nº 8.629, de 25.2.93, que contemplou, no seu art. 23 e respectivos parágrafos, algumas regras a respeito do tema. Não foram, porém, satisfatórias. Primeiro, porque o *caput* do mencionado artigo cuidou apenas do arrendamento e não de aquisições. Em segundo lugar, porque mandou aplicar a Lei nº 5.709, de 7.10.71, com o que, portanto, revigorou o principal mandamento legal a respeito da matéria. Mas, lastimavelmente, essa lei nada trata a respeito do arrendamento, daí por que não se sabia como aplicá-la nas relações contratuais de arrendamento. Não se ignorava que arrendamento não se

⁵⁷ Ob. cit., p. 239.

⁵⁸ *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. Ob. cit., p. 43.

confunde com a compra e venda ou com outra forma de alienação de uma coisa. Ademais, o arrendamento de imóveis rurais, em nosso País, obedece a disciplinas extremamente rígidas (arts. 92 e segs. do ET e o art. 13, da Lei nº 4.947/66, além do Decreto nº 59.566/66, todos tratados aqui, em outro capítulo).

O ponto positivo dessa nova lei (Lei nº 8.629/93) ficou por conta da extensão da área a que poderá ter acesso a pessoa jurídica estrangeira para além de cem módulos (Lei nº 8.629, de 25-2-93, art. 23, § 2º). A outra virtude foi a de fazer expressa referência à **pessoa física residente e jurídica autorizada a funcionar no Brasil**. Com isso, afastou as dúvidas e críticas sobre o termo “residentes” empregado genericamente para pessoas físicas e jurídicas no *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

Neste passo, cabe observar que a Lei nº 11.284, de 2.3.2006 – que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável –, preocupou-se em excluir do objeto das concessões florestais os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais, determinando que essa proibição seja explicitada nos editais de licitação, bem como que seja definida a responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivem esses produtos, além dos eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao poder concedente.

Oportuniza-se acrescentar, outrossim, que a Instrução Normativa nº 70, de 6 de dezembro de 2011, baixada pelo Incra, publicada no *Diário Oficial da União* do dia 9 daquele mês, ao fixar as diretrizes para os procedimentos instaurados naquela autarquia que tenham por objeto a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, enfatizou a necessidade de observância do regime patrimonial adotado no casamento entre pessoas naturais brasileiras e estrangeiras, explicitando a regra contida na lei de regência (Lei nº 5.709/71 – art. 12, § 2º), dando realce à comunicação dos bens, o que significa que tanto pode ser o regime de comunhão universal, como o de comunhão parcial adotado no casamento.

Assim, de acordo com o § 2º do art. 7º e art. 11 da mencionada Instrução Normativa, não se computam na limitação de 25% da superfície territorial do município de localização do imóvel, as áreas adquiridas ou arrendadas por pessoas estrangeiras casadas com pessoas naturais brasileiras, quando o regime de casamento adotado determinar a comunicação dos bens.

5

Peculiaridades Regionais sobre Bens Públicos

1 Terrenos de marinha

O Decreto-lei nº 9.760, de 5.9.1946, entre outros assuntos, trata dos terrenos de marinha, dando-lhes a seguinte definição:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte de terra, da posição da linha preamar média de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

A influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de cinco centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

O mesmo diploma legal de 1946 também dispõe sobre os **terrenos acrescidos de marinha**, que são aqueles formados, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas em prosseguimento aos de marinha (art. 3º).

Por ficção legal, também se consideram terrenos de marinha os chamados **terrenos marginais**, que são aqueles banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, e que vão até a distância de 15 metros medidos horizontalmente para a parte de terra, a contar da linha média das enchentes ordinárias (art. 4º do Decreto-lei nº 9.760/46). Vale esclarecer, neste passo, que essa cate-

goria de terrenos de marinha é apenas para aqueles que se situam nas margens dos rios navegáveis federais, ou seja, aqueles que cortam mais de um Estado da Federação.

Esses imóveis, por serem considerados públicos, pertencentes à União, são inalienáveis. Podem ser objeto de aforamento ou de ocupação ou, ainda, de arrendamento. O seu controle é feito não pelo INCRA, mas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

A importância desse tema para o Direito Agrário está em que são imóveis que se prestam para o exercício das atividades agrárias. Como foi dito atrás, a legislação permite que esses imóveis sejam objeto de **aforamento, ocupação e arrendamento**. Talvez se possa dizer que não há impedimento legal para serem objeto também de **concessão de uso real**, nos termos do art. 7º do Decreto-lei nº 271, de 28.2.67.

Qualquer que seja a forma utilizada, o que importa é o objeto da utilização desses terrenos. Se forem explorados com atividades agrárias, é evidente que se aplicam as normas de Direito Agrário. E aí reside a importância do assunto no presente trabalho.

Não se pode negar que há muitas atividades agrárias desenvolvidas tanto nos terrenos de marinha propriamente ditos, como nos terrenos acrescidos de marinha e nos terrenos marginais. Para exemplificar, citam-se as de hortifrutigranjeiros de grande ocorrência na Ilha de São Luís, capital do Estado do Maranhão, bem como nos outros dois municípios que compõem aquela ilha marítima, São José de Ribamar e Paço do Lumiar.

De grande significado foi o Decreto-lei nº 2.398, de 21.12.1987, que dispôs sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativos a imóveis de propriedade da União, entre os quais se incluem os terrenos de marinha.

Com efeito, podem ser destacados os seguintes pontos, a saber:

1. A possibilidade de alienação dos bens imóveis da União, sob administração da secretaria do Patrimônio da União (SPU), de acordo com a Lei nº 9.636, de 15.5.98, em leilão público, podendo adquiri-los, em condições de igualdade com o lance vencedor, o ocupante ou locatário. O mesmo procedimento também poderá ser adotado para a hipótese de alienação do domínio útil, quando não houver preferência ao aforamento.
2. A proibição de realização de aterros para a formação de acrescidos de marinha ou nas margens de lagos, rios e ilhas fluviais e lacustres de propriedade da União, sem prévia autorização do órgão competente, sob pena de remoção do aterro e demolição das eventuais benfeitorias, à conta de quem as houver efetuado, e sob pena de suportar a aplicação de uma multa mensal a ser cobrada sobre cada m² das áreas aterradas ou construídas. Essas mesmas sanções serão aplicadas nas hipóteses de

edificações em praias marítimas e oceânicas e ainda nas praias formadas em lagos, rios e ilhas fluviais e lacustres de propriedade da União.

3. A dependência de pagamento prévio do laudêmio, em quantia correspondente a 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias, das transferências onerosas, entre vivos, do domínio útil de terrenos da União ou de direitos sobre benfeitorias neles construídas, bem assim a cessão de direitos a eles relativos.

É oportuno consignar, finalmente, que os terrenos de marinha e seus acrescidos estão incluídos entre os bens da União, no art. 20, inc. VII, da atual Constituição Brasileira. Também está preconizada uma nova lei sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos (art. 49, *caput*, ADCT), prevendo-se a continuação de sua aplicação aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança a partir da orla marítima.

2 Terrenos indígenas

As terras habitadas pelos silvícolas são também utilizadas em atividades agrárias, e com maior razão, porquanto é nesse seu *hábitat* que eles praticam a caça e a pesca, consideradas atividades agrárias típicas, na linha do extrativismo. Mas, além das atividades extrativas, também podem se dedicar a outras também de natureza agrária, tais como a lavoura e a pecuária. Daí a importância desse estudo para o Direito Agrário.

Talvez por isso, observa-se que a evolução legislativa em favor dos silvícolas é cada vez mais acentuada. De fato, a “Lei de Terras” (Lei nº 601/1850, art. 12) foi a primeira a se preocupar com os índios, dispondo: “Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas, as que julgar necessárias: 1º, para a colonização dos indígenas.”

A propósito, o Prof. PAULO TORMINN BORGES¹ registra a preocupação de José Bonifácio com a situação do índio brasileiro, com a seguinte observação:

Aliás, José Bonifácio, logo depois da proclamação da Independência, dissera que, por justiça, os índios não deveriam ser esbulhados, ‘das terras que ainda lhes restam e de que são legítimos senhores’, sendo o mínimo a se exigir de nossa parte como usurpadores e cristãos.

Apesar dessa preocupação, omitiu-se a primeira Constituição brasileira (a de 1824) de inserir qualquer norma de caráter protetivo para os índios. O mesmo acontecera com a de 1891, a primeira do período republicano. As normas que

¹ *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 33.

havia eram apenas aquelas embutidas na “Lei de Terras” e no seu Regulamento (Decreto nº 1.318, de 30.1.1854, arts. 72 a 75).

A Constituição de 1934 – e, de resto, as demais que se seguiram – dispôs sobre o assunto, prescrevendo o respeito à posse de terras dos silvícolas que nelas se achassem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las.

A atual Constituição Federal chegou mesmo a dedicar um capítulo inteiro sobre os índios (Cap. VIII do Tít. VIII – Da Ordem Social). Em dois densos artigos (231 e 232) o legislador constituinte realçou, entre outros direitos dos índios, aquele sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cumprindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

O texto constitucional também se preocupou em explicitar o significado da alocação “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios”, dizendo serem aquelas habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Esclarece também a Lei Maior que essas terras se destinam à posse permanente dos índios, assegurando-se-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. E, quando houver aproveitamento dos recursos hídricos, inclusive dos potenciais energéticos, pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas, há necessidade de autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, às quais se assegura participação nos resultados da lavra.

A proteção aos silvícolas é tão eloquente na Constituição, que, depois de classificar as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios como inalienáveis e indisponíveis e de estabelecer a imprescritibilidade dos direitos sobre elas, comina de nulidade os atos de ocupação, domínio e posse que as envolvam.

O Prof. PAULO TORMINN BORGES² traz à baila a polêmica gerada pelo texto constitucional anterior (art. 198, §§ 1º e 2º), que teria sido jocosamente criticado em acórdão do Supremo Tribunal Federal, pelo então Ministro Cordeiro Guerra, a dizer que a redação ali empregada eliminava o direito de propriedade. É que o citado art. 198 falava apenas em “terras habitadas pelos silvícolas”. No entendimento de S. Exa., os títulos de propriedade, envolvendo todas as terras que, um dia, foram habitadas por índios, ao longo desses 505 anos de descobrimento do Brasil, estariam sob vícios de nulidade, sendo extintos quaisquer direitos sobre elas incidentes.

² Ob. cit., p. 35.

Agora, porém, a nova Carta se apresenta mais explícita, não apenas porque deu nova denominação às ditas terras, chamando-as de “tradicionalmente ocupadas”, mas também porque mencionou o “caráter permanente” da ocupação. Com isso, parece afastada a polêmica gerada pela norma constitucional revogada.

Permanece em vigor o chamado “Estatuto do Índio” (Lei nº 6.001, de 19.12.73). E é nele que se encontra o conceito de “terras indígenas”, em seu art. 17, assim expresso:

Art. 17. Reputam-se terras indígenas:

I – as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os artigos 4º, IV, e 198, da Constituição (hoje revogada);

II – as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título;

III – as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas.

Segundo a melhor doutrina, somente as terras indicadas no inciso I, do art. 17, suprarreferido, podem ser consideradas “terras públicas”. As demais (incs. II e III) podem ser classificadas como “terras particulares”, na medida em que o texto legal transcrito somente aludiu àquelas referidas nos arts. 4º, IV, e 198, da Constituição de 1946.

As chamadas **terras reservadas**, a que alude o inc. II do art. 17 do “Estatuto do Índio”, distinguem-se das **terras ocupadas**, que são aquelas de posse imemorial. As terras reservadas podem ser assim classificadas:

- a) reserva indígena;
- b) parque indígena; e
- c) colônia agrícola indígena.

Por **reserva indígena** há de entender-se como “uma área destinada a servir de habitat a grupo indígena com os meios suficientes à sua subsistência” (art. 27, EI).

Parque indígena, a sua vez, é a área contida em terra na posse de índios, cujo grau de integração permita assistência econômica, educacional e sanitária dos órgãos da União, em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região (art. 28, EI).

E **colônia agrícola indígena** é a área destinada à exploração agropecuária, administrada pelo órgão de assistência ao índio, onde convivam tribos aculturadas e membros da comunidade nacional (art. 29, EI).

As terras indígenas, de maneira geral, podem ser classificadas em três categorias, a saber: (a) aquelas “tradicionalmente ocupadas pelos índios”, ou seja, aquelas de que trata o art. 231 da Constituição Federal (são as do domínio público, sobre as quais os índios têm apenas o direito de usufruto); (b) aquelas pertencentes às

comunidades indígenas ou aos índios pessoalmente, adquiridas por quaisquer dos meios aquisitivos previstos na lei ordinária, inclusive o usucapião, de que se falará em seguida; e (c) as terras chamadas “reservadas” já referidas. Estas podem recair tanto sobre terras particulares, como sobre terras públicas, aqui incluídas as devolutas. Se recaírem sobre terras particulares, o Poder Público há de adquiri-las pelos meios legais, inclusive pela desapropriação, mediante prévia e justa indenização (art. 5º, inc. XXIV, CF).

Cumprе destacar que o “Estatuto do Índio” contempla a possibilidade de o silvícola adquirir imóvel por usucapião. É o chamado **usucapião indígena**, considerado pela doutrina agrarista como **especial**, tanto quanto o usucapião agrário, já tratado em outro capítulo deste livro. Diz-se que é especial, porque o seu procedimento difere de todos os outros, conforme se extrai da leitura do art. 33 da mencionada Lei nº 6.001/73, *verbis*:

Art. 33. O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às terras do domínio da União, ocupadas por grupos tribais, às áreas reservadas de que trata esta Lei, nem às terras de propriedade coletiva de grupo tribal.

Do texto se retira a conclusão de que somente podem ser adquiridas por usucapião indígena as terras de particulares.

O que se questiona nessa modalidade de usucapião é a limitação da área máxima a 50 hectares, pois na região amazônica deve haver área mínima de parcelamento superior a essa e, em tal caso, o sistema estará incentivando o minifúndio.

Para concluir o presente estudo, cumpre analisar o alcance do que está prescrito no art. 232 da Constituição Federal. Ei-lo: “Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.”

Ao que parece, o legislador constituinte concebeu legitimidade ativa e passiva ao índio para figurar em processos judiciais, sem contudo derogar o art. 6º, inc. III, do Código Civil brasileiro de 1916, que o considerava relativamente incapaz.³ Desse modo, o seu ingresso em juízo, quando ainda não integrados à comunhão nacional, há de ser com a assistência do seu órgão tutelar, nos termos do art. 7º e respectivos parágrafos, da Lei nº 6.001/73, harmonizados com o parágrafo único do mesmo art. 4º do Código Civil brasileiro.

³ O novo Código Civil brasileiro, no parágrafo único do art. 4º, dispõe que a capacidade dos índios será regulada por legislação especial.

3 Terras na faixa de fronteira

O ordenamento jurídico brasileiro incorporou, a partir de 1975, mais um procedimento de natureza originariamente administrativa, mas com assento no texto constitucional.

Trata-se da ratificação de atos alienativos de imóveis devolutos situados na “Faixa de Fronteira”, celebrados com eiva de nulidades, seja por ilicitude de objeto, seja por ausência de formalidade considerada essencial à sua validade.

A expressão *Faixa de Fronteira* está, hoje, consagrada no direito positivo brasileiro, inclusive na Constituição Federal, embora tenha sido empregada na “Lei de Terras” (Lei nº 601, de 1850).

O novo procedimento, a seguir abordado, resultou de conveniências políticas, jurídicas, econômicas e sociais. Políticas, porque os atos inquinados de nulos envolviam alguns Estados e a União. Jurídicas, porque os particulares envolvidos nos negócios jurídicos celebrados não tinham a segurança necessária sobre a validade dos seus títulos, situação que atingia inclusive terceiros que, em outros negócios, recebiam os imóveis em garantia real. Econômicos, porque permitiam a regularização de muitos outros negócios, gerando riquezas e fomentando o desenvolvimento da região. E sociais, porque muitas empresas rurais empregavam muitos trabalhadores, além do que muitos dos imóveis estavam sob contratos agrários.

Sucedeu que alguns Estados – aqueles situados na zona fronteira à faixa de fronteira com outros países – alienaram porções de terras a particulares, amparados na suposição de que as referidas áreas integravam o seu patrimônio, a partir da transferência das terras devolutas que lhes fora feita pela Constituição de 1891 (art. 64). Esqueceram, os governos estaduais, que aquela Constituição, ao transferir as terras devolutas da União para os Estados, reservou uma larga faixa (66 km) para a defesa de suas fronteiras. Depois, já pela Constituição de 1934, que criara o conceito de Segurança Nacional e, com ele, a organização do Conselho de Defesa Nacional (Decreto nº 23.873, de 15.2.34), as alienações ou as concessões feitas na mesma faixa (ampliada para 100 km) estavam sujeitas à prévia autorização daquele órgão de segurança. Dessarte, os atos praticados pelos Estados, sem observância das limitações impostas – respeito à faixa e obtenção prévia de assentimento –, eram considerados nulos.

Diante desse quadro, impunha-se a adoção de mecanismos capazes de convalidar aqueles atos, sob pena de se manter a insegurança de centenas ou talvez milhares de produtores rurais naquelas regiões, muitos deles desenvolvendo grandes projetos, quiçá com incentivos oficiais. Informa OCTÁVIO MELLO ALVARENGA⁴ que foi Altir de Souza Maia que, na condição de relator do “Grupo de Trabalho”, elaborou as minutas, que depois se transformariam no Decreto-lei nº 1.414, de

⁴ Ob. cit., p. 96.

18.8.75. Foi ele quem suscitou primeiro a imperiosa necessidade de uma forma jurídica e ágil, capaz de remediar a situação de inúmeros produtores rurais, espalhados ao longo da “Faixa de Fronteira”.

Como resultado daqueles estudos empreendidos pela comissão nomeada pelo então ministro Alysson Paulineli, através da Portaria nº 452, de 10.7.75, foi editado o já citado Decreto-Lei nº 1.414/75, depois regulamentado pelo Decreto nº 76.694, de 28.11.75.

Mas a certidão de nascimento desse novo procedimento pode ser considerada a Lei nº 4.947, de 6.4.66, cujo § 1º do art. 5º foi assim redigido:

Art. 5º [...]

§ 1º é o poder executivo autorizado a ratificar as alienações e concessões de terras já feitas pelo Estados na Faixa de Fronteiras, se entender que se coadunam com os objetivos do Estatuto da Terra.

Segundo o Prof. PAULO TORMINN BORGES:⁵

a Lei nº 4.947/66, art. 5º, § 1º, o Decreto-lei nº 1.414/75 e o Decreto nº 76.694/75 não fixaram novas modalidades para a alienação de terras públicas. Eles cuidam pura e simplesmente da ratificação de alienações e concessões anteriormente feitas. Trata-se, pois, de: (a) ratificar (ou não) (b) alienações ou concessões de terras devolutas (c) anteriormente feitas pelos Estados (d) na Faixa de Fronteira.

Não se pode negar, contudo, a importância desse novel procedimento, fruto da imaginação fértil de quem o concebeu, o que não é surpresa para um povo acostumado a elaborar leis casuísticas.

E não foi sem razão que o Dr. LUIZ RAFAEL MAYER,⁶ então Consultor Geral da República, emitiu o judicioso Parecer nº 1/68, de 13.7.75, portanto, antes mesmo da regulamentação da Lei nº 4.947/66 – no qual assinalara o seguinte:

As alienações ou concessões de terras na Faixa de Fronteira, do domínio da União, realizadas irregularmente, a *non domino* pelos Estados, podem ser convalidadas por ato do Poder Executivo, em virtude de autorização de lei com efeito retroativo (art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.497, de 6.4.66), observando o sistema legal em vigor.

E, em outro trecho do mesmo parecer, disse:

⁵ *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 68.

⁶ Parecer nº 1/68, publicado no *DOU* de 4.7.75, Seção-Pt. 1, p. 8192.

Entende-se que o conceito de ratificação, empregado na lei, tem um sentido próprio no contexto, pois não é convalidação do ato pela própria entidade que nele foi parte como geralmente ocorrente no ato jurídico anulável, mas convalidação ou confirmação do ato jurídico praticado por outrem, sem poderes especiais para isso. Suprindo a incompetência originária e a consequente carência do poder de dispor, a ratificação retroage à data em que o ato defeituoso foi praticado, para que possa ter efeitos jurídicos, desde então.

Do exposto se conclui que a ilustrada Consultoria Geral da República, de então, abstraiu comezinhos princípios norteadores do instituto da nulidade, ensinados pela doutrina civilista, que inadmite ratificação de atos nulos, senão apenas de atos anuláveis. Se aquela autoridade considerou nulos os atos, seria inconcebível admitir a sua ratificação.

Veja-se, a propósito, o magistério de SÍLVIO RODRIGUES:⁷

A lei distingue os atos nulos dos meramente anuláveis, criando regimes diferentes para cada espécie [...]. De sorte que existe uma diferença não apenas de grau, mas de natureza, entre o ato nulo e o ato anulável.

Tal diferença se precisa quando são examinados os seguintes itens: (a) os efeitos gerados por cada uma das nulidades; (b) as pessoas que as podem alegar; (c) a possibilidade de ratificação, só admissível nos casos de anulabilidade; (d) a possibilidade ou não de as ações anulatórias prescreverem.

A) Quanto aos efeitos – O ato nulo não produz qualquer efeito, pois *quod nullum est, nullum producit effectum*. Tal asserção, pelo menos teoricamente valedora, encontra raras exceções, como, por exemplo, no caso do casamento putativo. Contrariamente, o ato anulável produz todos os efeitos até ser julgado por sentença

[...]

C) Quanto à ratificação – O ato anulável é suscetível de ser ratificado, enquanto que o ato nulo não admite ratificação. Ratificação é a renúncia ao direito de promover a anulação do ato. Ela advém da vontade do prejudicado e, portanto, só se admite nos casos de anulabilidade. Como os atos absolutamente nulos representam ameaça à ordem social, torna-se impossível purgar o defeito, ainda que as partes o desejem, pois *jus publicum privatorum pactis derogare non potest*, ou seja, as normas de ordem pública não podem ser ilididas por ajuste entre os particulares.

⁷ *Direito civil: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1978. v. 1, p. 285-286.

Ora, já em 23 de maio de 1908, o Supremo Tribunal Federal⁸ havia considerado nulas todas as vendas de terras feitas na faixa de fronteira, pelos Estados, como se vê da seguinte emenda:

Considerando, pois, que a zona de 10 léguas de fronteira, constitui domínio da União, sendo portanto, írritas e nulas todas as vendas de terras feitas ali pelo Estado, pois que as leis posteriores demonstraram que o Poder Legislativo sempre manteve em tal zona a jurisdição do Governo Central, como se vê, exemplificativamente, no art. 7º do Decreto nº 3.084, de 5.11.1898.

De fato, sob dois aspectos se poderiam considerar nulas as alienações e as concessões de terras na “Faixa de Fronteira” feitas pelos Estados a particulares: por ilicitude do objeto, já que as áreas alienadas ou concedidas não pertenciam aos alienantes⁹ (art. 145, II, CC/1916); e por preterição de solenidade que a lei reputava essencial à validade do ato alienativo (art. 145, IV, CC/1916). No último caso, pela ausência do assentimento do Conselho de Defesa Nacional, a partir da Constituição Federal de 1934.

O Prof. PAULO TORMINN BORGES,¹⁰ com a invejável dialética que o caracteriza, ao analisar o art. 1º, do Decreto-lei nº 1.414/75, sustenta que a ratificação permitida naquele diploma legal diz respeito a dois planos, a saber: (a) *ao plano material*, pelo fato de haverem os Estados, membros da federação, alienado terras devolutas cuja titularidade dominial não era sua; e (b) *ao plano formal*, porque, quando alienaram terras devolutas suas, os Estados-membros omitiram procedimento administrativo indispensável: ouvir o Conselho de Segurança Nacional.

Em outras palavras, o que o festejado agrarista quis dizer foi que os negócios jurídicos (vendas e concessões) celebrados pelos Estados contiveram vícios de nulidade absoluta, seja porque envolveram terras pertencentes à União, seja porque, mesmo tendo por objeto terras devolutas pertencentes aos Estados, foi preterida uma solenidade que a lei considerava indispensável à validade de tais negócios jurídicos.

A proclamada nulidade sempre foi tão evidente – a despeito da possibilidade legal de ratificação do ato nulo, na hipótese – que a própria Lei nº 6.634, de 2.5.1979, ainda em vigor, comina de nulidade os atos de alienação ou concessão de terras na “Faixa de Fronteira”, sem a autorização do Conselho de Segurança Nacional (art. 6º). A propósito, a nova Carta Magna do país, no § 2º do seu art. 20, determina que a ocupação e a utilização das terras situadas na faixa de 150

⁸ *A discriminação de Terras na Amazônia*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. p. 32.

⁹ O Novo Código Civil Brasileiro cuida da invalidade dos negócios jurídicos em seu art. 166, inciso I a VII.

¹⁰ Ob. cit., p. 69.

km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, sejam regulamentadas em lei. Certamente essa preconizada lei manterá a nulidade de alienações ou concessões sem prévia autorização do órgão de segurança, agora chamado Conselho de Defesa Nacional, conforme disposto no art. 91, § 1º, III, da mesma Lei Maior.

Apesar das críticas que se fizeram à ratificação de atos sabidamente nulos, L. LIMA STEFANINI¹¹ adotou posição favorável ao arranjo legal, chegando mesmo a considerar aqueles atos como anuláveis. É o que se extrai dos seguintes trechos:

Procurou, conscientemente, o legislador de 1966 instrumentalizar o Poder Público, com uma faculdade discricionária, aceitando e revalidando cada título de *per si*, porquanto, nalguns casos, são inamparáveis. Quanto a possíveis arguições de inexequibilidade da ratificação dos referidos títulos, o expediente administrativo exercitado é suportado e autorizado pela legislação, e não se lhe pode interpor qualquer pecha de contralegitimidade, porquanto tratam-se estes casos de titulação de atos anuláveis, e não nulos.

Com argumentos assim, o instituto de ratificação, para os atos indicados, terminou ganhando foros de legitimidade, inclusive porque foi concebido pelo legislador para resolver situações juridicamente constituídas, cujo desfazimento não poderia ser feito sem traumas. Ademais, a possibilidade de ratificação foi permitida em lei, desde que os imóveis objeto dos atos estivessem cumprindo a sua função social determinada no Estatuto da Terra. Outra não pode ser a interpretação do art. 5º, § 1º, da Lei nº 4.947/66, na alocação “se entender que se *coadunam* com os objetos do Estatuto da Terra”.

Por outro lado, a ratificação autorizada no sistema jurídico não veio para todos os casos,¹² senão para aqueles que envolveram terras devolutas da União, nas áreas determinadas, ou que, mesmo pertencendo aos Estados alienantes, não tivessem a prévia concordância do órgão de Segurança Nacional. Daí a pertinência das observações de MARIA DAS GRAÇAS ALMEIDA BORGES,¹³ ilustrada Procuradora do Estado de Goiás, em judicioso trabalho que deu a lume, nos seguintes termos:

Mas catastróficas situações seriam criadas se fossem decretadas nulas aquelas transações. Para que se tornassem aqueles atos juridicamente válidos, a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, permitiu a ratificação daqueles atos, desde que tivessem como único vício terem sido feitos a *non domino* e sem prévia audiência do Conselho de Segurança Nacional.

¹¹ Ob. cit., p. 213-214.

¹² A Lei nº 9.871, de 23.11.99, por seu art. 4º, determina a ratificação, de ofício, dos títulos de alienação ou de concessão de terras feitas pelos Estados na Faixa de Fronteira, referente a pequenas propriedades rurais, bem como a média propriedade nas regiões Sul, Centro-Oeste e Norte.

¹³ Rev. da Fac. de Direito/UFG, Goiás, v, 2, p. 373, 1978.

À luz dessas inteligentes ponderações, é de se concluir que os atos que contivessem outros vícios que não os apontados não mereceriam a convalidação autorizada na lei.

Cumprir registrar, apenas de passagem – porque se trata de assunto já pacificado – que, por muito tempo, houve dúvidas quanto às dimensões das faixas, tanto as chamadas de “fronteira”, como as “de segurança”. As primeiras, a princípio de 66 km, depois aumentadas para 150 km (em 1955), enquanto as segundas, a princípio de 100 km (CF, 1934), depois ampliadas para 150 km. Hoje, segundo a afirmação do Prof. OCTÁVIO MELLO ALVARENGA,¹⁴ “não mais se deve distinguir, por inútil, a distinção (sic) entre a faixa de fronteira e a zona de segurança, ambas se confundem, coincidem na fita de 150 km de largo, que orla o corpo inteiro da Nação”.

É, igualmente, o que consta do art. 20, § 2º, da nova Constituição.

Também não há mais dúvida quanto ao tamanho da área ratificável. A área máxima era de 3.000 hectares, embora pudesse ser ampliada, mediante prévia autorização do Senado Federal. Agora, é de 2.500 ha.

Antes da Lei nº 6.634, de 2.5.79, a situação era a seguinte:

- a) a ratificação de alienações feitas antes da Constituição Federal de 1934 não podia abranger, teoricamente, área maior que 72.000 ha (art. 11, § 2º, e art. 16, alínea final, do Estatuto da Terra);
- b) na ratificação de alienações feitas sob a vigência das Constituições Federais de 1934 e 1937, até entrar em vigor o Decreto-lei nº 1.164, de 18.3.39, a área máxima era de 10.000 ha;
- c) a ratificação de alienações feitas posteriormente ao Decreto-lei nº 1.164/39 abrangia área máxima de 2.000 ha.

Mas a Lei nº 6.634/79 ampliou para 3.000 ha. Agora, pela nova Constituição Federal, a área máxima de terras públicas alienáveis é de 2.500 ha, conforme o art. 188, § 1º. Acima desse limite, somente com autorização do Congresso Nacional, e não, como antes, do Senado Federal.

De acordo com as diretrizes traçadas no Decreto-lei nº 1.414/75 e no Decreto nº 76.694/75, a ratificação constitui procedimento administrativo.

Esse procedimento é de índole administrativa não apenas expressamente porque é feito pelo órgão competente do Governo Federal, como também porque assim diz a lei expressamente (art. 4º do Decreto-lei nº 1.414/75).

Verificando-se que foram satisfeitos todos os requisitos estabelecidos na legislação pertinente, segue-se a expedição do seguinte título ratificatório, que terá

¹⁴ Ob. cit., p. 95.

força de escritura pública (§ 1º do art. 5º do Decreto-lei nº 1.414/75; art. 7º do Decreto nº 76.694/75; e art. 7º do Decreto-lei nº 2.375/87), o qual se prestará para efeito de assentamento no Registro Imobiliário de circunscrição do imóvel. Manda a lei que, além do registro novo, cancelando-se os anteriores, se façam averbações à margem de todos os registros anteriores, e a partir do novo registro, qualquer ato que se seguir deve consignar a circunstância de haver sido o imóvel objeto de ratificação.

Cumpra-se notar, por curioso, que a Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6015, de 31.12.73), embora vindo depois, não contempla o “Título Ratificatório” como um dos atos que estão sujeitos a registro imobiliário, segundo se vê nos arts. 167 a 221 daquela lei.

Mesmo que a ratificação seja de natureza administrativa, acredita-se que a via judicial não pode ser descartada. Em primeiro lugar, porque o § 3º do art. 3º do Decreto nº 76.694/75 encaminha para as vias comuns as hipóteses em que o interessado não consegue fazer a prova da cadeia dominial, esta que é absolutamente indispensável à instrução do processo. Em segundo lugar, porque o Poder Público pode negar a ratificação pleiteada e, mais do que isso, pode até decretar a nulidade dos atos alienativos, nos termos do art. 6º do Decreto-lei nº 1414/75 e do art. 8º do Decreto nº 76.694/75. Em tais circunstâncias, entende-se que o interessado poderá valer-se do preceito constitucional, agora estampado no art. 5º, inc. XXXV, da nova Carta, para postular em juízo a reparação dos seus direitos.

Aliás – e bem a propósito – parece que a Lei nº 6.739, de 5.12.79, derogou os dispositivos acima indicados, sobre a decretação de nulidade de títulos, porquanto cometeu a atribuição para a Corregedoria Geral da Justiça, a requerimento de qualquer pessoa jurídica de Direito Público. Como se sabe, a mesma Lei nº 6.739/79 (art. 3º) assegura direito à parte de propor a competente ação anulatória do provimento anulador do seu título.

Todos esses argumentos conduzem à compreensão de que a via judicial também é utilizável em matéria de ratificação de títulos de terras situadas na Faixa de Fronteira e de Segurança Nacional.

Assinale-se, por fim, que a nova Constituição Federal continua considerando como bens da União as terras situadas na faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, conforme já foi dito linhas passadas. Repete-se o registro dessa informação, para realçar a sua natureza constitucional, como também para considerar ainda em vigor a legislação que trata do assunto, até que nova lei da Constituição Federal, preconizada no § 2º do art. 20 da Constituição, seja editada.

Merece registro, igualmente, a regra de conteúdo marcadamente social contida no art. 4º, da Lei nº 9.871, de 23.11.99, segundo a qual ficaram ratificados, de ofício, os títulos de alienação ou de concessão de terras feita pelos Estados na Faixa de Fronteira, referentes a pequenas propriedades rurais, conforme as conceitua o

art. 4º, II, *a*, da Lei nº 8.629, de 25.2.93, devidamente registrados no Registro de Imóveis até 26.2.99, desde que o seu proprietário não seja titular do domínio de outro imóvel rural. De igual modo, foram ratificados *ex officio* os títulos concernentes a média propriedade, como tal definida na mesma Lei nº 8.629/93 (art. 4º, III, *a*), desde que situada nas regiões Sul, Centro-Oeste e Norte.

6

Reforma Agrária

1 Fundamentos

Sem dúvida, o tema Reforma Agrária se situa entre os mais importantes no estudo do Direito Agrário. Com certo exagero, há quem chegue mesmo a confundir-la com o próprio Direito Agrário, sugerindo que a disciplina seja denominada “Direito da Reforma Agrária”.

O exame dessa matéria reclama incursões em diferentes áreas do conhecimento, justamente porque o próprio termo insinua reformulação de um sistema distorcido por diferentes causas. Daí a pertinência da colocação feita anteriormente, no sentido de que o tema deve ser visto sob a ótica sociológica, econômica, política, histórica e outras. Aqui, porém, o enfoque será limitado ao campo jurídico, mais precisamente legal, até porque as distorções que dão respaldo ao desiderato reformista resultaram, em grande parte, de distorções legais.

Quando se examinou a origem do Direito Agrário no Brasil, em capítulo anterior, foi demonstrada a nocividade gerada pelo regime sesmarial empregado no processo de colonização do país. Afirmou-se, alhures, que esse regime foi, seguramente, um dos responsáveis pela latifundização das terras brasileiras. Também foi realçado o período extralegal que se impôs ao nosso país, depois da extinção das sesmarias, em 1822, até o advento da “Lei de Terras” (Lei nº 601, de 1850).

A longa ausência de leis reguladoras de formas aquisitivas de terras – calculadamente 28 anos – oportunizou não apenas a concentração de extensas áreas nas mãos de poucos, como também a proliferação de minifúndios, igualmente nocivos até para os próprios minifundiários.

Mesmo a “Lei de Terras”, cujo escopo fora o de corrigir as distorções apontadas, não solucionou o grave problema da má distribuição de terras, ao longo do regime sesmarial de mais de 300 anos. Nem mesmo a mudança para o regime republicano, no final do século XIX, foi capaz de ensejar, nas primeiras décadas, corrigendas substanciais na estrutura fundiária brasileira. E, não fossem as recomendações inseridas na “Carta de Punta del Este”, de que o Brasil foi signatário, a qual se constituiu no principal documento do Congresso realizado em 1960, no Uruguai, sob o patrocínio da “Aliança para o Progresso”, e não fosse também um certo grau de conscientização ocorrida em alguns segmentos da opinião pública, não teríamos sequer o alvissareiro Estatuto da Terra!

Mesmo com o extraordinário acervo legislativo hoje existente no Brasil, todo ele voltado para a busca de soluções da tormentosa questão agrária, ainda subsistem razões irrefutáveis para a pregação da ambicionada reforma agrária. O clamor dos “sem-terra”, hoje organizados em uma entidade reconhecida pelo próprio Governo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), é a demonstração mais eloquente de que o problema continua existindo e reclamando determinação e coragem dos governantes para enfrentá-lo. O fenômeno das invasões que se repetem em diversos Estados, em terras de particulares e até em repartições públicas, pelos ditos “sem-terra”, é preocupante, mas não se pode negar que são perfeitamente explicáveis. São muitos os fatores que nutrem esses movimentos, alguns até de conotação política, mas sobreleva apontar a falta de vontade política para priorizar a solução do problema. A par dessa omissão governamental, ainda perdura o quadro cada vez mais concentrador de grandes extensões de terras improdutivas, propiciando indesejáveis enfrentamentos entre trabalhadores rurais e proprietários, de consequências graves.

Explicações existem de ambos os lados envolvidos na questão. Também existem explicações até para as autoridades governamentais. Existem os que, com indistigável comodismo, limitam-se a classificar essa problemática como simples questão ideológica, acendendo paixões e realimentando discórdias. Mas a nenhum estudioso sensato é dado desconhecer que a errônea e injusta estrutura fundiária brasileira resultou de todo um processo distorcido de distribuição de terras, ao longo da sua história, notadamente durante o regime das sesmarias, e que tudo passou, necessariamente, pela ordem jurídica constituída. Daí a pertinência de essa abordagem concentrar-se mais no enfoque jurídico-legal.

2 Conceituação

Do ponto de vista etimológico, reformar advém de *reformare* (*re* + *formare*), que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar. A afirmação de que **o Direito Agrário tem um compromisso com a transformação**

explica-se por sua preocupação primordial com a reforma agrária, cujo sentido maior reside na reformulação da estrutura fundiária.

Mas o conceito de Reforma Agrária não se prende apenas ao aspecto da distribuição, da melhor distribuição das terras. É mais abrangente, porque envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma, que são chamadas de “Política Agrícola”, a ser abordada proximamente.

Não obstante essa harmonização entre a distribuição de terras e medidas de amparo ao beneficiário, o legislador brasileiro tratou de definir, separadamente, no próprio Estatuto da Terra, o que se deve entender por “Reforma Agrária” e por “Política Agrícola”. Assim, no § 1º do art. 1º está a definição seguinte:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

O Prof. Paulo Torminn Borges chama a atenção para o vocábulo *melhor* inserido no texto legal. Para ele, dizer pura e simplesmente *distribuição* não quer dizer corrigir o que estiver malfeito. Quando o legislador fala em “melhor distribuição” quer acentuar o caráter corretivo da reforma, que é o de resgatar os princípios da justiça social e da produtividade desejada.

De um modo geral, os autores da área jurídica oferecem definições de Reforma Agrária quase sempre afeiçoadas ao texto legal, com rápidas alterações vocabulares, sem contudo alterar-lhe a substância conceitual. Outros, porém, avançam um pouco mais no sentido, enriquecendo o instituto. Citam-se, para ilustrar, as seguintes:

O processo pelo qual o Estado modifica os direitos sobre a propriedade e a posse dos bens agrícolas, a partir da transformação fundiária e da reformulação das medidas de assistência em todo o país, com vista a obter maior oferta de gêneros e a eliminar as desigualdades sociais no campo (LARANJEIRA).¹

A reforma agrária seria um conjunto de medidas administrativas e jurídicas levadas a efeito pelo poder público, visando à modificação e à regência de alguns institutos jurídicos, à revisão das diretrizes da administração ou à parcial reformulação das normas e medidas, com o objetivo precípuo de sanear os vícios intrínsecos e extrínsecos do imóvel rural e de sua exploração, sem a derrogação dos princípios que asseguram a propriedade imóvel (STEFANINI).²

¹ LARANJEIRA, Raymundo. Ob. cit., p. 28.

² STEFANINI, Luiz Lima. Ob. cit., p. 52.

Mudança de estrutura agrária nas áreas carentes de tal transformação, implicando o conceito de uma nova mentalidade sobre as relações homem-terra-produção e um novo conceito do direito de propriedade, com fundamento na doutrina da sua função social e econômica (SODERO).³

É válido trazer à colação a opinião do economista JOSÉ ELI VEIGA,⁴ que a fez com as seguintes palavras:

A modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vistas a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária. Tal enunciado consta em qualquer bom dicionário. Como geralmente acontece com as conceituações sintéticas, nela está apenas implícita uma ideia-chave para o seu entendimento: de que se trata de uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola. É isto que permite distinguir **reforma agrária** de **transformação agrária**.

É perfeitamente compreensível que, em qualquer conceito que se dê à Reforma Agrária, se coloque, em primeiro plano, a modificação da estrutura fundiária, ou, como diz o texto legal transcrito, “modificação do seu regime de posse e uso”, bem como a sua redistribuição, porque, se assim não fosse, não seria reforma. Mas não se pode abstrair a sua finalidade precípua, que o próprio legislador cuidou em determinar: **atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade**.

Essa é a razão por que alguns autores afirmam que o fundamento da Reforma Agrária é a “Justiça Social”. Outros assinalam que são dois os fundamentos: (a) igualdade de oportunidade de acesso à terra (democratização da terra); e (b) fazer a terra cumprir a sua função social.

3 Métodos

Segundo a melhor doutrina, há dois métodos para se fazer a reforma agrária: **coletivista e privatista**.

O primeiro, chamado “coletivista”, consiste na nacionalização da terra, passando a propriedade para o Estado. Fundamenta-se na doutrina socialista, segundo a qual os meios de produção são de propriedade do Estado, cabendo ao camponês apenas o direito de uso. O fracasso dos regimes socialistas, que ninguém ignora, dispensa maiores incursões sobre as experiências ali desenvolvidas.

³ SODERO, Fernando Pereira. Ob. cit., p. 55.

⁴ *O que é reforma agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 7.

O segundo método – o “privatista” – é aquele em que se admite a propriedade privada. A terra é de quem a trabalha, seja pequeno, médio ou grande produtor, que convivem harmoniosamente. Esse método é baseado na doutrina de Aristóteles, que foi sequenciada por Santo Tomás de Aquino e pregada pela Igreja Católica através de várias encíclicas papais.

Baseia-se na teoria segundo a qual os bens existem para a satisfação do homem, que deve se apropriar deles, não sendo, porém, um direito absoluto, porque está condicionado ao bem comum. É o método perseguido nas tentativas de Reforma Agrária feitas no Brasil.

4 Características

A Reforma Agrária tem as seguintes características:

- a) é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, na medida em que os principais instrumentos são a desapropriação e a tributação;
- b) é peculiar a cada país, vale dizer, a que se faz em determinado país não serve para outro, porque cada qual tem a sua formação territorial diferenciada. Por exemplo, a do Brasil não foi igual à do Peru, ou do Uruguai, ou da Argentina, mesmo tratando-se de países latino-americanos e vizinhos;
- c) é transitória, ou, como diz PAULO TORMINN BORGES,⁵ “é um fenômeno episódico [...] um mero acidente”. No Brasil, ela é preconizada como tarefa a ser executada paulatinamente, extinguindo-se gradualmente o minifúndio e o latifúndio, sendo a distribuição das terras a ela destinadas feita sob a forma de Propriedade Familiar. Pode-se imaginar que, daqui a algumas décadas, seja pregada outra reforma agrária em nosso país, desta feita, lembrando propriedades familiares em grandes empresas!;
- d) passa por um redimensionamento das áreas mínimas e máximas (um módulo, no mínimo, e 600, no máximo);
- e) depende de uma Política Agrícola eficiente. Devem ser compatibilizadas as ações da Política Agrícola com as da Reforma Agrária (art. 187, § 2º, CF). A Reforma Agrária não se esgota na simples distribuição de terras aos seus beneficiários. Faz-se mister que a estes se deem condições mínimas para desenvolverem as atividades agrárias com vistas a alcançarem os seus objetivos.

⁵ Ob. cit., p. 20.

Para o Prof. PAULO GUILHERME DE ALMEIDA⁶ a mais importante característica da reforma agrária é a sua natureza constitucional. Com razão, ele diz:

Sobreleva, portanto, o exame dos contornos constitucionais que circunscrevem o âmbito da reforma agrária. Assim, lembraríamos, em primeiro lugar, que a reforma agrária se caracteriza por ter, como finalidade, fazer cumprir o princípio da função social da propriedade imobiliária rural.

Na mesma linha de pensamento, posiciona-se EMÍLIO ALBERTO MAYA,⁷ para quem a reforma agrária tem base constitucional, na medida em que a Constituição Federal “prevê a realização da justiça social com base na função social da propriedade”.

Não há, pois, como negar a característica constitucional da Reforma Agrária, até porque, além dos aspectos suscitados na doutrina acima apontada, há que se levar em conta que o principal instrumento utilizado é a desapropriação agrária, e esta, como sabido, é de competência exclusiva da União, consoante preceito constitucional (art. 184 da CF).

Não se exclua, ainda como característica da Reforma Agrária em nosso país, a natureza punitiva da desapropriação, posto que a indenização da terra nua é paga com Títulos da Dívida Agrária (TDA), razão por que o mesmo agrarista PAULO GUILHERME DE ALMEIDA⁸ faz as seguintes considerações:

O descumprimento da função social do imóvel rural foi tido pelo constituinte como tão grave, que sua ocorrência enseja uma sanção severa.

De fato, é característica da reforma agrária que seu instrumento, a desapropriação por interesse social, assuma caráter punitivo para o expropriado, com a agravante representada pela forma de se pagar a indenização correspondente.

Isto não ocorre, em princípio, nas demais espécies de desapropriação, que se realizam não com conotação de sanção pelo mau uso da propriedade, mas sim em consideração a interesses públicos que sobrelevam o interesse individual do proprietário, havendo, pelo menos teoricamente, a recomposição do patrimônio pela indenização paga em dinheiro.

Essa ideia de punição, pela desapropriação, não deve ser encarada como verdade absoluta. A afirmação comporta temperamentos. É que o direito de propriedade, pela atual Carta Magna do Brasil, está condicionado ao cumprimento da função social. E não apenas com relação ao imóvel rural, mas também aos imóveis

⁶ Ob. cit., p. 59.

⁷ Ob. cit., p. 156.

⁸ Ob. cit., p. 72.

urbanos. Destarte, se o proprietário não está cumprindo a função social, o seu direito de propriedade é vazio, é nenhum. Daí que a indenização paga em TDA não será, de todo, uma pena que a ele se impõe.

5 Objetivos

São objetivos básicos da Reforma Agrária, em nosso país, promover a justiça social e o aumento da produtividade. O legislador, todavia, minudenciou os objetivos a serem perseguidos com qualquer programa de reforma agrária que se fizer, com base no Estatuto da Terra. Esses objetivos estão no art. 16, assim expreso:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Com linguagem mais abrangente, o art. 1º do Decreto nº 55.891, de 31.3.65, traça os objetivos chamados primordiais da Reforma Agrária, dispondo:

Art. 1º A Reforma Agrária a ser executada e a Política Agrícola a ser promovida, de acordo com os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, na forma estabelecida na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, terão por objetivos primordiais:

I – A **Reforma Agrária**: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Partindo-se do pressuposto de que o instrumento mais utilizado para a implementação da Reforma Agrária, no Brasil, é a desapropriação de imóveis que não estejam cumprindo a sua função social, poder-se-ia lançar mão dos objetivos do ato expropriatório, traçados no art. 18 do Estatuto da Terra, os quais se confundem com objetivos da Reforma Agrária propriamente dita. Com efeito, lê-se, no mencionado preceptivo legal, o seguinte:

Art. 18. A desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra a sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;

- d) permitir a recuperação social e econômica da região;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Em verdade, não se pode limitar os objetivos da Reforma Agrária. Nem se pode reduzi-los apenas ao atendimento do princípio da justiça social, à promoção do aumento da produtividade e ao estabelecimento de uma classe rural média estável e próspera. Os objetivos são muito mais abrangentes, pois não se deve olvidar que ela também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego; para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria; e muitos outros.

6 Beneficiários

Beneficiários da Reforma Agrária, segundo o art. 19 da Lei nº 8.629/93, são, indistintamente, o homem ou a mulher, independentemente de seu estado civil, observando-se a seguinte ordem de preferência:

- I – o desapropriado, a quem é assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;
- II – os que trabalham no imóvel desapropriado, tais como posseiros, assalariados, parceiros e arrendatários;
- III – os que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;
- IV – os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;
- V – os agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e de sua família.

Deve-se consignar que, nessa ordem de preferência, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se disponham a exercer atividades agrárias na área a ser distribuída.

A distribuição dos imóveis rurais desapropriados, aos beneficiários, tanto pode ser feita através de **títulos de domínio** (venda, doação ou outras formas de transmissão da propriedade imóvel), como por meio de instrumentos de **concessão de uso** (Decreto-lei nº 271/67, art. 7º). Em qualquer desses instrumentos, é obrigatória a inserção de uma cláusula de inegociabilidade pelo prazo de dez anos. Além disso, os beneficiários assumem a obrigação de cultivar o imóvel recebido, direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, bem como a obrigação de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de dez anos (arts. 18 e 21 da CF). É importante observar que o instituto da **concessão do uso real** é perfeitamente utilizável em projetos de Reforma Agrária, haja vista os termos com que foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio, *verbis*:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

Como se vê, existe instrumental jurídico necessário para evitar a alienação de imóveis pelos beneficiários da Reforma Agrária. Basta que as autoridades estabeleçam mecanismos inibidores dessa prática que dizem acontecer. Pelo menos é o que revela a imprensa nacional e é o que propalam os antirreformistas.

7 Desapropriação agrária

O instituto jurídico da desapropriação, no contexto da legislação agrária, tem uma importância singular, na medida em que dela depende, basicamente, a almejada reforma agrária brasileira. E, por essa importância, é mister que, além de sua conceituação, natureza jurídica, classificação e fins, se repassem alguns aspectos históricos, com vistas à melhor compreensão do tema.

Será essencial, porém, que a discussão da matéria seja direcionada mais para a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, analisando-se os seus diferentes aspectos e, sobretudo, as formas procedimentais que mais de perto interessam ao desenvolvimento deste trabalho.

Historicamente, pode-se dizer que a desapropriação foi introduzida no direito brasileiro por influência do direito português. Conta-se, para ilustrar, que o Príncipe Regente D. Pedro, em 21.5.1821, inspirado nas “Ordenações do Reino”, baixou ato proibindo tomar-se qualquer coisa a alguém contra sua vontade e sem indenização.

Dáí se seguiu a primeira regra constitucional, na Constituição Imperial de 1824, assim expressa:

É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização (art. 179, nº 22).

Posteriormente, uma lei de 9 de setembro de 1826 fixou os casos em que teria lugar a desapropriação da propriedade, por necessidade ou utilidade pública, dispondo, ainda, sobre as formalidades necessárias ao processo de desapropriação.

Os motivos alinhados como de necessidade e utilidade pública eram, compreensivelmente, reduzidos à defesa do Estado, segurança pública, socorro público, salubridade pública, instituições de caridade, fundação de casas de ensino, comodidade geral e decoração pública.

Mas a longa duração da Carta Régia se encarregou de plasmar o instituto jurídico, de tal sorte que uma cadeia constitucional que se seguiu, até aqui, o aprimorou cada vez mais, mercê de diversos textos legais que cristalizaram os seus princípios.

Com efeito, contemplou-a a Constituição Republicana de 1891 (§ 17, do art. 78), que não se afastou da orientação preexistente, como se pode inferir do Decreto nº 1.021, de 26 de agosto de 1903, ao mandar aplicar o Regulamento nº 816, de 1855, que fora baixado na vigência da Constituição Imperial.

O Código Civil Brasileiro viria, depois, em plena vigência da Carta de 1891, a contemplar em seu bojo (art. 590) os casos de utilidade e de necessidade pública.

Promulgada a Constituição de 1934, o seu item 17 do art. 113 estava assim redigido:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública, far-se-á nos termos da lei, mediante a prévia e justa indenização.

Essa disposição constitucional sobre a desapropriação trouxe, inegavelmente, acentuada mudança ao sistema, então vigente, posto que a Carta de 1891 apenas dispunha que “o direito de propriedade se mantém em toda a sua plenitude, salvo desapropriação por necessidade ou utilização pública, mediante indenização prévia”.

Foi evidente o avanço, tanto por introduzir a ideia de que o interesse social devia limitar o direito de propriedade, como porque garantia que o preço da indenização seria pago previamente e que deveria ser justo.

Mas a Constituição de 1937 impôs um retrocesso, pois o art. 122, item 14, restaurou o sistema vigente nas Cartas de 1824 e 1891, ao mesmo tempo em que retirou aos Estados a competência para legislar sobre a matéria. E foi exatamente sob o império daquela Carta que foi baixado o ainda hoje vigente Decreto-lei nº 3.365, de 21.6.41, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública, no qual se nota uma ampliação dos casos previstos na legislação civil. Os casos de necessidade pública foram abrangidos na relação dos casos de utilidade pública.

Mas a Constituição de 1946, que foi considerada uma das mais inovadoras de todos os tempos, trouxe um considerável número de mudanças no sistema.

A primeira inovação foi a que ordenava que o pagamento da indenização, além de prévio e justo, fosse em dinheiro. Outra, de largo alcance, foi a que vinculou o uso da propriedade ao bem-estar social, possibilitando, assim, a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos (art. 147, CF, 1946). Também constituiu novidade a criação de mais um motivo para a desapropriação, qual seja, o “interesse social”.

Esta última inovação foi tão importante que mereceu o seguinte comentário de CARLOS MEDEIROS SILVA:⁹ “A inclusão, no texto constitucional, dessa nova modalidade de desapropriação, inspirou-se precisamente no conceito da propriedade como função social”.

Realmente, uma reflexão sobre os fundamentos dessa nova modalidade de desapropriação conduzirá o observador à compreensão indubitosa de que ela difere, em essência, forma e objetivos, das demais espécies, até então conhecidas, porque satisfaz aos pressupostos da ordem econômica e social de que aquela Carta foi apanágio.

E, para o objeto deste estudo, essa modalidade de desapropriação ganha contornos de extraordinária relevância, posto que foram os seus princípios que nortearam as regras, ainda vigentes, da expropriação para fins de reforma agrária.

Cumprir registrar que a aplaudida novidade constitucional custou a ser regulamentada. Quase 16 anos se passaram, até que, a 10 de setembro de 1962, foi editada a Lei nº 4.132, definindo os casos em que a desapropriação por interesse social se aplicava. Mas, apesar de definir os casos, estes não se mostraram suficientes para atender aos reclamos reformistas que já dominavam o país, desde o início da década de 1960, notadamente a Reforma Agrária, uma das principais bandeiras de luta.

⁹ *Revista Forense*, v. 204, 1963.

Vitorioso o Movimento Militar de 1964, introduziu-se a Emenda Constitucional de nº 10, de 10.11.64, que viria a alterar a Carta de 1964, nos arts. 164 e 167, em função de que uma outra modalidade de desapropriação foi criada, qual seja, a “por interesse social para fins de reforma agrária”, segundo o § 1º do art. 147, assim redigido:

Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte (20) anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural.

A novidade consistia em que a desapropriação, que, no caso, deveria ser por interesse social e teria por objeto a propriedade rural, podia ser feita mediante pagamento da indenização através de títulos de dívida pública, ao invés de sê-lo em dinheiro.

Por fim, veio a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, que deu nova redação à Constituição de 1967, e manteve, praticamente, a mesma orientação em matéria de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, apenas eliminando a palavra “prévia”.

O Novo Código Civil contempla uma inovação que poderá ocorrer na zona rural. A nova modalidade expropriatória consistirá na possibilidade de o Poder Judiciário desapropriar imóveis reivindicados, ocupados por grande número de pessoas. Do ponto de vista técnico, não é uma nova modalidade de desapropriação, pois a motivação será a do interesse social. O que muda é apenas a figura do Poder Expropriante, o Judiciário, até aqui não contemplado com tal legitimidade.

Agora, a nova Constituição Federal que vem de ser promulgada, em seu art. 184 assim dispõe sobre a desapropriação para fins de Reforma Agrária:

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 de dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatável no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Delineadas as modalidades de desapropriação, cumpre agora conceituá-la.

Segundo o magistério de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO,¹⁰ a desapropriação pode ser assim definida: “Um procedimento administrativo mediante

¹⁰ *Rev. de Direito Administrativo*, v. 3. p. 511, 1973.

o qual o poder público, compulsoriamente e por ato unilateral, despoja alguém de um bem, adquirindo-o originariamente, mediante indenização prévia e justa”.

ARTHUR PIOS DOS SANTOS,¹¹ por sua vez, a entende como

um ato coercitivo, mediante o qual, por razões de necessidade ou interesse coletivo, o Poder Público retira do domínio do seu próprio proprietário, bens ou direitos, incorporando-os ao seu patrimônio ou entregando-os a quem deles possa fazer melhor uso, para que atinjam os fins pretendidos e especificados na declaração expropriatória, indenizando-se o seu legítimo dono pelo valor fixado na forma que a lei estabelecer.

Idelfonso Mascarenhas da Silva, citado por OCTÁVIO MELLO ALVARENGA,¹² diz: “a expropriação é o meio pelo qual se impõe ao particular a cessão de sua propriedade ou direito, mediante certos requisitos, dos quais, o principal é a indenização”.

Em verdade, analisando-se os conceitos dados ao instituto da desapropriação, extraiu-se a inarredável conclusão de que ela não passa de uma transferência forçada da propriedade, do particular para o Poder Público, tendo por recompensa o direito à indenização, para atender a interesse de uma comunidade, que se sobrepõe ao interesse individual.

Qualquer que seja seu conceito, há sempre a necessidade de estabelecer o caráter impositivo ou forçado do ato, gerando uma situação de debilidade de quem perde a coisa ou o direito, em face daquele que os adquire, que é o Poder Público, em nome de interesses maiores sobre os interesses individuais. A garantia da indenização serve como elemento neutralizador da tomada do bem, embora nem sempre se apresente justa.

Bem por isso é que os estudiosos do assunto têm opiniões díspares sobre a real natureza jurídica desse instituto, como se verá a seguir.

Para MIGUEL SEABRA FAGUNDES¹³ a desapropriação assemelha-se a uma alienação compulsória, como se extrai do seguinte trecho, *verbis*:

A desapropriação assemelha-se a uma alienação compulsória, pois que no procedimento expropriatório aparecem os elementos **entrega da coisa e pagamento do preço** e falta o acordo de vontade [...] Não quer significar, propriamente, que haja, na desapropriação, consentimento forçado [...] e sim alienação da coisa, sem a vontade ou contra a vontade do dono. Isto, evidentemente, faz a desapropriação assemelhável [...] à compra e venda pela existência de dois dos três elementos.

¹¹ *Desapropriação*. Fundação Petrônio Portela, 1982, v. 3, p. 15.

¹² *Teoria e prática do direito agrário*. Rio de Janeiro: ADCOAS, 1979. p. 82.

¹³ *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1942. p. 12.

Mas o consagrado PONTES DE MIRANDA¹⁴ refuta essa opinião, ao assinalar que

a desapropriação, ainda quando se dê a composição amigável, segundo o art. 10, verbo acordo, do Decreto-Lei 3.365, não é negócio jurídico. Trata-se de um ato de direito público com que se exerce o direito formativo-extintivo. Ato jurídico *stricto sensu* [...] e a expropriação nada tem de instituto jurídico misto, parte de direito administrativo e parte de direito civil e processual civil. Como instituto e como fato jurídico, ato jurídico *stricto sensu*, a desapropriação é de direito público e só de direito público. O que é de direito civil é um dos seus efeitos, o principal deles, que é a perda da propriedade. É de visão superficial dizer-se, por exemplo, com Rafael Bielsa, que se rege em parte pelo direito constitucional e em parte pelo direito civil. O direito civil não rege, de modo nenhum, a desapropriação: a desapropriação, já no plano de eficácia, atinge o direito civil e a ela, somente por isso tem o direito civil de aludir, como um dos meios de perda da propriedade [...]. Não se adquire por desapropriação, salvo se a doutrina do país ainda não se libertou da influência da concepção ultrapassada, da compra e venda forçada.

Há, realmente, um equívoco na concepção desenvolvida por Seabra Fagundes, ao considerar a desapropriação uma alienação forçada. Com efeito, o pagamento do preço – muitas vezes até inexistente, como sucede nas desapropriações indiretas – funciona como mero sucedâneo da coisa desapropriada, e nem sempre é justo. A entrega da coisa independe da vontade do expropriado.

Assim, conclui-se que os três elementos de que se compõe a compra e venda – *res, pretium et consensus* – não se mostram nítidos e interligados, na desapropriação.

É forçoso observar que, em nosso Código Civil,¹⁵ a desapropriação é tratada como um dos meios por que se perde a propriedade. Essa perda, no caso, decorre de sua transferência forçada para o Poder Público, exatamente porque a dinâmica da desapropriação consiste na investidura de novo dono sobre a coisa; o nosso sistema jurídico inadmite a existência de imóvel *nullius*, ou seja, sem dono.

A melhor orientação, portanto, parece ser a que considere a desapropriação um instituto misto, pois tanto abrange conteúdo constitucional como Direito Administrativo, de Processo Civil e de Direito Civil.

A desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, que Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira, de forma criativa, apelidou de “Desapropriação Agrária”, sempre teve sede no texto constitucional. No caso, a sua certidão de batismo foi a Emenda Constitucional nº 10, de 10.11.64. Depois foi mantida no

¹⁴ *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954. p. 151-152.

¹⁵ *Novo Código Civil*, art. 1.275, inc. V.

art. 161 da Constituição de 1967, com a redação da EC nº 1, de 1969. Já agora, dela está tratando o art. 184 da nova Carta, já transcrito atrás.

Resulta evidente que a competência para desapropriar para esse fim específico continua sendo exclusivamente da União. Não apenas porque consta da Constituição Federal, mas também porque todos os editos baixados com normas sobre esse procedimento o têm dito.

Essas observações se fazem necessárias para afastar as dúvidas que a Lei nº 4.132, de 1962, chegou a suscitar. É que, como já se disse, essa lei se destinou a regulamentar o que estava no texto constitucional de 1946, que criara a desapropriação por interesse social. Mas, ao ser editada a referida lei, logo se observou que os casos ali previstos não contemplavam a hipótese de Reforma Agrária. Por outro lado, ela estabelecia competência também aos Estados, Territórios e Municípios para promoverem-na, já que se aplicava subsidiariamente o Decreto-lei nº 3.365/41 (art. 2º).

Para obviar as dúvidas, foi baixado o Decreto-lei nº 554/69, que, a despeito dos defeitos que encerrava e das críticas que a ele se faziam, foi muito útil aos desígnios reformistas.

A fixação da competência exclusiva da União tem razão de ser. Em primeiro lugar, porque o bem objeto da desapropriação, no caso, há de ser, necessariamente, um imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. Em segundo lugar, porque esse imóvel há de estar situado em zona prioritária para fins de Reforma Agrária, cuja definição é também exclusiva do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 20, do Estatuto da Terra.

O sistema jurídico anterior previa a necessidade da indicação de áreas prioritárias para serem desapropriadas para fins de Reforma Agrária.

Tal exigência, como se recorda, causou muitos problemas para o Governo Federal, em face dos protestos que partiam de todos os segmentos interessados. Lembre-se, por exemplo, do famoso caso, chamado “Caso de Londrina”, no Estado do Paraná. O Presidente da República havia declarado como área prioritária para fins de Reforma Agrária todo o Município de Londrina. O “mundo” veio abaixo, com a cobertura de toda a grande imprensa, o que determinou a revogação do decreto.

Por causa desse episódio, o Governo Federal, ao implementar o seu “Plano Nacional de Reforma Agrária” (PNRA), aprovado pelo Decreto nº 91.766, de 10.10.85, passou a decretar, como prioritária para fins de Reforma Agrária, toda a extensão territorial rural de cada Estado, evitando, assim, definições prévias de áreas ou de imóveis.

A inovação, como não poderia deixar de ser, mereceu a pronta rejeição de correntes interessadas na efetivação de uma Reforma Agrária por processo menos convencionais, correntes que propugnavam por formas mais ousadas, inclusive

com a identificação prévia da área a ser desapropriada. Tal foi o protesto da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), que distribuiu nota à imprensa, condenando a nova postura presidencial, ao argumento de que a “a generalização da área prioritária para toda a zona rural de um estado violenta a sistemática constitucional e dilui a operacionalidade do processo”.¹⁶

Com o advento do Decreto-lei nº 2.363, de 21.10.87, a declaração de área prioritária passou a obedecer a novos parâmetros, pois o seu art. 5º definiu, com maior clareza, quais os imóveis não sujeitos à desapropriação para fins de Reforma Agrária, ao mesmo tempo em que limitou apenas a 75% da área o ato expropriatório. Os 25% restantes da área seriam destinados a que o expropriado exercesse opção de localização.

De acordo com os arts. 4º e 5º do Decreto nº 95.715, de 1988, não estavam sujeitos à desapropriação os imóveis com as seguintes dimensões: (a) de até 1.500 ha, na área de atuação do SUDAM; (b) de até 1.000 ha, na área de atuação da SUDECO; (c) de até 500 ha, na área de atuação da SUDENE; e (d) de até 250 ha, no restante do país.

Igualmente, não podiam ser desapropriadas *áreas em produção*, que o art. 6º do próprio Decreto nº 95.715/88 procurou definir como: “aquelas compreendidas na faixa contínua de terra que abranja as principais benfeitorias e cuja exploração e produtividade se coadunem com a legislação agrária pertinente”.

O § 2º do mesmo artigo acima citado explicava o que não devia ser computado como áreas em produção:

- a) as terras em extrativismo vegetal, campos e pastagens naturais;
- b) as terras desmaiadas e não exploradas, inclusive capoeiras;
- c) as terras preparadas para plantio, mas sem efetiva exploração;
- d) as terras cultivadas por terceiros;
- e) as terras destinadas à proteção e à conservação de recursos hídricos de uso comum; ou
- f) as terras necessárias à preservação ambiental.

As inovações introduzidas no sistema afastaram as queixas relacionadas com a necessidade de indicação das áreas prioritárias para desapropriação.

Conforme o *Informativo/MIRAD*,¹⁷ 98% das propriedades rurais, no Brasil, estariam excluídas da incidência da desapropriação para fins de Reforma Agrária.

¹⁶ Folha de S. Paulo, 5 maio 1986, p. 10.

¹⁷ Revista Guia Abril Rural, nº 3, 1988.

Agora, o legislador constituinte, talvez absorvendo as novas diretrizes – embora se diga que foi conquista da União Democrática Ruralista (UDR) –, inseriu, na nova Carta Magna, os seguintes parâmetros a serem obedecidos nas desapropriações:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

A Lei nº 8.629, de 25.2.93, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, principiou, em seu art. 2º, com uma sentença: “A propriedade rural que não cumprir a sua função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta Lei, respeitados os dispositivos constitucionais.”

E o § 1º do mesmo artigo ratifica o preceito: “Compete à União desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.”

Isso quer dizer que, em princípio, todo imóvel rural que não cumpre a função social é passível de desapropriação agrária. Mas o parágrafo único do art. 4º da mesma lei excepciona a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra propriedade rural. Do mesmo modo, a propriedade produtiva também não está sujeita à desapropriação, por força do disposto no art. 184 da Constituição Federal. E mais que isso: o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda a certos requisitos estabelecidos na lei (art. 7º da Lei nº 8.629/93) também não pode ser desapropriado.

Desde quando foi concebida no direito brasileiro, quicá em todas os países, a desapropriação sempre esteve associada à ideia de garantia da propriedade. Vale dizer, garante-se a propriedade, mas se ressalva a possibilidade de sua subtração ao particular, assegurando-se-lhe, todavia, o correspondente direito à indenização.

A indenização é, pois, a reparação conferida ao expropriado, porque, do contrário, não seria desapropriação, mas indisfarçável confisco.

Feliz é a opinião do mestre PAULO TORMINN BORGES¹⁸ a propósito da relação desapropriação-indenização. Vejamo-la:

97. Desapropriação e direito de propriedade. Pode parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade.

Mas não é.

¹⁸ *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 67.

Ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas.

No fundo, o instituto da desapropriação não atinge o direito de propriedade em sua característica mais avultada, que é seu valor econômico.

Há apenas uma permuta de valores: substitui-se um bem – o objeto do direito de propriedade – por outro bem – o seu preço em dinheiro ou equivalente.

Não é a coisa em si que se garante: é a sua expressão econômica, de molde a permanecer íntegro o patrimônio da pessoa, apesar da desapropriação.

Na verdade, a prevalência do interesse público sobre o particular, que justificou a criação do instituto em análise, não deve ensejar a redução patrimonial do indivíduo, dele se retirando, pura e simplesmente, um bem, sem o correspondente reparo ao desfalque sofrido. É isso que explica a indenização.

Aliás, o próprio texto constitucional que agasalha a desapropriação, nas suas diferentes modalidades, ressalta o dever do poder expropriante de conferir a indenização à pessoa expropriada (arts. 5º, inc. XXIV, e 184, CF/88).

A indenização corresponderá à substituição de um bem pelo seu efetivo valor pecuniário ou equivalente, conforme assinala Paulo Torminn Borges. Supõe-se que, com ela, o expropriado reúna condições para adquirir outro bem, igual em espécie, aproveitamento e capacidade produtiva.

Tão importante é a indenização no sistema expropriatório, que a IX Conferência Interamericana, reunida em Bogotá, estabeleceu, no art. 25 de sua “Carta de Princípios”, o seguinte: **Toda a desapropriação será acompanhada de pagamento do justo preço, em forma oportuna, adequada e efetiva.**

Mas a noção de **justo preço** e a de **pagamento prévio** não tem correspondido plenamente à expectativa, chegando mesmo a suscitar acirradas críticas dos cultores do direito, notadamente nos atos expropriatórios para fins de Reforma Agrária.

E se indaga: o que é indenização justa?

Quem responde é GUIMARÃES MENEGALE¹⁹ nos seguintes termos: “Indenização justa é a compensação exata do prejuízo sofrido e na medida somente em que há prejuízo. A retribuição ao proprietário deve ser tal que ele saia indene da operação jurídica.”

O art. 5º, inc. XXIV, da nova Constituição brasileira, normatiza que a indenização deve ser, além de prévia, justa. Mas ressalva o disposto no art. 184 da mesma

¹⁹ MENEGALE, Guimarães. *Direito administrativo*. 1957. p. 327.

Carta, o qual estabelece singular forma de pagamento dessa obrigação, nos termos já inscritos: em Títulos de Dívida Agrária, em dinheiro apenas as benfeitorias úteis e necessárias (§ 1º do art. cit.).

De acordo com o já mencionado art. 184 da nova Carta Política do País, por seu § 3º, preconizava-se uma Lei Complementar que estabelecesse o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação para fins de Reforma Agrária, o que veio acontecer através da Lei Complementar nº 76, de 6.7.93, que, posteriormente, foi modificada pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.96.

Não se resolvendo a desapropriação no terreno amigável, abre-se o conflito, cujo desfecho só pode ser alcançado dentro de um procedimento judicial. É a ação de desapropriação agrária.

Essa referida ação tem características peculiares que a distinguem das demais. É, na verdade, um procedimento *sui generis*, na medida em que o princípio do contraditório, que constitui a essência dos processos, praticamente inexistente nos feitos em espécie, a despeito da ressalva contida no já citado art. 184 da CF.

A ampla defesa que se permite em outros pleitos judiciais tem limites na ação de desapropriação agrária, porquanto o réu tem a sua contestação reduzida a qualquer matéria de interesse da defesa, menos a apreciar o interesse social declarado (art. 9º da LC nº 76/93). Não cabe ao expropriado insurgir-se contra o pedido principal, que redundará na perda da propriedade. Aliás, nem mesmo a autoridade judiciária pode imiscuir-se nos motivos determinantes do ato expropriatório, sendo a sua função de caráter fiscalizador, já que se limita apenas a atender aos pedidos do autor (expropriante), depois de verificar os pressupostos processuais que cercam feitos dessa natureza. Essa ideia não é de todo pacífica, haja vista as observações de ROSALINA PINTO DA COSTA RODRIGUES:²⁰

a atual Carta Magna, ao prever o procedimento contraditório especial no novo processo judicial de desapropriação agrária, consagrou a orientação de que o controle jurisdicional não ficará adstrito apenas ao aspecto formal ou externo do ato e da ação, permitindo então a apreciação dos motivos de interesse social que informam o decreto expropriatório.

O princípio do contraditório [...] norteando a nova ação expropriatória – Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 – faz com que a contestação não fique limitada aos aspectos formais do ato expropriatório, permitindo, conseqüentemente, que o juiz questione o próprio mérito da desapropriação, podendo julgá-la improcedente.

Como já foi dito, a ação de desapropriação agrária difere, substancialmente, das outras modalidades de desapropriação. A diferença está em que, nas ações ex-

²⁰ Reforma agrária: um estudo jurídico. Belém: CEJUP, 1993. p. 85.

proprietárias comuns, o legislador permite o ajuizamento de qualquer outra ação direta, sem restringir até mesmo a ação reivindicatória, enquanto na expropriação para Reforma Agrária o legislador proíbe, expressamente, a ação reivindicatória do bem expropriado, depois de registrado em nome da União. Anote-se que esse registro é providenciado depois de transitada em julgado a sentença e de levantado o depósito, total ou parcialmente (arts. 16, 17 e 21 da LC nº 76/93).

A ação de desapropriação agrária principia pelo decreto expropriatório, que consiste no ato pelo qual o Poder Público declara determinado imóvel rural de interesse social para os referidos fins e manifesta a sua intenção de adquiri-lo, compulsoriamente, para fins de reforma agrária (art. 2º da LC nº 76/93).

No dizer de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO,²¹ esse decreto “é o ato através do qual o poder público manifesta sua intenção de adquirir, compulsoriamente, um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória”.

Um dos requisitos básicos desse ato é a individualização tão completa quanto possível do bem expropriado. É o que exigia o § 2º do art. 1º do Decreto-lei nº 554/69, com a seguinte redação:

Art. 1º [...]

§ 2º O ato expropriatório deverá conter a descrição e demais características do imóvel.

A regra tinha a sua razão de ser. É que a desapropriação importa na transferência do imóvel para o expropriante e, portanto, sujeita aos assentamentos imobiliários conforme exige o art. 176, § 1º, nº 3, da Lei nº 6.015, de 31.12.73.

Declarado o interesse social, para fins de Reforma Agrária, fica o órgão executor do projeto (atualmente o INCRA) legitimado para promover a vistoria e a avaliação do imóvel, podendo até mesmo valer-se de força policial, com autorização do juiz, em caso de resistência do proprietário. O prazo para exercício da ação expropriatória é de dois anos, a contar do mencionado decreto.

Com as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.93, praticamente foi restabelecido o rito estabelecido no Decreto-lei nº 554/69, porquanto o depósito prévio da indenização passou a ser uma exigência no momento da instauração do processo expropriatório agrário. Também a imissão na posse passou a ser um ato processual a ser determinado no primeiro despacho do juiz. Com efeito, o art. 5º da Lei Complementar nº 76/93 preceitua que a petição inicial deverá conter a oferta do preço a ser instruída com os seguintes documentos: I – o texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no *Diário Oficial da União*; II – certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III – documento cadastral do imóvel; IV – laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá necessariamente a descrição do imóvel, por

²¹ Ob. cit., p. 231-232, *apud* Arthur Pio dos Santos, ob. cit., p. 57.

meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação, a relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, bem como dos semoventes, e ainda a discriminação dos valores da terra nua e das benfeitorias; V – comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento da terra nua; VI – comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecido no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

O Juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de 48 horas: I – mandará imitar o autor na posse do imóvel; II – determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; III – expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento de ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

A contestação, para a qual o prazo passou a ser de 15 dias, poderá versar qualquer matéria de defesa, ficando excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado, conforme já foi informado.

Tem-se observado, no entanto, que as defesas apresentadas pelos expropriados não se limitam às contestações. A perspicácia dos advogados concebeu uma via indireta defensiva que tem surtido efeito paralisante do processo principal, embora este, por força do art. 18 da LC nº 76/93, tenha caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações que envolvam o imóvel expropriado. Trata-se da já conhecida Ação Declaratória de Produtividade, cuja pertinência comporta temperamentos, na medida em que a produtividade se afigura um fato, e não uma relação jurídica. Sabe-se que as ações declaratórias previstas no art. 4º do Código de Processo Civil têm por objeto a declaração da existência ou inexistência de uma relação jurídica. Sendo a produtividade um fato, portanto, matéria de prova, a ação declaratória intentada para esse mister repugna ao senso jurídico comum, ainda mais para paralisar a ação de desapropriação.

A competência para as ações expropriatórias para fins de Reforma Agrária está definida na Lei Complementar nº 76/93, art. 2º, § 1º:

Art. 2º

[...]

§ 1º A desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, **será processada e julgada pelo juiz federal** competente, inclusive durante as férias forenses.

Essa questão tem merecido as mais ácidas críticas por parte dos agraristas, entre os quais pontifica AUGUSTO ZENUN,²² que faz o seguinte comentário:

²² *O direito agrário e sua dinâmica*. Uberaba: Vitória, 1984. p. 240-241.

O disposto no art. 5º (hoje art. 2º, § 1º, LC nº 76/93) constitui mais uma arbitrariedade, porque a tramitação do processo expropriatório no âmbito da Justiça Federal é outra injustiça, pois só serve para dificultar a defesa do expropriado, que terá de valer-se da precatória para se praticarem atos atinentes à defesa, vez que o local do imóvel é que oferece todas as condições e meios de provas.

Dizemos abuso porque, se todas as provas não de ser feitas na comarca, perante o juiz local, não há como dar competência à Justiça Federal, que, não estando na situação do imóvel, tem que se valer dos bons oficiais daquele Juízo.

Realmente, a fixação da competência da Justiça Federal para os feitos da espécie não faz sentido, senão quanto ao fato de que o autor é o Poder Público da União. Mas, se a defesa do expropriado está circunscrita apenas ao valor da indenização e a eventuais vícios do processo e não pode discutir o mérito do decreto expropriatório, não se explica esse foro privilegiado.

E o pior é que a nova Constituição não parece ter resolvido esse problema, de há muito discutido pelos estudiosos da matéria. É que, pelo art. 109, ressalva o privilégio de foro da União, o da Justiça Federal. Mas, no art. 126, compete aos Tribunais de Justiça dos Estados a atribuição de designar juízes com a competência exclusiva para dirimir questões agrárias. Um confronto entre dois dispositivos ajudará a compreender a perplexidade. Vejamo-los:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas que a União, entidade autárquica ou empresa pública forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias.

Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz deslocar-se-á até o local da lide.

Diante dos textos transcritos, é de se indagar: **a ação expropriatória para fins de Reforma Agrária não constitui uma questão agrária?** Parece que sim. E se se pode considerar uma questão agrária, deveria ter merecido o tratamento de excepcionalidade estabelecido no citado art. 109 do texto constitucional, ao lado de questões atinentes ao Direito do Trabalho, Direito Eleitoral etc.

A Lei Complementar nº 76/93, todavia, manteve o foro privilegiado da Justiça Federal.

Política Agrícola

1 A questão terminológica

O Estatuto da Terra, como foi demonstrado em capítulo anterior, não se limitou a definir, do ponto de vista legal, o que é Reforma Agrária. Também cuidou em definir o que chamou de “Política Agrícola”, fazendo-o no § 2º do mesmo art. 1º, com a seguinte redação:

Art. 1º [...]

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País.

É discutível o emprego do adjetivo *agrícola*, para qualificar a política ali definida, porquanto, ao que se sabe, o termo é costumeiramente empregado para adjetivar as atividades relacionadas com a produção de gêneros alimentícios de natureza vegetal. Na linguagem cabocla, distingue-se a lavoura da pecuária. Esta cuida da produção animal, aquela da produção vegetal. Mas não é somente entre os produtores rurais que se adota essa terminologia. Também o nosso Código Civil classifica o penhor rural em “penhor agrícola” e “penhor pecuário” (arts. 1.442 a 1.444).

A partir do Estatuto da Terra passou-se a adotar uma nova linguagem, utilizando-se a palavra *agrícola* para adjetivar a política destinada a amparar o produtor rural. Teria sido melhor chamá-la de “Política de Desenvolvimento Rural”, como, aliás, terminou fazendo a Lei nº 4.504/64, em seu Título III, onde foram definidas as ditas providências preconizadas na definição de “política agrícola”, as quais pertencem ao campo da economia rural, e se destinam a todas as atividades agropecuárias e não somente aos misteres da produção agrícola. O mesmo Estatuto da Terra deixou clara essa distinção, pois, no Título II, cuidou da “Reforma Agrária”, e, no Título III, da “Política de Desenvolvimento Rural”.

A doutrina agrarista, ao discutir essa questão, defende o emprego da expressão *Política Agrária*, porque esta envolve conteúdo mais abrangente. Nesse sentido, OSWALDO E SÍLVIA OPTIZ¹ pontificam com a seguinte opinião:

3. Não é de se confundir a reforma agrária, com a política agrária, nem com o direito agrário. A reforma e o direito agrário são mais estáveis; depois de fixadas as leis e medidas, permanecem até que fatos novos obriguem a sua mudança ou alteração. A política agrária é instável e se deve adaptar às circunstâncias temporais e espaciais.

Transcrevendo texto de Antonino Vivanco, o Prof. RAFAEL AUGUSTO DE MENDONÇA LIMA² posiciona-se na mesma linha de pensamento, depois de ressaltar que a “Política Agrícola” definida no Estatuto da Terra deve ser entendida como sendo a “Política de Desenvolvimento”, também tratada no mesmo diploma legal.

A política agrária influi nas atividades agrárias e em tudo que a ela se refere, por diversos meios, por isso que se diz que são políticas agrárias a creditícia, a tributária, a cooperativista, a de transformação, a própria Reforma Agrária.

Para outro luminar do Direito Agrário, Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA,³ a “Política Agrária é uma ciência plataformal de intermediação, desde que procura analisar, depurar e sintetizar os dados colhidos na investigação socioeconômica pelo Poder Público”.

Utilizando a mesma terminologia, EMÍLIO ALBERTO MAYA GISCHKOW⁴ asinalou: “a política agrária é caracterizada fundamentalmente por uma ideologia, alicerçada em determinados princípios, planejados e executados pelo Poder Público tendo em vista o interesse social”. Isso significa que a política agrária é

¹ *Direito da economia agrária*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971. p. 12.

² *Política Agrária é a ação própria do poder público ou de ações decorrentes do poder, que consiste na escolha dos meios adequados para influir na estrutura e na atividade agrárias, a fim de se obter um ordenamento satisfatório da conduta das pessoas que deles participam ou a elas se vinculam, com o propósito de conseguir o desenvolvimento e o bem-estar da comunidade* (ob. cit., p. 20.)

³ *Propedêutica de direito agrário*. São Paulo: LTr, 1975. p. 174.

⁴ Ob. cit., p. 4.

atribuição do Poder Público, ao qual compete planejar o futuro, no setor agropecuário, informando o que plantar e onde plantar, e quanto deve ser colhido, para os mercados interno e externo, propiciando ao produtor o crédito suficiente e oportuno, minimizando-lhe os custos da produção e oferecendo-lhe condições para comercialização satisfatória dos produtos, mediante uma infraestrutura eficiente de transporte e armazenagem, além de uma política de preços mínimos compatíveis com o mercado.

Para concluir essa abordagem, veja-se o que os dicionários registram sobre o vocábulo *agrícola*:

AGRÍCOLA, s.m. (desus.) agricultor; adj. que se dá à agricultura; povo agrícola; que tem relação com a agricultura; produtos agrícolas; F. lat. *agrícola*.⁵

AGRÍCOLA, adj. m e f. Relativo à agricultura ou ao *agricultor*.⁶

AGRÍCOLA (Do lat. *agrícola*). Adj. 2 g. 1. Relativo à agricultura: produtos agrícolas. 2. Que se dedica à agricultura: país agrícola. 3. Que é baseado na agricultura: economia agrícola. S. 2. g. 4. Agricultor.⁷

Apesar de todas essas considerações, o legislador brasileiro preferiu manter a expressão *Política Agrícola*. Tanto é isso verdadeiro, que a Constituição Federal de 1988 insistiu em sua adoção (arts. 187/188). Por consequência, a Lei nº 8.171, de 17.1.91, apelidada de “Lei Agrícola”, por força do art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que a preconizou, também a adotou, incorporando-a, em definitivo, na legislação agrária brasileira.

O legislador constituinte não foi feliz na redação da epígrafe do Capítulo III, Título VII, da Carta Magna, na qual confundiu “Política Agrária” com “Política Fundiária”, além de situar a “Política Agrícola” como outra política, diferente daquelas.

Mas a leitura do mencionado art. 50, do ADCT, conduz o analista à compreensão de que o legislador constituinte não deixou dúvida quanto à intenção de que os objetivos e os instrumentos do que chamou de “Política Agrícola” eram os mesmos preconizados no art. 73 do Estatuto da Terra (Da Assistência e Proteção à Economia Rural), que se integra no Título III – Da Política de Desenvolvimento Rural. Leia-se o texto legal e faça-se uma comparação com o art. 73 do ET.

⁵ DICIONÁRIO CONTEMPORÂNEO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Rio de Janeiro: Delta, 1968. p. 127.

⁶ NOVO DICIONÁRIO MELHORAMENTOS DA LÍNGUA PORTUGUESA, São Paulo: Melhoramentos, 1984. p. 42.

⁷ NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 65.

Art. 50. A lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário.

O art. 73 do Estatuto da Terra está assim redigido:

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios: I – assistência técnica; II – produção e distribuição de sementes e mudas; III – criação, venda e distribuição de reprodutores e uso de inseminação artificial; IV – mecanização agrícola; V – cooperativismo; VI – assistência financeira e creditícia; VII – assistência à comercialização; VIII – industrialização e beneficiamento dos produtos; IX – eletrificação rural e obras de infraestrutura; X – seguro agrícola; XI – educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; XII – garantia de preços mínimos à produção agrícola.

Tudo isso – *mutatis mutandis* – é o que está previsto no art. 187 da Constituição Federal e que se repetiu no art. 4º da Lei nº 8.171, de 17.1.91, a chamada “Lei Agrícola”. Todos esses instrumentos, objetivos e medidas preconizados em lei não passam de política de desenvolvimento rural, de **política agrária**, na sua verdadeira acepção.

Discussão terminológica à parte, o certo é que o ordenamento jurídico agrário brasileiro oferece instrumental bastante para a adoção de uma boa política agrária, capaz de promover o desenvolvimento do país, além de propiciar o progresso social e econômico do produtor, quiçá tornando realidade o preceito contido no art. 85, § 1º, do ET, que lhe prevê o lucro mínimo de 30% em sua atividade produtiva!

Do elenco das medidas preconizadas, destacam-se: o Crédito Rural, o Seguro Rural e o Cooperativismo, temas que serão abordados nos itens seguintes.

2 Crédito rural

O crédito rural exerce um papel relevantíssimo no contexto das medidas governamentais consideradas de Política Agrícola. Tão importante é a sua função, que se pode dizer, sem receios da crítica especializada, que **ele está para a Política Agrícola, como a função social está para o Direito Agrário**. Ele constitui o centro em torno do qual gravitam, praticamente, todas as demais medidas elencadas como instrumentos da política agrícola. Sem o crédito rural, não se pode

falar em assistência técnica, em distribuição de sementes e mudas, em inseminação artificial, em mecanização agrícola, em preços mínimos, em eletrificação rural, no próprio seguro agrícola e até mesmo em extensão rural. Tudo gira em volta do crédito rural.

Lamentavelmente, são poucas as obras jurídicas que focalizam esse importante tema, não obstante existir desde 1937, graças ao pioneirismo do Banco do Brasil, instituição a que se deve, sem dúvida, toda a experiência nessa linha especializada de crédito bancário. A sua institucionalização se deu com a Lei nº 4.829, de 5.11.65. Mas até chegar a essa institucionalização, um longo caminho foi percorrido, durante o qual se corrigiram os erros e as distorções experimentadas.

Historicamente, registra-se que o seu marco inicial se deu com a Lei nº 454, de 9.7.37, que autorizou o Poder Executivo a conceder ao Banco do Brasil a permissão para prestar assistência financeira à agricultura, à criação, às indústrias de transformação e outras de caráter genuinamente nacional, com a utilização de matérias-primas do país e com o aproveitamento dos seus recursos naturais, tudo mediante condições a serem estabelecidas em regulamento elaborado por aquela instituição financeira, a ser aprovado pelo Ministério da Fazenda. Com esse propósito, nasceu a CREAL, sigla que se popularizou e como tal foi conhecida até há bem pouco tempo. Era a “Carteira de Crédito Agrícola e Industrial”, cujo regulamento foi elaborado, sem muita demora, pois foi aprovado já em 2.10.37, passando a vigorar a partir de 27.11.37.

Em princípio, foram liberadas apenas as operações chamadas “crédito de exercício” e “crédito de melhoria das condições de rendimento da exploração agrícola e pastoril”. Era o máximo que o Banco do Brasil podia fazer, como primeira e ambiciosa tentativa de implantar o crédito rural em nosso país, o que era perfeitamente compreensível na fase embrionária. Mas, com o passar do tempo, a CREAL foi corrigindo as suas próprias deficiências, mediante modificações em seus regulamentos, e suprimindo omissões detectadas. Mercê dessa experiência, aquela carteira passou a ser o órgão central do Governo Federal para a implementação da política de crédito rural, até porque já possuía, àquele tempo, agências espalhadas por todo o território nacional, apresentando resultados satisfatórios e animadores.

Em 1961, o Governo Federal, certamente despertado para uma realidade de crédito palpável nesse setor, e constatando a importância dessa linha especializada para o desenvolvimento nacional, a partir do desenvolvimento do setor agropecuário, constituiu um grupo de trabalho, que se denominou “Grupo de Crédito Rural”, logo depois transformado no “Grupo Executivo de Coordenação do Crédito Rural” (Decreto nº 50.637, de 20.5.61), o qual estava vinculado diretamente à Presidência da República. Seus objetivos eram os seguintes: (a) formular a política de crédito rural, estabelecendo prioridades, linhas de crédito e zoneamento; (b) entrosar o crédito rural com os serviços de assistência econômica e técnica ao produtor rural; (c) promover a articulação do crédito rural com outros programas específicos, executados por entidades estaduais ou municipais; (d) estudar a conveniência de

localização de casas bancárias, ampliando a rede distribuidora da linha de crédito rural; (e) traçar normas tendentes a melhor organização e melhores métodos na distribuição do crédito rural pelas entidades financeiras, em consonância com a política preconizada pelo Poder Central; (f) estudar toda a legislação pertinente ao crédito rural, sugerindo as modificações cabíveis e necessárias; e, finalmente, (g) administrar o “Fundo de Crédito Rural”, que logo seria criado, disciplinando a sua distribuição e controle.

Evidentemente o acervo de tarefas era grande demais para o grupo apresentar resultados imediatos. A despeito disso, tudo que chegou a ser feito serviu para o governo que se instalou no Brasil a partir de 1964, dando-se um gigantesco passo para a institucionalização do crédito rural, que se inseriu no conjunto de reformas a serem implantadas pelo novo governo. E isso terminou acontecendo com a já citada Lei nº 4.829, de 5.11.65, depois de ter sido prevista no Estatuto da Terra (art. 73, inc. VI). Também fora prevista na Lei nº 4.595, de 31.12.64 (“Lei da Reforma Bancária”), através da qual foi criado o Banco Central da República, autarquia federal que viria supervisionar todas as operações de crédito, inclusive o rural, executando as resoluções baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, órgão também criado pela referida lei.

A alvissareira “Lei Institucionalizadora do Crédito Rural”, que se constituiu num marco histórico para essa linha especializada de crédito, foi o resultado de uma longa e penosa tarefa de quantos se interessaram por esse importante setor. Não se pode abstrair o papel que desempenharam várias leis editadas ao longo do tempo, destacando-se a Lei nº 492, de 30.8.37, que deu nova regulamentação ao Penhor Rural, e o Decreto nº 22.626, de 7.4.33 (“Lei de Usura”), que fixou a taxa de juros para 6% a.a., nos empréstimos de natureza agrícola. Também não se pode olvidar o papel conscientizador desempenhado pela MOVEC (Unidade de Crédito Móvel), concebida pelo governo Jânio Quadros. Sabe-se que esse audacioso programa, que atingiu as camadas mais longínquas do país, causou grandes prejuízos ao Banco do Brasil, porque os empréstimos eram feitos sem burocracia e levados os recursos, na roça, ao pequeno produtor, que apenas exibia as mãos calejadas para ter direitos ao crédito. Nada obstante, serviu para criar um nível de consciência que ainda hoje perdura, a despeito das distorções que se criticam, em função dos elevados encargos financeiros.

A Lei nº 4.829/65, em seu art. 1º, definiu o crédito rural como: “o suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou às suas cooperativas para aplicação nos objetivos indicados na legislação específica em vigor”.

Dessa conceituação legal se extraem duas características do crédito rural: (1) que é um **suprimento**, do que se conclui que o beneficiário do crédito há de arcar, em princípio, com parcelas de recursos próprios, na execução dos seus projetos. Isso, certamente, tem uma função educativa, na medida em que o produtor terá de ser diligente na aplicação dos recursos próprios e dos obtidos; (2) os beneficiários

somente podem ser os produtores rurais ou suas cooperativas. Mais tarde, incluíram-se, entre estes, as pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam às atividades de pesquisa, produção de sementes e mudas melhoradas, bem como à prestação de serviços mecanizados, o que se deu por força do Decreto-lei nº 784, de 25.8.69.

Também pela definição legal acima transcrita se observa que os objetivos do crédito rural estão direcionados para as atividades agrárias. Mas o legislador cuidou em estabelecer as prioridades, que são: (a) estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários; (b) favorecer o custeio da produção e a comercialização dos produtos; (c) possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais; e (d) incentivar a absorção de métodos racionais de produção, pelos produtores rurais, com vista ao aumento da produtividade e à melhoria do seu próprio padrão de vida.

A partir dos objetivos traçados, estabeleceu-se também que as linhas de crédito rural são basicamente as seguintes:

- de **custeio**, que se destina à cobertura das despesas normais de um ou mais períodos de produção, seja agrícola seja pecuária, compreendendo estas despesas todos os encargos, desde o preparo da terra até o beneficiamento primário da produção e seu armazenamento, bem como a extração de produtos espontâneos, de natureza vegetal, e seu preparo primário e, ainda, aquisição de mudas, sementes, adubos, corretivos do solo e defensivos. Isso, no caso de custeio agrícola. No de custeio pecuário, essas despesas normais compreendem a aquisição de sal, arame, forragens, rações, concentrados minerais, sêmen, hormônios, produtos de uso veterinário, corretivos do solo, defensivos, adubos, sendo certo que o custeio pecuário pode ser também para a piscicultura, apicultura, sericicultura, limpeza e restauração de pastagens, fenação, silagem, formação de capineiras e de outras culturas forrageiras. No campo do beneficiamento, essas despesas normais custeáveis abrangem a mão de obra, a manutenção e conservação do equipamento, a aquisição de materiais secundários, sacaria, embalagem, armazenamento, seguro, preservação, impostos, fretes e carretos;
- de **investimento**, destinado à formação de capital fixo e semifixo, compreendendo, o primeiro, a inversão para a fundação de culturas permanentes, inclusive pastagens, florestamento e reflorestamento, construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes, eletrificação rural, obras de irrigação e drenagem; enquanto o segundo – capital semifixo – corresponde à inversão na aquisição de animais de grande, médio e pequeno porte, destinados a criação, recriação, engorda ou serviço; na aquisição de máquinas e respectivos implementos, veículos, equipamentos e instalações de desgastes;

- de **comercialização**, que se destina a facilitar aos produtores rurais a colocação de seus produtos colhidos, compreendendo até mesmo o armazenamento, o seguro, a manipulação, a preservação, o acondicionamento, os impostos, os fretes e as carretas. Essa linha de crédito é também utilizada na negociação de títulos decorrentes da venda da produção ou mediante operações para garantia de preços mínimos fixados pelo governo federal, nas épocas próprias.

Cumprе anotar a alvissareira notícia de que o crédito fundiário preconizado no art. 4º, inc. XIX, da Lei nº 8.171/91 – “Lei Agrícola” – foi regulamentado em Resolução do Conselho Nacional do Desenvolvimento sustentável, de 7.3.2001.

É oportuno assinalar que as linhas de crédito para custeio ou investimento, quando concedidas a pequenos e médios produtores, podem abranger também a manutenção do beneficiário e sua família, bem como a aquisição de animais destinados à produção necessária à sua subsistência e, ainda, medicamentos, agasalhos, roupas, utilidades domésticas, instalações sanitárias, construção ou reforma de benfeitorias etc.

Cumprе observar que a legislação institucionalizadora do crédito rural criou um sistema, visando à coordenação, à distribuição, à fiscalização e ao estudo, em todos os seus ângulos, da problemática resultante da política do governo, nesse setor. Para integrar esse sistema, o legislador arrolou instituições financeiras e outros órgãos do governo. Sem dúvida, os principais integrantes desse sistema são o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Banco do Brasil. Ao BACEN cabem as mais importantes atribuições, a saber: I – sistematizar a ação dos órgãos financiadores, promovendo a sua coordenação com os demais órgãos que prestam assistência técnica e financeira ao produtor rural; II – elaborar planos globais de aplicação de crédito e tomar conhecimento de sua execução, introduzindo as modificações que se fizerem cabíveis e necessárias, mediante avaliação dos resultados obtidos; III – estimular o aumento da rede distribuidora do crédito rural; IV – estabelecer critérios de seleção e de prioridade na distribuição do crédito rural, adotando providências com vistas a que as entidades financiadoras atuem dentro de um zoneamento preestabelecido; e V – estimular a ampliação dos programas de crédito rural, através de financiamentos aos órgãos integrantes da rede distribuidora.

Para o atendimento da política do crédito rural, foram estabelecidas normas para a consecução dos recursos necessários, em fontes internas e externas. Sabe-se que hoje, praticamente, a fonte que mais contribui para a formação dos recursos a serem aplicados nessa linha de crédito é a captação junto ao mercado de capitais, certamente remunerada. Dotações orçamentárias do governo federal são mínimas e se destinam ao mini e pequeno produtor, apenas. Os depósitos a vista, dos quais o Conselho Monetário Nacional destaca um percentual para o bolo dos recursos do crédito rural, segundo se sabe, não correspondem ao volume que

muitos imaginam. Por ser variável esse percentual (no início era de 10%), é melhor não arriscar a informação. Aliás, esse é um aspecto que tem inibido a edição de obras que comentam esse tema, em face da extrema instabilidade que cerca a legislação relacionada com o crédito bancário. O egrégio Conselho Monetário Nacional, cujos membros se reúnem, muitas vezes, até por telefone – segundo a imprensa –, tem uma força extraordinária para estabelecer normas reguladoras no âmbito do crédito, mercê dos poderes que lhe foram outorgados nas Leis nºs 4.595/64 e 4.829/65.

A formalização dos contratos de financiamentos rurais era feita, antes da institucionalização do crédito rural, através de escrituras públicas ou particulares, dependendo das garantias que fossem constituídas. Eram regulados, inteiramente, pelo Código Civil brasileiro. Os custos operacionais eram elevados, ainda mais quando se constituíram garantias de hipoteca, para as quais a lei civil exige escritura pública, além do respectivo e subsequente registro no cartório imobiliário competente. Vale dizer, o mutuário, além dos encargos financeiros a que se submetia perante o banco, ainda suportava o pagamento dos emolumentos com a lavratura das escrituras e com o registro do ônus hipotecário. Nessas escrituras, se inseriam extensas e inúmeras cláusulas, visando à maior segurança possível para a entidade credora.

Mas o Banco do Brasil que, já então, era o principal e mais atuante estabelecimento de crédito a operar nessa linha especializada, encontrou mecanismos para minorar esses custos, além de abreviar o tempo consumido na realização das operações que lhe eram propostas. Elaborou um documento, a que deu o nome de “Condições Gerais”, no qual se inseriram todas as cláusulas comuns aos empréstimos celebrados mediante garantia de penhor – porque, quando era hipoteca, a escritura pública, era da essência do ato *ex vi* do art. 134, II, CC de 1916 –, e o levou a registro no Cartório de Títulos e Documentos. Incluía-se, nos instrumentos particulares, uma cláusula segundo a qual aquele “documento” era parte integrante do contrato, com a declaração do mutuário de que conhecia o seu teor e de que o aceitava com todas as estipulações nele contidas.

A Lei nº 492/37, já referida, também contribuiu para a simplificação da formalização das operações, ao criar a Cédula Rural Pignoratícia, título de crédito que não era, todavia, emitido – como hoje – pelo mutuário, mas pelo Oficial do Registro de Imóveis, por efeito do registro do penhor rural, bastando que o credor pedisse. Era um título de crédito cambiariforme, porque nele se continham praticamente os mesmos requisitos das cambiais (letra de câmbio e nota promissória). A grande vantagem da inovação era a possibilidade de circulação desse título, mediante endosso em preto, permitindo a transferência sucessiva a terceiros, dos direitos creditórios e da garantia constituída do penhor, direitos a serem exercidos contra o endossante e signatários anteriores, que respondiam solidariamente pela obrigação.

Depois, adveio a Lei nº 3.253, de 27.8.57 – hoje totalmente revogada –, que criara as Cédulas de Crédito Rural, tendo por espécies a Cédula Rural Pignoratícia (que já existia), Cédula Rural Hipotecária, Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária e Nota Promissória Rural. Esses títulos vieram facilitar, com enorme vantagem, as operações em espécie, não apenas pela simplificação do processo de obtenção de financiamentos, inclusive mediante garantia hipotecária, mas, sobretudo, pelo barateamento dos custos. Por tal lei, várias inovações foram introduzidas no sistema operacional. Uma delas era a dispensa da outorga uxória na emissão da cédula hipotecária, prevendo-se apenas a citação da mulher do emitente, por ocasião da execução do título. Agora, isso já não acontece mais, como se verá.

A Lei nº 4.829/65, por seu art. 36, parágrafo único, atribuiu competência ao Conselho Monetário Nacional para regular a utilização de títulos cambiais em operações de crédito rural, certamente como consequência dos resultados satisfatórios da nova forma de contratar os financiamentos rurais.

Pouco tempo depois, ou seja, a 14.2.67, o governo federal baixou o Decreto-lei nº 167, ainda hoje em vigor, instituindo os títulos de crédito rural em todas as operações de financiamentos rurais, revigorando os títulos já então criados e em uso, e criando novos, tais como a Nota de Crédito Rural e a Duplicata Rural. A primeira, utilizada nas operações sem lastro de garantias reais, e a segunda, a ser utilizada por empresas rurais em suas operações de vendas. A rigor, os chamados títulos de crédito rural hoje se agrupam em três modalidades: cédulas de crédito rural (NCR, CRP, CRH e CRPH), Nota Promissória Rural e Duplicata Rural. Esta, segundo se sabe, não tem sido utilizada, razão por que não se faz mister demonstrar as diferenças estabelecidas entre ela e a Nota Promissória Rural, de larga utilização, nas operações da linha de comercialização.

Os títulos de crédito rural continuam absorvendo as normas de Direito Cambial (art. 60, Decreto-lei nº 167/67), mas dispensam o protesto para a constituição dos devedores em mora. Além disso, são isentos de responsabilidade cambial os primeiros endossantes e seus respectivos avalistas, nas operações celebradas com notas promissórias rurais e duplicatas rurais, mercê da Lei nº 6.754, de 17.12.79. Também o aval dado nesses dois títulos é considerado nulo, quando por pessoas físicas, participantes da empresa emitente, ou por outras pessoas jurídicas. Essa mudança de tratamento, que não desfigura a natureza cambial dos títulos, decorreu de clamor social operado no Sul do país, porque usinas e frigoríficos adquiriam produtos mediante tais títulos, que eram descontados pelos portadores, nos bancos, mas quase sempre os emitentes não pagavam, porque fechavam os seus estabelecimentos da noite para o dia, deixando os produtores com duplo prejuízo: não recebiam pela venda dos seus produtos e ainda pagavam aos bancos, com elevados juros da operação. Daí o alcance social dessa lei.

Ainda a respeito da natureza cambial dos títulos de crédito rural, parece indubitoso que a eles se aplica o prazo prescricional de três anos, após o vencimento,

para o exercício da execução, nos termos do art. 70, da “Lei Uniforme”, e, agora, do inc. VIII, do art. 206, § 3º, do novo Código Civil.

É preciso consignar, neste passo, ainda sobre a formalização das operações de crédito rural através de cédulas, a necessidade de seu registro (antes da Lei nº 6.015, de 31.12.73, dizia-se “inscrição”), o que é feito no Livro nº 3 do Cartório Imobiliário da situação do imóvel beneficiado com o financiamento. Se houver a constituição de hipoteca, também se faz outro registro no Livro nº 2. Desse modo, quando a operação é celebrada por Cédula Rural Hipotecária (CRH), dois registros são necessários – no Livro nº 3, da cédula, e no nº 2, da hipoteca. E isso implica, evidentemente, maiores custos operacionais, por causa dos emolumentos cobrados pelo cartório.

As operações de crédito rural, não obstante serem celebradas através de cédulas, admitem a constituição de garantias reais e pessoais. Tanto que a Lei nº 4.829/65 relacionou em seu texto as diferentes espécies aceitas, a saber: penhor agrícola, penhor pecuário, penhor mercantil, penhor industrial, bilhete de mercadoria, *warrant*, caução, hipoteca, fidejussória e outras que o Conselho Monetário Nacional admitir.

Como se vê, nesse elenco se incluem garantias reais e pessoais (fidejussórias), compreendendo estas o aval e a fiança. Duas considerações merecem ser feitas a propósito. Primeira: entre as garantias reais não foi incluída a **alienação fiduciária em garantia**, embora seja também admissível. É que essa modalidade de garantia foi regulamentada posteriormente à Lei nº 4.829/65, através do Decreto-lei nº 911, de 1º.10.69, que deu nova redação ao art. 66 da Lei nº 4.728, de 14.7.65. A esse respeito, duas considerações se impõem, em face do Código Civil de 2002: (1) a alienação fiduciária foi disciplinada no capítulo da *Propriedade*, sob a denominação de *Propriedade Fiduciária* (arts. 1.361 a 1.368), e não no Capítulo das Garantias Reais (Título X, do livro I). Nem por isso, deixou de ser considerada como garantia real viável, nos termos do art. 1.361; (2) os títulos de crédito – e, conseqüentemente, o aval – passaram a ser disciplinados no Código Civil, de sorte que as chamadas garantias pessoais (aval e fiança) são tratadas conjuntamente na lei civil, exigindo-se, na sua formalização, a outorga conjugal (art. 1.647), exceto no regime de separação absoluta. O aval,⁸ por ser instituto tipicamente cambiário, pode ser dado em qualquer dos títulos de crédito disciplinados no Decreto-lei nº 167/67, mas a **fiança**, por ser um contrato de natureza civil, regulado, portanto, no Código Civil, há de ser formalizada em instrumento contratual e não nos títulos de crédito rural, de natureza cambiariforme.

⁸ De acordo com o art. 1.647, inc. III, do novo Código Civil, o aval agora também exige outorga conjugal.

É oportuno salientar que os bens constitutivos das garantias reais, ao contrário do que acontecia na legislação subjacente (art. 768, CC/1916), ficam na posse dos proprietários, que exerçam o *munus* de fiéis depositários, sujeitos, portanto, às consequências civis e criminais que o cargo acarreta, não podendo vendê-los ou removê-los de onde se encontrem, senão mediante prévia e expressa autorização do financiador.

Há outras particularidades interessantes sobre a constituição dessas garantias. Uma delas é a possibilidade de serem os mesmos bens objeto de novas garantias em outros financiamentos, desde que sejam para o mesmo credor, caso em que bastará a simples menção nas cédulas posteriores. Isso não será possível, todavia, se tiver havido endosso na cédula. Outra é a possibilidade de incorporação, nas garantias constituídas, dos bens adquiridos com o produto do financiamento, mediante aditivo ou menção adicional, a ser averbada no cartório onde se fizer o registro. Quanto à hipoteca – que passa a se chamar de “Hipoteca Cédular” – aplica-se a legislação civil, dispensando-se, porém, a escritura pública como instrumento de formalização.

Ainda sobre as garantias cedulares, discute-se sobre a pertinência da regra insculpida no art. 69 do Decreto-lei nº 167, de 1967, que inibe a penhora dos bens dados em garantias cedulares em execuções de terceiros contra o devedor comum, ainda que estes bens sejam de valor superior aos débitos. Vale dizer, as garantias reais constituídas em cédulas de crédito rural, além dos direitos de **preferência**, de **sequela** e de **excussão** que delas resultam (arts. 1.419 e 1.422 do NCC), ainda asseguram ao credor o direito da impenhorabilidade em execuções movidas por terceiros contra o garantidor. Diz o mencionado artigo:

Os bens objeto de penhor ou de hipoteca constituídos pela cédula de crédito rural não serão penhorados, arrestados ou sequestrados por outras dívidas do emitente ou do terceiro empenhador ou hipotecante, cumprindo ao emitente ou ao terceiro empenhador ou hipotecante denunciar a existência da cédula às autoridades incumbidas da diligência ou a quem a determinou, sob pena de responderem pelos prejuízos resultantes de sua omissão.

Esse preceito, por algum tempo, chegou a ser questionado, pois sempre que ocorria a penhora dos bens de garantia cédular, em execuções de terceiro credor quirografário, o credor preferencial opunha embargos de terceiro, com amparo não apenas no art. 69 do mencionado Decreto-lei nº 167/67, mas também no art. 1.047, inc. II, do Código de Processo Civil. Apesar das resistências, terminou pacificando-se o entendimento, inclusive em nível de SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, de que a impenhorabilidade prevista no texto legal era absoluta. Hoje, quase não há mais questões a respeito. Para ilustrar essa informação, vale a transcrição da ementa de um acórdão da Suprema Corte, oriundo do Estado de Goiás, no Recurso Extraordinário nº 89.602, em que foi Relator o eminente Ministro Moreira Alves, *verbis*:

EMBARGOS DE TERCEIRO. CÉDULA RURAL HIPOTECÁRIA E PIGNORATÍCIA. – Por força do artigo 69 do Decreto-lei nº 167/67 são impenhoráveis – e, portanto, não estão sujeitos à execução (art. 648 do Código de Processo Civil – os bens objeto de penhor ou de hipoteca constituídos por cédula de crédito rural devidamente registrada no Registro de Imóveis (STF – 2ª Turma, ac. unân. de 15.8.78, pub. no *DJU* de 6.10.78, p. 7783).

Essa decisão da Excelsa Corte de Justiça do país, por sua contundência, tornou-se orientação para os Tribunais inferiores, de sorte que, não obstante algumas resistências isoladas, hoje já se tomou entendimento pacífico sobre essa impenhorabilidade. A explicação não está propriamente na circunstância de constar da lei, de forma expressa, mas na possibilidade jurídica de circulação da cártula, mediante endosso, já que tem a mesma natureza das cambiais típicas. Pelo endosso, transferem-se ao endossatário não apenas os direitos creditórios incorporados na cédula, mas também os direitos reais das garantias constituídas. Esse é o fundamento da impenhorabilidade, porquanto, esgotando-se os bens do garantidor, em execuções de dívidas quirografárias movidas por terceiros, aqueles direitos reais, também incorporados nas cédulas, não teriam nenhuma eficácia, em face da inexistência dos bens.

Questão das mais tormentosas, que ainda hoje ocupa os pretórios, diz respeito aos encargos financeiros cobrados nas operações de crédito rural. Esses encargos, em princípio, deveriam ser apenas os juros compensatórios, perfeitamente compreensíveis nos negócios em espécie, posto que o antigo Código Civil, em seu art. 1.262, já permitia a sua cobrança, assim dispondo: “É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis.” O novo Código Civil mantém a regra em seu art. 591.

O Decreto-lei nº 167, de 14.2.67, em seu art. 5º, também os permitiu, dispondo o seguinte:

As importâncias fornecidas pelo financiador vencerão juros às taxas que o Conselho Monetário Nacional fixar e serão exigíveis em 30 de junho e 31 de dezembro ou no vencimento das prestações, se assim acordado entre as partes; no vencimento do título e na liquidação, ou por outra forma que vier a ser determinada por aquele Conselho, podendo o financiador, nas datas previstas, capitalizar tais encargos na conta vinculada à operação.

Nenhuma dúvida há, portanto, quanto à cobrança de juros remuneratórios nas operações bancárias em espécie, tratando-se de contratos de empréstimos classificados como mútuo, dada a fungibilidade do objeto. Mas, mesmo com a clareza do texto legal, ainda agora perduram demandas em todos os tribunais do país, seja quanto às taxas, seja quanto à capitalização de tais acessórios.

A primeira discussão – **taxas aplicadas** – originou-se com o advento da Constituição Federal em vigor, por causa do § 3º do art. 192, onde estava prevista a

taxa não superior a 12% ao ano. Mas a Emenda Constitucional nº 40, de 20.5.03, revogou tal preceito.

A segunda discussão situa-se na **capitalização dos juros**, que também tem sido objeto de intermináveis demandas. Primeiro, porque os devedores se louvam na “Lei de Usura” (Decreto nº 22.626, de 7.4.33, art. 4º), que a proíbe, e na SÚMULA 121, do STF, que veda o anatocismo, com o seguinte enunciado: “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”.

Esse debate também perdeu fôlego em função de duas súmulas. A primeira, a 596 do STF, assim enunciada:

SÚMULA nº 596 – As disposições do Decreto 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições financeiras públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional.

A segunda, mais recente, é a 93 do STJ, assim expressa:

SÚMULA nº 93 – A legislação sobre cédulas de crédito rural, comercial e industrial admite o pacto de capitalização de juros.

Apesar dessas súmulas, ainda há resistências, pois muitos devedores de operações de crédito rural ainda questionam, teimosamente, essa capitalização, mormente quanto à que os bancos fazem mês a mês, com o pretexto de que somente poderia ser feita semestralmente, conforme o já citado art. 5º do Decreto-lei 167/67. Acontece que o mesmo dispositivo legal comentado abre possibilidade a que o Conselho Monetário Nacional estipule “outra forma”. Ao que se sabe, os bancos, além de terem o cuidado de inserirem, nas cédulas, o pacto da capitalização – semestral ou mensal – baseiam-se em normas regulamentares baixadas pelo dito Conselho e executadas pelo Banco Central do Brasil, a que as instituições financeiras devem obediência. Dessa forma, a tendência é esvaziar-se essa discussão.

Com a mesma intensidade com que discutem a capitalização de juros, devedores de operações de crédito rural também discutem a incidência da **correção monetária**, em tais negócios, que passou a ser cobrada desde a Resolução nº 590, de 7.12.79, baixada pelo Conselho Monetário Nacional. Os argumentos de que lançavam mão são vários. O primeiro é o de que inexistia previsão legal, pois a Lei nº 4.829/65 – que institucionalizou o crédito rural – não a contemplou, mercê de heróica posição do então Deputado Ulysses Guimarães, que era o relator da matéria, excluindo-a das operações da espécie, dada a natureza social dessa linha especializada de crédito. Depois, o argumento de que o Decreto-lei nº 167/67 também não a prevê. Também o art. 9º do Decreto-lei nº 70/66 a proíbe, expressamente.

Algumas decisões dos tribunais chegaram a se sensibilizar com esses argumentos e repeliram a cobrança de tal encargo nas operações que se comentam. Essas teses, todavia, também foram vencidas. Em primeiro lugar, porque o art. 47 do

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da nova Carta Política brasileira deitou ao chão a tese da “reserva legal”. Ali, foram previstas certas situações peculiares mediante a comprovação de determinados requisitos, em que a correção monetária seria dispensada. Por efeito, as dívidas, fora de tais hipóteses, estariam sujeitas à incidência da correção monetária. A partir desse raciocínio, os tribunais começaram a admitir esse encargo, mesmo não pactuado, sobretudo quando a inflação assumia proporções insuportáveis, inadmitindo-se o locupletamento de devedores, em detrimento de credores. Hoje, também parece pacificado o entendimento de que a correção monetária é perfeitamente cabível nas operações de crédito rural, tanto que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já até sumulou a matéria, nos seguintes termos:

SÚMULA 16 – A legislação ordinária sobre crédito rural não veda a incidência da correção monetária.

A Súmula 638, do STF, confere respaldo à Súmula 16, do STJ, remetendo para este a discussão da controvérsia sobre incidência ou não de correção monetária no crédito rural.

Outro questionamento que vem suscitando a instauração de milhares de processos em todo o país diz respeito a uma cláusula inserida nas Cédulas, chamada “Inadimplemento”, na qual se prevê a substituição das taxas de juros pactuadas para a situação de normalidade, por outra mais elevada, em situação de inadimplência. Há decisões favoráveis e desfavoráveis aos bancos. As favoráveis se sustentam no fundamento de que os juros têm a natureza remuneratória e foram avençados, por isso deve prevalecer a máxima *pacta sunt servanda*. As desfavoráveis escoram-se no argumento de que tal cláusula corresponde à chamada “Comissão de Permanência”, criada pelo Conselho Monetário Nacional, que, em tese, embute a correção monetária, cumulando-se dois encargos, o que é inadmissível. Outra justificativa encontrada em alguns julgados é a de que a mencionada cláusula substitutiva dos juros não passa de uma penalização ao devedor inadimplente. Alguns a consideram uma cláusula penal, outros uma multa moratória. O argumento é o de que, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto-lei nº 167/67, os juros moratórios não podem ultrapassar a taxa de 1% ao ano, e, nessa hipótese, descabe a elevação da taxa, pela cláusula substitutiva, devendo subsistir aquela que fixou taxa de juros de normalidade.

Outro encargo que tem sido exigido de devedores em situação de inadimplência é a multa de 10% sobre o saldo devedor das operações. Não tem sido muito questionada, tanto porque está prevista, como norma imperativa, no art. 71 do Decreto-lei nº 167/67 e ainda é sempre avençada em cláusula expressa, como porque já se pacificou o entendimento de que ela é perfeitamente acumulável com os honorários advocatícios, que decorrem da sucumbência, quando a cobrança do crédito é feita em juízo. Destarte, não mais se cogita de aplicação do art. 8º da “Lei de Usura”, segundo o qual a multa se prestaria para satisfazer também à

verba honorária. Impõe-se anotar, entretanto, que os tribunais vêm reduzindo o percentual para 2%, aplicando o art. 52, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor.

É importante consignar, neste passo, que a Lei nº 12.863, de 24.10.2013, deu nova redação ao art. 61 do Dec.-lei nº 167/1967, dispondo sobre o prazo do penhor rural.

3 Seguro agrícola

Sequenciando o elenco das medidas preconizadas no art. 73 do Estatuto da Terra (inc. X), depois, no art. 187, inc. V, da Constituição Federal e, finalmente, no inc. XIII do art. 4º da Lei nº 8.171, de 17.1.91, cumpre examinar o seguro agrícola, considerado um dos mais importantes instrumentos de Política Agrícola.⁹

Trata-se de um negócio jurídico que vem sendo celebrado mediante simples cláusula de adesão inserida na própria cédula de crédito rural, emitida nas operações de custeio, estabelecendo uma relação jurídica nova entre o mutuário e o Banco Central do Brasil, que é o administrador desse programa. Ao contrário dos contratos de seguro comuns, não se formaliza por apólice.

Previsto inicialmente no Estatuto da Terra, mereceu depois um tímido tratamento no Decreto-lei nº 73, de 21.11.66, cujos arts. 16 a 19 dispuseram sobre a criação de um fundo, que se chamou “Fundo de Estabilidade das Operações Financeiras”, a ser utilizado em operações de crédito rural, especificamente destinado à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe. Os mesmos normativos dispuseram sobre a contratação simultânea dos financiamentos e do seguro, sendo este regulado por normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), tornando-se obrigatória a inclusão, pelas instituições financeiras integrantes do sistema nacional de crédito rural, da verba necessária ao pagamento dos prêmios.

A instituição dessa modalidade de seguro, todavia, somente veio acontecer com a edição da Lei nº 5.969, de 11.12.73, sob a denominação de “Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO”. Essa lei, conquanto demasiadamente resumida, definiu o objetivo básico do programa, que era o de exonerar o produtor rural de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação fosse dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingissem bens, rebanhos e plantações. Por esse objetivo tão claramente definido houve quem qualificasse esse negócio jurídico, não sem alguma razão, de um mero “seguro de crédito rural”, conforme o denomina ANA LUISA

⁹ A Lei nº 10.823, de 19.12.2003, dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do seguro rural. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 5.121, de 29.6.2004.

ULLMANN DICK,¹⁰ pois só existe, na regra geral, em razão de um financiamento agropecuário, embora movimente elevados recursos públicos federais e envolva milhares de pessoas no seu funcionamento.

Na verdade, o que era segurado era o crédito da instituição financeira, embora o beneficiário fosse o tomador do empréstimo, que ficaria exonerado de pagar o seu débito, mercê da ocorrência do sinistro.

Não obstante os propósitos salutaros do legislador em instituir um programa que, de certo modo, favorecesse a classe produtora do meio rural, cometeu ele ao Conselho Monetário Nacional a competência para regulamentar as operações, incumbindo ao Banco Central do Brasil a sua administração (art. 3º). E fez mais: preconizou a criação de um órgão administrativo, que viria a se chamar “Comissão Especial de Recursos” (CER), com a atribuição de julgar os recursos que fossem interpostos contra decisões denegatórias de pedidos de coberturas e apuração dos prejuízos.

A regulamentação do chamado PROAGRO vem sendo elaborada, assim, pelo Conselho Monetário Nacional. Por isso, nela já se previu outro objetivo, além daquele preconizado na Lei nº 5.969/73, qual seja, o incentivo à utilização da tecnologia adequada às atividades, com apoio nos fatores de produção mobilizados pelo financiamento e na orientação dos serviços de assistência técnica.

Como o Banco Central do Brasil era – como ainda o é até hoje – o administrador do programa, e sendo essa autarquia federal o órgão executor das resoluções emanadas do Conselho Monetário Nacional, pode-se dizer que esses órgãos passaram a ter, a um só tempo, a competência para **legislar** (baixando normas regulamentares), **executar** (administrando o programa) e, finalmente, **julgar** (apreciando os recursos interpostos, administrativamente, contra decisões denegatórias de pedidos de cobertura, através da CER – Comissão Especial de Recursos. E isso é o que continua acontecendo, mesmo depois da edição de vários normativos relacionados com a matéria, a despeito das críticas que se lançaram.

Em verdade, esse quadro favorece o raciocínio crítico do observador, posto que os órgãos encarregados de regulamentar, de executar e de julgar são compostos por membros, técnicos por natureza, nem sempre afeiçoados à realidade vivida pelo produtor, daí por que, muitas vezes, as resoluções e as circulares se apresentam com a eiva do casuísmo, não raro comprometendo o espírito salutar que norteou a instituição do programa. Ademais, as normas baixadas carregam a mancha da instabilidade, tornando o sistema extremamente vulnerável.

Depois de várias resoluções e circulares baixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (BACEN), introduzindo mudanças pontuais no sistema normativo do PROAGRO, adveio a Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, texto esse que não apenas revogou totalmente a Lei nº 5.969,

¹⁰ *Manual do crédito agrário*. Rio de Janeiro: AIDE, 1991. p. 97.

de 11 de dezembro de 1973, com a qual fora instituído o Programa (art. 49-III), mas também introduziu marcantes inovações no Programa. Com efeito, houve alterações nos arts. 59, inc. I, e parágrafo único do art. 65, além do que foram acrescentados os arts. 65-A, 65-B, 65-C e 66-A, no Capítulo XVI da “Lei de Política Agrícola” (Lei nº 8.171, de 17.01.1991). A novel legislação abriu espaço para importantes inovações, destacando-se, entre elas, a criação do Programa intitulado “PROAGRO Mais”, destinado a assegurar as mesmas coberturas ao agricultor familiar e a ampliação do leque de cobertura de eventos, passando a incluir a garantia da renda mínima da produção.

Com a edição desse novo texto legal, a regulamentação do Programa passou para o Capítulo 16 do *Manual do Crédito Rural (MCR)*, que minudencia todo o sistema, compreendendo os seus objetivos, as fontes dos recursos financeiros para a execução desses objetivos, enquadramento das hipóteses, estipulação das taxas do adicional (prêmio), comprovação das perdas e recursos contra decisões deneatórias de pedidos de cobertura.

Da leitura atenta dessa regulamentação consubstanciada no Capítulo 16 do *Manual do Crédito Rural*, verifica-se que houve um aperfeiçoamento em todo o sistema, sobretudo na parte procedimental, mantendo-se a CER (Comissão Especial de Recursos) como instância recursal.

Talvez em razão dessa atribuição cometida ao “agente” (nome que se dá à instituição financeira que celebra a operação), o regulamento confere a ele o poder de decidir, em primeira instância administrativa, sobre o pedido de cobertura, formulado pelo beneficiário do Programa (MCR 7-5-20).

É de suma importância a interpretação dessas normas, porquanto é possível que surjam conflitos judiciais decorrentes desse negócio jurídico. Assim ocorrendo, ter-se-á de definir quem deverá figurar no polo passivo da ação: se a instituição financeira, chamada de “agente”, se o Banco Central do Brasil, administrador do Programa, ou se ambos, em litisconsórcio necessário, nos termos do art. 47 do Código de Processo Civil. Poderá ser questionada a constitucionalidade do preceito (art. 7º, Decreto nº 175/91), na medida em que o art. 5º da Lei nº 5.969/73, ao primeiro exame, não atribui essa responsabilidade ao agente para decidir, em primeira instância administrativa, sobre o pedido de cobertura. E, consoante o inc. II do art. 5º da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Há que se ter em linha de consideração, ainda a propósito desse tema, que o Banco Central pode impugnar o pagamento de cobertura decorrente de decisão manifestamente ilegal ou contrária ao regulamento do Programa, respondendo o agente pelas despesas pagas indevidamente, além de ser responsável pela devolução dos valores pagos, sujeitando-se a uma sanção pecuniária.

São as seguintes as causas de cobertura do PROAGRO: (a) fenômenos naturais fortuitos e suas consequências diretas ou indiretas; (b) doença ou praga sem

método difundido de combate, controle ou profilaxia, técnica e economicamente exequível, segundo expressa manifestação da assistência técnica ou do assessoramento técnico a nível de carteira.

Não são cobertas pelo Programa as perdas decorrentes de: (a) evento ocorrido até a data do débito do adicional; (b) incêndio de lavoura; (c) erosão, salvo se na área tiverem sido adotadas práticas de conservação de solo tecnicamente adequadas; (d) evento posterior à transferência do produto agrícola de sua área de cultivo ou do produto pecuário do imóvel de origem, salvo quando sua perda decorrer de intrafegabilidade das vias de transporte; (e) evento ocorrido a partir da data prevista para a primeira amortização do crédito, em operação do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (PRODECER) ou do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA); (f) tecnologia inadequada, inclusive plantio extemporâneo. Também não são cobertos pelo PROAGRO as perdas referentes a: (a) itens sujeitos a seguro obrigatório; (b) itens amparados por seguro facultativo ou mútuo de produtores.

Os pedidos de cobertura são formalizados na própria comunicação de perdas, portanto, por escrito. Mas o mutuário pode manifestar, a qualquer tempo, a sua desistência, se ainda não tiver sido paga a cobertura. Na hipótese de indeferimento do pedido, o agente deve comunicar ao mutuário, no prazo de cinco dias, a contar de sua decisão denegatória, informando-lhe os motivos do indeferimento total ou parcial, se for o caso, e cientificando-o de que pode recorrer contra a referida decisão, para a Comissão Especial de Recursos (CER), no prazo de 30 dias. Para tanto, o mutuário tem direito a vistas do processo junto ao agente, diretamente ou por procurador, sendo lícito o fornecimento de cópias de documentos ou certidões, salvo informações que envolvam o sigilo bancário. Esse recurso, que deve ser entregue ao próprio agente, não impede que este reexamine a sua decisão, se forem apresentados fatos novos, podendo até revê-la, no caso de equívoco. Se for mantido o indeferimento, o agente deve encaminhar o recurso à CER, observado o prazo de cinco dias úteis, acompanhado de parecer conclusivo e de cópias de documentos necessários ao exame do recurso.

Se a cobertura for indeferida pela CER ou se não for apresentado tempestivamente o recurso, o mutuário pode ser considerado em mora, facultando-se ao agente cobrar-lhe, além de juros moratórios, as sanções pecuniárias pactuadas, contados a partir do vencimento da dívida.

Essa disposição regulamentar, conquanto pareça uma proteção ao mutuário, pode suscitar questionamentos por parte da instituição financeira, que, com fulcro no raciocínio de que a sua relação jurídica é outra – credor/devedor –, acha-se no direito de promover a cobrança do seu crédito, independentemente dos efeitos do recurso interposto para a CER, no qual se discute outra relação jurídica – BACEN/segurado.

LUTERO DE PAIVA PEREIRA¹¹ entende que tal recurso administrativo tem o efeito de suspender a mora do contrato, caso o seu vencimento se tenha operado e o recurso ainda penda de apreciação pela Comissão. É o que se extrai do seguinte trecho, *verbis*:

Numa análise mais detida do regulamento do PROAGRO, notadamente no que tange ao recurso administrativo, é de se destacar que o mesmo, além de permitir a revisão da decisão de primeiro grau, ainda traz consigo o efeito de suspender a mora do contrato, caso o seu vencimento se tenha operado e o recurso ainda penda de apreciação pela Comissão.

De fato, há duas relações jurídicas, embora se trate da mesma cédula. Uma, entre o banco e o mutuário, que celebram contrato de empréstimo (mútuo). E a segunda, entre o Banco Central do Brasil e o beneficiário do crédito rural, que celebram contrato de seguro, tendo por objeto o crédito e os recursos próprios do financiado. Nessa linha de raciocínio, o recurso administrativo não teria, em princípio, o efeito de suspender a mora *solvendi* em que incorresse o mutuário, assegurando-se ao credor o direito de cobrar o seu crédito, não obstante a norma regulamentar deixar transparecer que a mora só seria considerada na hipótese de improvimento do recurso, pela CER, ou de ter sido intempestivo o recurso interposto. Tanto que a mesma regra (MCR 7-9-4) manda retroagir os efeitos da mora ao vencimento da dívida.

Parece indubitado, no entanto, que o dito recurso administrativo para a CER tenha o efeito de suspender a prescrição para a ação do mutuário, relativamente aos seus direitos do contrato de seguro, mediante a aplicação do Decreto nº 20.910, de 6.1.32 (art. 4º), assim expresso:

A reclamação administrativa tem o efeito de suspender o curso da prescrição, durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudá-la e apurá-la.

Nesse caso, o prazo de um ano estabelecido no art. 206, § 1º, inc. II, do Código Civil brasileiro para o exercício da ação para reclamar o seguro ficaria suspenso.

4 Cooperativismo

Como foi dito anteriormente, o Estatuto da Terra inseriu o cooperativismo entre os instrumentos de política de desenvolvimento rural. Mas disciplinou a matéria em apenas dois artigos (79 e 80), de forma bastante tímida. O primeiro, porque

¹¹ PROAGRO. Curitiba: Juruá, 1991. p. 47.

foi direcionado apenas para a Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA), que mereceu o seguinte comentário crítico de OCTÁVIO MELLO ALVARENGA:¹²

Ao editar o “Estatuto da Terra”, em 30 de novembro de 1964, como assinalado por J. Motta Maia, houve uma imposição estatal, um rompimento com a ortodoxia do cooperativismo tradicional, referindo-se a Lei nº 4.504 tão somente às cooperativas integrais de reforma agrária, compulsoriamente organizáveis em áreas consideradas prioritárias pelo Governo.

O outro dispositivo (art. 80) tem apenas conteúdo programático, incumbindo o órgão encarregado de promover as atividades previstas no ET de também buscar a expansão do sistema cooperativista, prestando, quando necessário, assistência técnica, financeira e comercial às cooperativas, com vistas à capacidade e ao treinamento dos cooperados para garantir a implantação dos serviços administrativos, técnicos, comerciais e industriais.

Não padece dúvida de que o cooperativismo, se praticado segundo os princípios que nortearam a sua criação, pode se constituir num extraordinário instrumento não apenas de política agrícola, mas até mesmo para o êxito de qualquer projeto de Reforma Agrária. De fato, se os assentamentos de trabalhadores rurais se dessem mediante a organização de cooperativas constituídas pelos assentados, talvez se evitassem as distorções hoje apontadas, entre elas a desertão e a transferência das áreas recebidas, ainda que se tratasse do simples direito de posse, na hipótese de utilização do instituto da concessão de uso. De outra parte, o próprio acesso ao crédito rural seria mais garantido, além do que os custos da produção seriam menores, na medida em que as máquinas, as sementes e os demais insumos seriam adquiridos por atacado, com preços mais atraentes.

Por sua importância para o desenvolvimento, a Constituição Federal vigente embutiu salutares regras de proteção ao cooperativismo. A primeira, ao afastar a ingerência do Poder Público em sua constituição e funcionamento (art. 5º, inc. XVIII). A segunda, ao apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2º). E a terceira, ao prestigiar as cooperativas criadas para a atividade garimpeira (art. 174, §§ 3º e 4º). Também o art. 187 da mesma Lei Maior inseriu o cooperativismo como um dos instrumentos de política agrícola. Daí o procedente comentário de PINTO FERREIRA¹³ nos termos seguintes:

O texto constitucional vigente procura estimular o cooperativismo e outras formas de associação, tendo em vista entendê-los como fatores reais, aceleradores e multiplicadores do desenvolvimento, valorizando o homem e aumentando a produtividade econômica.

¹² Ob. cit., p. 258.

¹³ *Curso de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 168.

Não se olvide de que também a “Lei Agrícola” (Lei nº 8.171, de 17.1.91, art. 4º), contempla o cooperativismo como um dos meios e instrumentos de política agrícola.

Segundo Waldirio Bulgarelli, o cooperativismo, no Brasil, passou pelas seguintes fases: (1) a cooperativa podia se constituir por qualquer das formas das sociedades comerciais; (2) passou a ser uma sociedade *sui generis* (Decreto nº 22.239, de 19.12.32); (3) passou para o rígido controle governamental (Decreto-lei nº 59, de 21.11.66); e (4) ganhou caráter contratual (lei atual).

É controvertida a data certa em que se verificaram as primeiras manifestações de cooperativismo no Brasil. Para uns, teria sido em 1891, com a criação da Associação Cooperativa dos Empregados da Cia. Telefônica, em Limeira (SP). Para outros, fora em 1884, com a Cooperativa de Consumo da Fábrica Camaragibe, em São Lourenço da Mata (PE). Para outros, em 1902, com a fundação da primeira caixa rural Raiffensen, no Rio Grande do Sul, em Nova Petrópolis, inspirada e incentivada pelo padre suíço Theodor Amsteadt.

De uma coisa, porém, parece não se ter dúvida: a primeira lei que se editou no Brasil, visando disciplinar as sociedades cooperativas, foi a Lei nº 1.637, de 5.1.1907, que permitia a sua constituição por qualquer das formas com que se constituíam as sociedades comerciais. Seguiram-se, depois, inúmeras outras leis até a Lei nº 5.764, de 16.12.71, ainda vigente.

Para os críticos, a atual legislação, conquanto já mereça ser reformulada, até mesmo em função dos avanços determinados pela Carta Magna, contém os princípios legados pelos pioneiros de Rochdale, aqueles 28 tecelões ingleses que, em 1843, conceberam o cooperativismo puro, consubstanciado na união de esforços de todos, visando ao benefício comum.

O agrarista OCTÁVIO MELLO ALVARENGA¹⁴ aponta os seguintes aspectos positivos da atual legislação, sobre cooperativas, a saber:

- a) **Sistema operacional** – A lei apresenta caráter moderno, com relação às leis anteriores. Conceitua o ato cooperativo, aludindo ainda à distribuição de despesas, operações da cooperativa; prejuízos e relações das cooperativas com o sistema trabalhista;
- b) **Representação do sistema cooperativista** – Pela primeira vez na legislação brasileira a representação cooperativista é ordenada, conceituando-se o órgão de representação – características, funções, forma de representação e de participação;
- c) **Estímulo creditício** – Estão fixadas normas de interesse das cooperativas em face à posição do Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

¹⁴ Ob. cit., p. 254.

A Lei nº 5.764/71 tem a virtude de ser didática, pois principia definindo, com muita clareza, o que é uma cooperativa, dispondo assim:

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades.

No art. 3º da citada lei o legislador deu caráter contratual à sociedade cooperativa, embora assinalando não ter ela objetivo de lucro, mas de proveito comum dos associados que, reciprocamente, se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica.

Cuidou, igualmente, a “Lei das Cooperativas” em definir o que se deve entender por ATO COOPERATIVO, fazendo-o assim:

Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si, quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.

Parágrafo único – O ato cooperativo não é operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.

Depreendem-se, também, do próprio texto legal (art. 4º) as características básicas da sociedade cooperativa, que são: I – adesão voluntária, com número ilimitado de associados; II – variabilidade do capital social representado por quotas-partes; III – limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado; IV – inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros; V – singularidade de voto; VI – quórum para o funcionamento e deliberação da Assembleia Geral, baseado no número de associados e não no capital; VII – retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado; VIII – indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica, Educacional e Social; IX – neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social; X – prestação de assistência aos associados, e, quando prevista nos estatutos, aos empregados da cooperativa; XI – área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

Algumas peculiaridades direcionadas para o setor agropecuário são encontradas na Lei nº 5.764/73. A primeira está no art. 85, segundo o qual as cooperativas agropecuárias e de pesca podem adquirir produtos de não associados, agricultores, pecuarista ou pescadores, o que não era previsto anteriormente. A segunda está no art. 84, que limita aos associados pessoas físicas as operações realizadas nas cooperativas de crédito rural e nas seções de crédito das cooperativas agrícolas mistas, desde que desenvolvam, predominantemente, atividades agrárias ou se dediquem a captura e transformação de pescado. No art. 29 se encontram ainda duas peculiaridades: poderão ingressar nas cooperativas de pesca e nas constituídas por produtores rurais ou extrativas as pessoas jurídicas que pratiquem as mesmas

atividades econômicas das pessoas físicas associadas (§ 2º), e nas cooperativas de eletrificação, irrigação e telecomunicação poderão ingressar as pessoas jurídicas que se localizarem na respectiva área de operações (§ 3º). Daí a importância deste tema para o Direito Agrário e, por isso mesmo, de sua inclusão no presente livro.

A classificação das cooperativas também está prevista na mesma lei. São classificadas nas seguintes categorias:

I – SINGULARES: aquelas que se constituem com, no mínimo, 20 associados, e se caracterizam pela prestação direta de serviços aos associados;

II – CENTRAIS ou FEDERAÇÃO DE COOPERATIVAS: as constituídas de, no mínimo, três singulares;

III – CONFEDERAÇÕES DE COOPERATIVAS: as constituídas, pelo menos, de três federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades.

As cooperativas também se classificam de acordo com o objeto ou pela natureza das atividades desenvolvidas por elas ou por seus associados. Serão consideradas **mistas** aquelas que apresentarem mais de um objeto de atividades. E somente estas podem criar e manter seções de crédito.

As sociedades cooperativas, embora sejam sociedades de pessoas, podem ser de responsabilidade limitada ou ilimitada. No primeiro caso, quando os associados se responsabilizarem pelos compromissos da sociedade até o limite do valor do capital por eles subscrito. E, no segundo, quando a responsabilidade for pessoal, solidária e não tiver limite.

As sociedades cooperativas se constituem por deliberação da assembleia geral dos fundadores, constando da respectiva ata, ou por escritura pública. Não mais necessitam de autorização governamental, como era antes. É o que reza a atual Constituição Federal, em seu art. 5º, inc. XVIII. Apesar de ser qualificada como “sociedade de natureza civil”, os seus atos constitutivos, depois de publicados, são arquivados na Junta Comercial do Estado onde tiver sede, para efeito de adquirir personalidade jurídica. Possuem órgãos semelhantes aos das sociedades de capital, tais como Assembleia Geral, Conselho de Administração e Conselho Fiscal.

Como se viu, as sociedades cooperativas não estão sujeitas à falência. Submetem-se, porém, a processos de dissolução e liquidação, nos casos e conforme os procedimentos estabelecidos na própria lei.

Pode-se concluir que, se não fossem as distorções que existem no sistema do cooperativismo em nosso país, notadamente aquelas que transformam as cooperativas em verdadeiras empresas, abandonando “Os Princípios dos Pioneiros de Rochdale”, ter-se-ia um instrumento dos mais eficientes da Política Agrária brasileira.

Contratos Agrários

Sob a rubrica “Do Uso e da Posse Temporária da Terra”, o Estatuto da Terra (arts. 92 a 96) estabeleceu novos regramentos para os contratos que, no Código Civil brasileiro de 1916, foram tratados como contratos nominados de “Locação de Prédios Rústicos” ou “Parceria Rural” (arts. 1.211 a 1.215 para o arrendamento e 1.410 a 1.423 para a parceria rural).

Embora a lei civil nacional seja a principal fonte subsidiária do Direito Agrário e, particularmente, com relação aos contratos agrários, ela ainda possa ser invocada, a Lei nº 4.504/64, a Lei nº 4.947, de 6.4.66, e o Decreto nº 59.566, de 14.10.66, praticamente tomaram o espaço da legislação civil. Tanto é isso verdadeiro, que o novo Código Civil silenciou sobre os contratos agrários.

Essa é a opinião de muitos agraristas, valendo destacar, por sua autoridade, a opinião do Prof. PAULO TORMINN BORGES,¹ assim manifestada:

O Código Civil brasileiro, aliás, não foi omissor em questão de tanta magnitude, quais sejam, os contratos agrários.

Com efeito, o arrendamento rural vem tratado nos arts. 1.211 a 1.215, que contêm disposições referentes à locação dos prédios rústicos. E os arts. 1.410 a 1.423 tratam da parceria rural, desdobrando-a em parceria agrícola e parceria pecuária.

¹ Ob. cit., p. 78.

Mas é evidente, diante do extraordinário avanço das ciências sociais e das conquistas políticas neste terceiro quartel do século XX, que aquelas minguadas regras civilistas tornaram-se obsoletas e insuficientes para atenderem aos reclamos da Justiça Social e ao fortalecimento econômico do País na zona rural.

O Prof. RAFAEL AUGUSTO DE MENDONÇA LIMA² também tem opinião formada sobre o assunto, asseverando que: “O Código Civil, praticamente, nada mais dispõe sobre essas matérias, disciplinando-as como contratos de direito civil e não de acordo com as suas finalidades.”

ALTAMIR PETTERSEN e NILSON MARQUES³ ousam dizer que as regras civilistas foram revogadas pelo Estatuto da Terra, conforme se lê no seguinte trecho, *ipsis verbis*:

Lógico, nos últimos cinquenta anos, as relações contratuais de arrendamento e parceria evoluíram e não poderiam permanecer disciplinados pelo Código cinquentenário. E por esta singela razão, não se compreende a insistência de alguns julgadores em apreciar o mérito das lides agrárias escorados no Código Civil, revogado pelo Estatuto da Terra na parte específica e passando a servir, apenas como fonte subsidiária do Direito Agrário.

Derrogado ou não o estatuto civil brasileiro, interessa precipuamente ao Direito Agrário – e, portanto, ao presente estudo – a legislação agrária emergente, consubstanciada naqueles diplomas legais já mencionados.

O art. 92 do Estatuto da Terra comete uma visível erronia, quando fala apenas em “proprietário” a figurar num dos polos da relação contratual de que se cuida. Do mesmo modo está no art. 93. Na verdade, também o possuidor, como, por exemplo, o usufrutuário, pode perfeitamente ceder o uso do imóvel a outrem, para ser explorado em atividade agrária. Bem que o Decreto nº 59.566/66, em seu art. 1º, buscou corrigir a anomalia, estendendo a legitimidade também ao possuidor ou a quem tenha a livre administração do imóvel rural. Mas a Lei nº 11.443, de 5 de janeiro de 2007, inexplicavelmente, manteve a erronia, conferindo legitimidade para ser arrendador apenas o proprietário.

Também registra outra anomalia, ao se referir à forma do contrato, dizendo ser **expresso** ou **tácito**, quando queria dizer de forma **escrita** ou **verbal**. Os referidos artigos, no entanto, são felizes em estabelecer os princípios que devem normear as relações contratuais, concernentemente ao preço do aluguel, ao direito de preferência na renovação do negócio ou na alienação do imóvel, à subsistência do contrato em caso de alienação, às cláusulas proibidas e às obrigatórias.

² Ob. cit., p. 168.

³ *Uso e posse temporária da terra*. São Paulo: Pró-Livro, 1977. p. 22.

A Lei nº 4.947/66 (arts. 13 a 15), também de grande alcance normativo, ratificou e reforçou os princípios que devem ser observados nos contratos agrários. Os maiores destaques se situam na obrigatoriedade de cláusulas irrevogáveis que visem à conservação dos recursos naturais; na proibição de renúncia, por parte do arrendatário ou do parceiro-outorgado, de quaisquer vantagens ou direitos estabelecidos em leis ou regulamentos; na proteção social e econômica aos arrendatários cultivadores diretos e pessoais; e na aplicação das mesmas regras para quaisquer contratos que tenham por objeto a atividade agrária. Vale dizer, não apenas para os contratos agrários típicos, mas também para os atípicos ou inominados.

Analizando, com muita sabedoria, os princípios norteadores dos contratos, para adaptá-los aos agrários, o Prof. JOSÉ BEZERRA COSTA,⁴ depois de dissecar as teorias objetivista e subjetivista, na discussão doutrinária sobre a **autonomia da vontade**, como um dos princípios básicos dos contratos, concluiu: “Mesmo que se aceite – sem contestação – a teoria dos objetivistas, é moderna a constatação de que a autonomia da vontade tem espaço limitado”.

Com referência à máxima *pacta sunt servanda*, também considerada um dos postulados da teoria contratual, aquele mestre agrarista conclui que esse princípio, em matéria de contrato agrário, não é absoluto, pois que “no arrendamento rural a revisão é imposta por lei, tendo como inexistente a cláusula que fixe remuneração a ser paga pelo arrendatário ao proprietário, acima do estatuído”.

Referindo-se à “relatividade das convenções”, o mesmo autor também conclui que este princípio, para os contratos agrários, considera-se exceção, na medida em que o art. 1.587 do Código Civil de 1916 previa a transmissão dos efeitos do contrato aos herdeiros.⁵ É o que também se vê no parágrafo único do art. 26 do Decreto nº 59.566/66.

Finalmente, depois de ponderar sobre a possibilidade de celebrar o contrato agrário verbalmente, assinalando que o princípio do “consensualismo” não é relevante, assevera que a “boa-fé” deve ser examinada à luz dos princípios agraristas, “porque o Direito Agrário busca a promoção social de quem trabalha a terra, a fim de ajustar a propriedade do fundo rústico à sua função social”. O novo Código Civil, em seu art. 422, consagra o princípio da boa-fé. É oportuno observar também que o art. 480 do mesmo Código inovou a favor da parte fragilizada na relação contratual, permitindo-lhe pleitear a redução da prestação ou alterar o modo de sua execução, para evitar onerosidade excessiva.

É do Prof. OCTÁVIO MELLO ALVARENGA⁶ o seguinte conceito de contrato agrário:

⁴ *Arrendamento rural*: direito de preferência. Goiânia: AB Editora, 1993. p. 20, 22-24

⁵ O art. 1.792 do novo Código Civil mantém a mesma regra.

⁶ *Curso de direito agrário*: contratos agrários. Brasília: Fund. Petrônio Portella, 1982. p. 9.

Por contrato agrário devem ser entendidas todas as formas de acordo de vontade que se celebrem, segundo a lei, para o fim de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos vinculados à produtividade da terra.

O renomado agrarista, com esse conceito, quis abraçar todos os contratos, típicos ou atípicos, contanto que se relacione com a exploração da terra.

Os arts. 3º e 4º do Regulamento (Decreto nº 59.566/66), todavia, em linguagem minudente, dão as definições dos contratos agrários típicos: **Arrendamento** e **Parceria**. Estão assim definidos os mencionados contratos:

Art. 3º Arrendamento rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da lei.

§ 1º Subarrendamento é o contrato pelo qual o Arrendatário transfere a outrem, no todo ou em parte, os direitos e obrigações do seu contrato de arrendamento.

Art. 4º Parceria rural é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa vegetal ou mista; ou lhe entregue animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal, mediante partilha de riscos de caso fortuito e da força maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais da lei.

A definição de *Parceria Rural* foi modificada com o advento da recente Lei nº 11.443, de 5.1.2007, que alterou o art. 96 do Estatuto da Terra, assim dispondo, *verbis*:

§ 1º Parceria rural é o contrato pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico do imóvel rural, de parte ou partes dele, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e/ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa vegetal ou mista; e/ou lhe entrega animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal, mediante partilha, isolada ou cumulativamente, dos seguintes riscos:

I – caso fortuito e de força maior do empreendimento rural:

II – dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais estabelecidos no inciso VI *caput* deste artigo;

III – variações de preços dos frutos obtidos na exploração do empreendimento rural.

De tais conceitos se extraem os seguintes elementos configuradores dessas modalidades contratuais:

- **partes contratantes:** no arrendamento, “arrendador” e “arrendatário”; e, na parceria, “parceiro-outorgante” e “parceiro-outorgado”;
- **objeto:** no arrendamento, o arrendador cede o uso e o gozo do imóvel ao arrendatário, mediante recebimento de aluguel; e, na parceria, o parceiro-outorgante cede apenas o uso específico do imóvel ao parceiro-outorgado, mediante partilha dos frutos;
- **analogia:** na hipótese de analogia, aplicam-se as normas dos contratos de locação ao arrendamento, enquanto para a parceria se aplicam as dos contratos de sociedade;
- **vantagens e riscos:** no arrendamento, as vantagens e os riscos são do arrendatário, ficando o arrendador com o direito de receber o aluguel, sem nenhum risco de frustração do empreendimento; já na parceria, os riscos e as vantagens são de ambas as partes, já que os resultados são partilhados, lucros ou prejuízos.

Cumprе advertir que, nos termos do inc. VII do art. 96 do Estatuto da Terra, aplicam-se à parceria agrícola, pecuária, agropecuária, agroindustrial ou extrativa as normas pertinentes ao arrendamento rural, no que couber, bem como as regras do contrato de sociedade, no que não estiver regulado pela presente Lei.

É imperioso consignar, outrossim, que o art. 39 do Decreto nº 59.566/66 prevê a possibilidade de existirem outros contratos – que seriam os *inominados ou atípicos* – aos quais se aplicam as mesmas regras estabelecidas para contratos agrários típicos. O que importa é que se verifique o uso ou a posse temporária da terra. São exemplos desses contratos o comodato, a empreitada, o compásquio, o “cambão”, o “fica” etc.

Segundo a melhor doutrina, a natureza jurídica dos contratos agrários pode ser assim explicada: são contratos **bilaterais, onerosos, consensuais e não solenes**. Bilaterais, porque ambas as partes assumem obrigações recíprocas; onerosos, porque as partes também suportam redução patrimonial; consensuais, porque a perfeição dos contratos não depende da entrega efetiva da coisa, bastando o

acordo de vontades das partes; e não solenes, porque não se exige forma especial para a sua celebração.

Qualquer que seja a forma do contrato, as partes devem observar a obrigação de conservar os recursos naturais e o dever de proteção ao mais fraco na relação contratual, que são o arrendatário e o parceiro-outorgado. E mais do que isso, devem observar os prazos mínimos estabelecidos; a fixação do preço do aluguel de acordo com as regras legais, e não pela livre vontade das partes; a indenização, com direito de retenção, das benfeitorias úteis e necessárias que, na hipótese, se presumem de boa-fé; a proibição de prestação de serviços gratuitos pelo arrendatário ou parceiro-outorgado; a exclusividade da venda dos produtos colhidos ao arrendador; a obrigatoriedade de beneficiamento desses produtos nas usinas do arrendador; a obrigatoriedade de comprar do arrendador os gêneros e as utilidades em seus armazéns ou barracões; a aceitação, pelo parceiro-outorgado, de pagamento dos seus frutos, através de ordens, vales, borós etc. Há uma obrigação imposta somente ao arrendatário: **não pode subarrendar sem o expresso consentimento do arrendador** (art. 95, VI, e Decreto nº 59.566/66, art. 31).

A observância dos prazos mínimos é de fundamental importância nos contratos agrários, quase sempre não obedecidos, gerando-se, em consequência, uma avalanche de processos nos pretórios. Esses prazos são os seguintes: três anos, para a lavoura temporária e pecuária de pequeno e médio portes, ou em todos os casos de parceria; cinco anos, para a lavoura permanente e pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal; sete anos, para a exploração florestal.

Os preços dos aluguéis, nos contratos de arrendamento, devem obedecer a parâmetros estabelecidos em lei (art. 17 e seus respectivos parágrafos do Regulamento), de sorte que não podem ficar ao livre arbítrio das partes. Sabe-se que ninguém obedece a essas regras estabelecidas, mas é possível que sejam suscitadas em juízo, e aí o aplicador da lei há de observar os parâmetros legais. Talvez por isso, o sempre lembrado Prof. PAULO TORMINN BORGES⁷ oferece elucidativos exemplos práticos, em seu disputado livro. É interessante observar que a Lei 11.443/07 substituiu o vocábulo *preços* por *remuneração*, na redação dada ao inc. XII do art. 95, mas, como já informado atrás, manteve o equívoco nos inc. IV, V e VIII do mesmo artigo, considerando como arrendador somente o *proprietário*. E, quanto à parceria, o Regulamento também estabelece os percentuais numa tabela que ia de 10% a 75%, conforme a participação do parceiro-outorgante com mais ou menos bens, conforme o art. 35, assim expresso:

Art. 35. Na partilha dos frutos da parceria, a cota do parceiro-outorgante não poderá ser superior a: I – 10%, quando concorrer apenas com a terra nua; II – 20%, quando concorrer com a terra preparada e moradia;

⁷ Ob. cit., p. 98-103.

III – 30%, caso concorra com o conjunto básico de benfeitorias, constituído especialmente de casa de moradia, galpões, banheiro para gado, cercas, valas ou currais, conforme o caso; IV – 50%, caso concorra com a terra preparada, e o conjunto básico de benfeitorias enumeradas no inciso III, e mais o fornecimento de máquinas e implementos agrícolas, para atender aos tratos culturais, bem como as sementes e animais de tração e, no caso de parceria pecuária, com animais de cria em proporção superior a 50% do número total de cabeças objeto da parceria; V – 75%, nas zonas de pecuária ultraextensiva, em que forem os animais de cria em proporção superior a 25% do rebanho onde se adotem a meação do leite e a comissão mínima de 5% por animal vendido.

Agora, com a nova redação dada ao inc. VI do art. 96 do Estatuto da Terra, pela Lei nº 11.443/07, esses percentuais foram alterados. Consequentemente, o art. 35 do Decreto nº 59.566/66, foi derogado.

Nas hipóteses de alienação do imóvel, devem ser observadas duas regras básicas: (1) o arrendatário tem direito de preferência na aquisição, em igualdade de condições com terceiros; e (2) no caso de o arrendatário não o adquirir, mesmo sendo notificado para exercer o direito de preempção, o contrato não será desfeito, subsistindo até o seu final ou o da ultimação da colheita.

Quanto às benfeitorias, o arrendatário tem direito à indenização pelas úteis e necessárias, podendo inclusive reter o imóvel, se não forem pagas, independentemente de comprovação da boa-fé, que, em tal caso, se presume. É oportuno esclarecer que, para o Direito Agrário, o conceito de benfeitorias é mais amplo do que o do Direito Civil, pois abarca obras consideradas verdadeiras acessões, conforme § 1º do art. 6º do Decreto nº 84.685, de 6.5.80, assim expresso:

§ 1º Consideram-se benfeitorias as casas de moradia, galpões, banheiros para gado, valas, silos, currais, açudes, estradas de acesso e quaisquer edificações para instalações do beneficiamento, industrialização, educação ou lazer.

O que a lei não responde é qual o tempo da retenção do imóvel, pois se deve considerar que a permanência do arrendatário no imóvel só tem sentido se for para continuar exercitando as atividades agrárias. Então se indaga: se o arrendatário tiver iniciado uma nova lavoura no mesmo imóvel, durante a retenção, por exemplo, deverá abandoná-la quando a indenização for paga pelo arrendador, ou terá direito de ficar até a ultimação da colheita (art. 95, ET), considerando-se que este é também um direito irrenunciável previsto na regulamentação?

De fato, a redação do § 1º do art. 25 do Decreto nº 59.566/66 deixa transparecer esse direito ao arrendatário, quando reza:

Art. 25. *Omissis*

§ 1º Enquanto o arrendatário não for indenizado das benfeitorias necessárias e úteis, poderá reter o imóvel em seu poder, no uso e gozo das vantagens por ele oferecidas, nos termos do contrato de arrendamento (arts. 95, VIII, do Estatuto da Terra e 516 do Código Civil).

Imagina-se que, em face da omissão da lei, a solução mais prática seja a composição em perdas e danos em favor do arrendatário e não a sua permanência no imóvel até a colheita, pois a relação contratual já teria sido extinta subjacentemente. A retenção teria sido apenas um incidente no momento da restituição do imóvel ao arrendador. A retenção, no caso, parece ter a mesma natureza da prorrogação, que, como sabido, não se confunde com a renovação, na medida em que ela se presta apenas para a ultimação da colheita, quando não for possível no prazo do contrato (§ 1º, art. 21 do Regulamento). Ademais, se se permitisse a colheita de mais uma safra, na hipótese figurada, o contrato estaria renovado e, nesse caso, ter-se-ia de obedecer ao prazo mínimo de três anos.

Um dos mais importantes direitos assegurados ao arrendatário é o de preferência na renovação do contrato. O Prof. JOSÉ BEZERRA COSTA⁸ considera-o tão importante, que, na conclusão XXIV de sua dissertação do curso de mestrado em Direito Agrário, transformada em livro, qualifica-o como uma “obrigação *propter rem* especial”.

Com efeito, o art. 22 do Decreto nº 59.566/66 estabelece todo um procedimento para o exercício desse direito. O arrendador, pretendendo arrendar o imóvel a terceiros, é obrigado a notificar o arrendatário, até o prazo de seis meses antes do vencimento do contrato, remetendo-lhe cópias autênticas das propostas recebidas. Essa notificação deverá ser feita por carta, através do Cartório de Títulos e Documentos da Comarca de situação do imóvel, ou por via judicial. Na ausência dessa notificação, o contrato considera-se renovado automaticamente, salvo se o arrendatário, nos 30 dias seguintes ao do término do prazo para a notificação, manifestar a sua desistência ou formular nova proposta. Cumpre registrar, aqui, que o arrendador poderá notificar o arrendatário, não para arrendar a terceiros, mas para retomar o imóvel para explorá-lo diretamente, ou para cultivo direto e pessoal ou através de descendente seu.

A insinceridade do arrendador, que poderá ser provada por quaisquer meios de provas em direito admitidos, importa na obrigação de indenizar ao arrendatário por perdas e danos.

O Regulamento, nos seus arts. 26 e 32, enumera as hipóteses de **extinção** e de **despejo**. Pela semelhança das causas, dispensa-se a transcrição dos respectivos itens, até porque não são exaustivos. Merece registro, todavia, a hipótese de des-

⁸ Ob. cit., p. 1 50.

pejo por falta de pagamento de aluguel (art. 32, inc. III). É que, no caso, assiste o direito de purgação da mora ao arrendatário. O procedimento difere da purgação da mora nas locações urbanas, pois o adotado para os contratos agrários é sumário (art. 275, II, *a*, CPC), o que oportuniza a contestação no dia da audiência. O pedido de purgação da mora é feito no prazo da contestação, e o juiz, se o deferir, concede ainda um prazo de até 30 dias para que seja efetuado o depósito.

9

O Trabalho Rural

Segundo os autores que já escreveram sobre o trabalho rural, no Brasil, não há como dissociar a sua história da própria história da formação territorial brasileira, que foi marcada pela concessão de largas faixas de terras por cartas de sesmarias. Os concessionários, ao recebê-las, já sabiam que tinham de se valer da mão de obra de terceiros para explorá-las. E essa mão de obra, por quase três séculos, fora constituída por escravos.

É por isso que RAYMUNDO LARANJEIRA¹¹ realça a importância das duas instituições que marcaram o passado da formação territorial brasileira e o surgimento do trabalho rural. Diz ele, com efeito:

Duas instituições, pois, surgiram, em paralelo, dentro do amplo contexto econômico e jurídico da Colônia. No caso do acesso à terra, a sesmaria; no caso do concurso de trabalho, a escravatura.

Essas duas instituições tiveram termo no mesmo século XIX, mercê de suas próprias debilidades, fragilizadas ao longo de suas respectivas experiências. As sesmarias, em 1822, poucos dias antes da proclamação da independência política do Brasil do jugo português, e a escravatura, em 1888, pouco tempo antes da proclamação da república. Não se diga, porém, que, entre o fim da primeira e o da segunda medearam longos 66 anos sem avanços na campanha liberatória. Nesse

¹ *Direito agrário*. São Paulo: LTr, 1934. p. 42.

interregno, várias foram as conquistas alcançadas pelos escravos, num processo lento e gradual, até a total extinção da escravatura.

A evolução conceitual do trabalho rural foi-se dando a partir de concepções mais humanistas, calcadas na valorização do trabalhador, que, além de ter a liberdade de contratar, passou a perceber salário.

Não obstante esses avanços, os trabalhadores ainda amargaram grandes injustiças nas suas relações com a classe patronal, até o advento de uma moderna legislação trabalhista, em 1943. Mesmo os trabalhadores que não tiveram vínculos de emprego, mas celebraram contratos com proprietários de imóveis rurais – os hoje chamados contratos agrários, até então regulados no Código Civil –, penaram nas mãos dos mais fortes, seja na exorbitância dos aluguéis cobrados (nos arrendamentos), seja na injusta partilha dos frutos (nas parcerias), em que predominavam os interesses dos proprietários.

Mas a CLT, que foi editada para conceber maior favorecimento aos trabalhadores empregados, terminou beneficiando somente os dos centros urbanos, deixando ao lado os trabalhadores rurais, pois o art. 7º da mencionada legislação consolidada, de forma expressa, não os contemplou, haja vista a redação ali embutida, *verbis*:

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

a) *omissis*

b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais.

Apesar dessa discriminatória exclusão do trabalhador rural da proteção da CLT, alguns direitos foram conferidos ao homem do campo, tais como salário mínimo, férias anuais remuneradas, aviso prévio e outros.

Sem uma legislação específica e própria e desprotegido do manto trabalhista consolidado, exceto em direitos esparsos, como demonstrado, era natural que o trabalhador rural buscasse, por justas pressões, maiores benefícios sociais. Diversos projetos e propostas foram sendo elaborados e apresentados, principalmente depois da Constituição de 1946, que, por seu art. 157, XII, previu a estabilidade no emprego e a indenização por rescisão contratual, para o empregado rural. O resultado dessa luta foi a edição do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963 (Lei nº 4.214, de 2.3.63), cujo projeto fora encaminhado por Getúlio Vargas, desde 1954. Esse histórico diploma legal estendeu ao trabalhador do campo o que a CLT não concedia senão para o trabalhador urbano.

Esse diploma legal, contudo, já nasceu com vícios que o condenavam à revogação futura. Segundo os críticos, o principal defeito foi considerar “empregado” qualquer trabalhador rural. Só essa anomalia legislativa provocou incontáveis demandas na Justiça do Trabalho, que terminou pacificando o entendimento jurisprudencial de que aquele diploma legal não deveria alcançar, indiscriminadamente, todos os trabalhadores do campo, senão apenas os empregados. Essa é a notícia dada também pelo agrarista RAYMUNDO LARANJEIRA.²

O Dr. SAULO EMÍDIO DOS SANTOS,³ um dos mais destacados Juízes do Trabalho no TRT de Goiás, em sua dissertação de mestrado defendida e aprovada com louvor no curso de mestrado em Direito Agrário, na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, hoje transformada em livro, depois de noticiar a avalanche de ações trabalhistas movidas por segmentos prejudicados com o ETR, festejou o advento da Lei nº 5.889, de 8.6.73, com o seguinte comentário, *verbis*:

Por fim, a Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, regulamentada pelo Decreto a. 73.626, de 12 de fevereiro de 1974, veio substituir o criticado Estatuto do Trabalhador Rural, definindo corretamente as figuras do empregado e do empregador, especificando as peculiaridades do trabalho rural e mandando aplicar, no mais, a Consolidação das Leis do Trabalho.

A definição de “empregado rural” agora é esta:

Art. 2º Empregado rural é toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário.

Se essa nova definição corrigiu as anomalias criticadas no texto legal anterior, porque, ao invés de “empregado”, falava em “trabalhador” e ainda tratava de “salário”, não deixou de merecer críticas. Foi o que fez ROBERTO BARRETO PRADO,⁴ ao dizer: “A definição legal é incompleta. Falta um elemento fundamental e imprescindível, qual seja, a finalidade da atividade exercida.”

Para ele, deveria ser esta a definição:

É empregado rural a pessoa física que, trabalhando em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador, sob dependência deste e mediante salários, diretamente relacionados com os objetivos da empresa agrária.

De certa forma, procede a crítica, pois se apoia em razões plausíveis calcadas nas circunstâncias de que há muitos empregados que não trabalham diretam-

² Ob. cit., p. 47.

³ *Trabalhador rural: relações de emprego*. Goiânia: AB Editora, 1993. p. 29.

⁴ *Comentários à nova lei do trabalho rural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975. p. 23.

te no cultivo da terra, mas exercem outras atividades que se encaminham para o êxito do empreendimento agrário, tais como tratoristas, motoristas de caminhão, apontadores de horas, fiscais, administradores. Segundo o mesmo autor, não estão incluídos na categoria de empregados rurais aqueles profissionais que, embora prestem serviços de relevância, não são considerados rurícolas. São os médicos, enfermeiros, engenheiros, economistas, mecânicos especializados. Esses profissionais qualificados trabalham para empresas agrárias organizadas, e, no entanto, não são considerados empregados rurais.

De qualquer forma, a nova legislação obreira do homem do campo buscou distinguir o “trabalhador rural” do “empregado rural”. O primeiro é aquele que exerce atividade agroindustrial e que tanto pode trabalhar como autônomo como sob subordinação, vale dizer, por conta própria ou por conta de uma certa empresa. Já o empregado rural exerce as suas atividades em regime de subordinação ou dependência.

Cumprido distinguir, ainda, outras categorias de trabalhadores rurais que não se enquadram como empregados rurais, tais como os empreiteiros, os arrendatários, os parceiros autônomos. Mas o art. 17 da Lei nº 5.889/73 é explícito quanto à sua aplicação aos trabalhadores rurais não compreendidos na definição de empregados rurais, desde que prestem serviços a empregador rural. Isso levou a doutrina a identificar, nessa lei, o fim precípua de regular “as relações de trabalho rural”, e não apenas o “contrato de emprego”. É o que pondera o já citado ROBERTO BARRETO PRADO,⁵ *verbis*:

Queremos salientar, mais uma vez, que a presente lei regula “as relações de trabalho rural”, e não apenas o contrato de emprego (art. 1º). As relações de trabalho autônomo, decorrentes dos contratos de parceria associativa e empreitada propriamente dita, sujeitam-se a seus dispositivos **no que lhes couber**. Quem trabalha habitualmente possui direitos decorrentes de sua atividade operativa, que não podem deixar de ser proclamados e respeitados, mesmo que a atividade não seja subordinada.

É oportuno lembrar que o parágrafo único do art. 96 do Estatuto da Terra propiciou à doutrina a criação da chamada **falsa parceria**, dispondo o seguinte:

Art. 96. *Omissis*

Parágrafo único. Os contratos que prevejam o pagamento do trabalhador, parte em dinheiro e parte percentual na lavoura cultivada, ou gado tratado, são considerados simples locação de serviço, regulada pela legislação trabalhista, sempre que a direção dos trabalhos seja de inteira e exclusiva responsabilidade do proprietário, locatário do serviço a quem cabe todo o

⁵ Ob. cit., supra, p. 141.

risco, assegurando-se ao locador, pelo menos, a percepção do salário mínimo no cômputo das duas parcelas.

Justifica-se a adjetivação de “falsa” para a parceria que encobre verdadeira relação de trabalho, porquanto, na hipótese figurada no preceptivo legal transcrito, a direção dos trabalhos, bem como todo o risco do empreendimento, é do locatário, participando o parceiro apenas com a força do seu trabalho.

O art. 3º da Lei nº 5.889/73 também definiu o que é “empregador rural”:

Art. 3º Considera-se empregador rural, para os efeitos desta lei, a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividade agroecômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos e com o auxílio de empregados.

§ 1º Inclui-se na atividade econômica, referida no *caput* deste artigo, a exploração industrial em estabelecimento agrário não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho.

§ 2º Sempre que uma ou mais empresas, embora tendo cada uma delas personalidade jurídica própria, estiverem sob direção, controle ou administração de outra, ou ainda quando, mesmo guardando cada uma sua autonomia, integrem grupo econômico ou financeiro rural, serão responsáveis solidariamente nas obrigações decorrentes da relação de emprego.

A importância da definição legal da figura do empregador rural reside no fato de que nem sempre ele é o proprietário do imóvel rural onde se desenvolvem as atividades agrárias. Pode ser um arrendatário ou qualquer outro possuidor. É igualmente importante consignar que se equipara a empregador rural a pessoa física ou jurídica que, habitualmente, em caráter profissional, e por conta de terceiros, execute serviços de natureza agrária mediante utilização do trabalho de outrem (art. 4º da lei cit.).

Vigente ainda a Lei nº 5.889/73, que embute muitas conquistas em favor dos trabalhadores rurais, muitas outras foram introduzidas na nova Constituição Federal. É ainda do Mestre Saulo Emílio dos Santos a observação de que 40 itens no rol de direitos e garantias dos trabalhadores urbanos hoje estão incorporados no elenco dos direitos dos trabalhadores rurais, que são: (1) proteção contra a despedida arbitrária por parte do empregador; (2) seguro-desemprego, regulamentado pela Lei nº 7.998/90; (3) FGTS; (4) salário mínimo; (5) piso salarial compatível com determinadas atividades; (6) irredutibilidade do salário; (7) garantia do salário mínimo aos remunerados em valores variáveis; (8) 13º salário, inclusive para aposentados; (9) adicional por trabalho noturno; (10) definição como crime, em relação ao ato de reter salário; (11) participação nos lucros da empresa rural; (12) salário-família para dependentes; (13) jornadas máximas de oito horas por dia e 44 por semana; (14) jornada de seis horas de trabalho ininterrupto em turno de revezamento; (15) repouso semanal remunerado; (16) paga das horas extraordi-

nárias de labor com adicional de 50%; (17) férias anuais com acréscimo de 1/3; (18) licença de 120 dias à gestante; (19) licença-paternidade; (20) proteção ao mercado de trabalho da mulher; (21) aviso prévio com prazo mínimo de 30 dias e proporcional ao tempo de serviço em caso de dispensa; (22) redução dos riscos inerentes ao trabalho; (23) adicional salarial no caso de trabalho penoso, insalubre ou perigoso; (24) aposentadoria; (25) assistência gratuita aos filhos até os seis anos de idade, em creches e pré-escolas; (26) reconhecimento da normatividade das convenções e acordos coletivos de trabalho; (27) proteção em face da automação; (28) seguro de acidente de trabalho, sem prejuízo da responsabilidade civil do empregador; (29) prescrição com prazo de dois anos, contados somente após a extinção do contrato de trabalho; (30) proibição de discriminação em razão do sexo, da idade, da cor ou do estado civil; (31) proibição de discriminação do trabalhador deficiente físico; (32) proibição de discriminação entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; (33) proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre ao menor de 18 anos, e de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo o aprendizado; (34) igualdade de direitos entre trabalhadores comuns e avulsos; (35) especificação dos direitos trabalhistas dos empregados domésticos aplicáveis ao servidor de residência de pessoa no meio rural; (36) liberdade para criar e gerir sindicatos; (37) estabilidade do dirigente ou representante sindical, desde a candidatura até um ano após o final do mandato; (38) direito de greve; (39) representação classista dos trabalhadores nos órgãos de deliberação coletiva, onde seus interesses profissionais ou previdenciários sejam decididos; (40) representação dos empregados em número superior a 200, em cada empresa, para manter entendimentos entre os trabalhadores e os empregadores.

Deve-se esclarecer, ainda a propósito das diferenças entre o trabalhador rural e o urbano, que o trabalho noturno daquele é considerado o período de 21 horas de um dia e as 5 horas do dia seguinte, na lavoura, e entre as 20 horas de um dia e as 4 horas do dia seguinte, na atividade pecuária. Por esse trabalho noturno, o trabalhador faz jus a um adicional de 25% sobre a sua remuneração normal.

Também se faz mister informar que, salvo as hipóteses de autorização legal ou decisão judiciária, só poderão ser descontadas do empregado rural as seguintes parcelas, calculadas sobre o salário mínimo: (a) até o limite de 20% pela ocupação da morada; (b) até 25% pelo fornecimento de alimentação sadia e farta, atendidos os preços vigentes na região; (c) adiantamentos em dinheiro. Essas deduções deverão ser previamente autorizadas, sob pena de nulidade.

Por fim, uma regra auspiciosa que não pode ser omitida neste trabalho. Trata-se do art. 16 da Lei nº 5.889/73, que obriga o proprietário rural a manter uma escola primária – inteiramente gratuita, quando tiver a seu serviço ou trabalhando nos limites do seu imóvel, mais de 50 famílias de trabalhadores de qualquer natureza – para os seus filhos, com tantas classes quantos sejam os grupos de 40 crianças em idade escolar.

De tudo quanto foi abordado sobre o trabalho rural, indaga-se sobre se há pertinência ou não do seu estudo no âmbito do Direito Agrário.

As opiniões divergem. Para os agraristas há, sim, baseados em que a fiel observância das justas relações de trabalho constitui um dos requisitos indispensáveis à configuração da função social do imóvel rural, além do que há muitas peculiaridades nas relações laborais do homem do campo.

Já para outros, tudo deve ser estudado no âmbito do Direito do Trabalho, que tem a sua autonomia científica também. Nesse sentido, vejam-se as opiniões de dois magistrados da Justiça do Trabalho:

Os autores, amiúde, imaginam como resolver esta questão entrelaçada do agrário típico com o trabalhista. E se perguntam: 1) Diante de duas estruturas jurídicas diferentes, a fundiária e a laboral, as soluções teriam de ser estudadas em separado?; 2) Se problema é o da fixação do homem ao solo, para viver na terra e pela terra, por que não unidirecionar tais soluções num só texto legal?; 3) O Direito Agrário, que antes cuida da pertença e do uso da terra, deveria absorver as regras especiais sobre o serviço rural, atualmente já disciplinado pelo Direito do Trabalho?; 4) O que representaria a legislação trabalhista rural continuar à parte da legislação agrária?; 5) O trabalhador rural quer terra ou melhores salários?

Ele mesmo, o Prof. LARANJEIRA⁶ deu a sua resposta:

A rigor, seriam bizantinas as observações que estamos a fazer, a respeito das linhas limítrofes dos dois ramos do Direito. Pois é justamente intuitivo que, mesmo em se tratando de trabalho agrário – conquanto subordinado – a normativa deva ser própria do Direito trabalhista, não do Direito rural. Uma outra disciplina, a laboral, já se sedimentou com funda experiência histórica, em torno do estado de dependência do trabalhador, para regulamentar o seu trabalho e lhe dar o protegimento devido.

A outra opinião é do Prof. SAULO EMÍDIO DOS SANTOS⁷ que, seguindo a mesma linha de pensamento do seu colega de magistratura, destacou as diferenças existentes no contexto normativo de ambos os ramos do Direito e concluiu: “Os princípios e institutos, dos dois enfocados ramos da ciência jurídica, não se identificam muito, a não ser na sociabilidade de que são impregnados, só que com fins diversos”.

E, em outro trecho, acrescentou:

⁶ Ob. cit., p. 88.

⁷ Ob. cit., p. 32.

O que não se pode negar é a interdependência, quando o trabalhador depende do produtor rural como empregador e este depende daquele para desenvolver sua atividade. Não se pode confundir o âmbito de regulação jurídica. O produtor rural, muitas vezes, no exercício de sua atividade, participa de atos jurídicos não regulados no Direito Agrário, como a compra de um trator, o contrato de transporte rodoviário de seus produtos, a locação de um armazém etc. Da mesma forma, ao contratar empregados, estará se sujeitando a um outro ramo do direito que não é agrário.

De tudo se conclui, portanto, que essa discussão converge para a compreensão generalizada de que não há ramo da ciência jurídica que sobreviva isoladamente. Há de haver a interdependência, num processo de interação na busca do bem maior, que é a Justiça.

Por fim, vale acrescentar que os trabalhadores rurais já conquistaram vários benefícios no âmbito da previdência social, conquistas que a atual Constituição Federal incorporou e ampliou. Trata-se, todavia, de assunto que não merece, por enquanto, maior exame, tendo-se em vista que profundas mudanças estão sendo projetadas no seio da própria Carta Magna, afetando principalmente o sistema previdenciário.

Vê-se como avanço no campo da Legislação Trabalhista a edição da Lei nº 12.870, de 15 de outubro de 2013, logo apelidada como “A Lei do Vaqueiro”.

10

Cadastro e Tributação do Imóvel Rural

1 Cadastro

Segundo o magistério de OCTÁVIO MELLO ALVARENGA,

O cadastro corresponde a radiografia da estrutura agrária de um país. O cadastramento agrário, repositório de informações de todas as peculiaridades das glebas existentes, significa a catalogação sistêmica de dados essenciais à economia, sociologia, topografia e pedologia, além de precioso manancial para estudos jurídicos especializados.

A preocupação com o cadastramento dos imóveis rurais não é recente nem começou com o advento do Estatuto da Terra. Na verdade, a Lei nº 601/1850, art. 13, já revelava o interesse do governo em conhecer a real situação das terras possuídas. Com isso, instituiu o “Registro Paroquial”, ou “Registro do Vigário”, que foi regulamentado no Decreto nº 1.318, de 1854, em seus arts. 91 a 108.

O Estatuto da Terra, a partir do art. 46, também dispõe sobre o cadastro dos imóveis rurais em todo o país. Uma vasta legislação se seguiu, constituída de decretos, portarias ministeriais e instruções emanadas do INCRA e de outros órgãos, visando ao aprimoramento do sistema. Dele cuidaram a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966 (art. 22) e, especificamente, a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973. Posteriormente, adveio a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, ainda em vigor, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (ITR).

A despeito de todo o aparato legal preexistente, disciplinando o cadastro dos imóveis rurais, no Brasil, novas regras foram editadas através da Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, posteriormente modificado pelo Decreto nº 5.570, de 31 de outubro de 2005. Esses diplomas legais foram editados com o intuito de aprimorar o sistema cadastral de imóveis rurais no território brasileiro, introduzindo modificações em textos legais subjacentes e acrescentando novos dispositivos. A rigor, a Lei nº 10.267/2001 teve por alvo modificar e ampliar preceitos contidos nas seguintes leis, a saber: Lei nº 4.947/66; Lei nº 5.868/72 – já referenciadas –, Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; Lei nº 6.739, de 12 de dezembro de 1979; e Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Conforme se infere da legislação emergente, subsistem as finalidades preconizadas na legislação modificada, quais sejam, o aprimoramento do sistema cadastral e tributário dos imóveis rurais no território brasileiro. É o que se contém no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.868/72, assim expresso:

Art. 1º *Omissis*.

§ 1º As revisões gerais de cadastros de imóveis a que se refere o § 4º do art. 46 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, serão realizadas em todo o País, nos prazos fixados em ato do Poder Executivo, para fins de recadastramento e de aprimoramento do Sistema de Tributação da Terra – STT e do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

O § 2º do mesmo artigo, à sua vez, cria o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

Como já dizia RAFAEL AUGUSTO MENDONÇA LIMA,

o cadastramento tem duas finalidades principais: a) fiscal; e b) econômica. A fiscal visa identificar o imóvel e o tipo de sua exploração para o efeito de ser classificado e lançado o ITR sobre ele. O fim econômico tem por objetivo fazer um quadro demonstrativo da situação por municípios, ou por regiões da exploração agrária no país, com todos os problemas existentes.

As mudanças que foram introduzidas pelos normativos citados deixam claro que o legislador estabeleceu uma simetria mais consistente entre o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), a Receita Federal e os Cartórios de Registros de Imóveis. Em última análise, o novo sistema busca reduzir distorções históricas nos registros de imóveis que a legislação precedente não conseguiu, mas, sobretudo, tem por escopo viabilizar a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR).

Se é certo que a “Lei de Terras” (Lei nº 601/1850) foi editada com o visível propósito de separar os imóveis públicos dos particulares e de criar mecanismos para legitimar e regularizar posses, diante do caos documental provocado pela extinção do regime sesmario em 17 de julho de 1822, também é certo que a legislação posterior, a partir do art. 46 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), vem tentando aprimorar o sistema cadastral dos imóveis rurais, como é o caso da nova legislação, no bojo da qual foi instituído o georreferenciamento, que se tornou obrigatório para diferentes situações e diversos atos suscetíveis de registros e averbações nos cartórios imobiliários.

O legislador, contudo, ainda não se deu conta de que há uma diferença conceitual entre *propriedade* e *posse*, conforme foi analisado em outra passagem deste livro. A posse, em si mesma, não é suscetível de registro imobiliário, até porque, sendo um fato, nem sempre é transmitida por meio de um instrumento que corporeize o direito a ser objeto de registro imobiliário. Não se pode abstrair, na hipótese, que a obrigatoriedade de fazer cadastro ou atualização de declaração cadastral está cometida também aos “possuidores a qualquer título”, conforme se vê expresso no § 3º do art. 2º da Lei nº 5.868/72, com as alterações agora introduzidas com a Lei nº 10.267/2001.

Não sem razão, o legislador de 1850, além de instituir o procedimento de discriminação de terras devolutas, visando a separar as pertencentes aos particulares e ao poder público, também criou os institutos da legitimação e da regularização de posses, dando-lhes o prestígio que ainda hoje desfrutam no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente na doutrina agrarista, partindo da premissa de que é a posse que potencializa o cumprimento da função social do imóvel rural.

Dessa forma, os traços diferenciais entre *propriedade* e *posse* prestam-se, agora, para o exame da questão cadastral e registral, enfatizada na legislação instituidora do georreferenciamento dos imóveis rurais.

Com efeito, a Lei nº 10.267/2001 principia com alterações substanciais no art. 22 da Lei nº 4.947/66, não apenas modificando o § 3º, como também acrescentando os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, a seguir comentados. O mencionado § 3º mantém a obrigatoriedade da apresentação do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) nas hipóteses preconizadas nos §§ 1º e 2º, quais sejam: (a) nos atos que implicam mudanças no *status quo ante* dos imóveis rurais ou de sua titularidade, consubstanciados em desmembramentos, constituição de garantias hipotecárias, vendas e promessas de venda, e (b) nas transmissões *causa mortis*. A inovação consiste na exigência de que a prova da quitação do pagamento do ITR se refira aos últimos cinco (5) exercícios, e não mais apenas ao último exercício, como era antes. Certamente essa alteração do tempo de validade da quitação levou em conta o prazo prescricional de cinco (5) anos conferido à Fazenda Pública.

O § 4º, que foi acrescentado ao art. 22, torna obrigatória a inserção do mesmo CCIR nos títulos de domínio destacados do patrimônio público. Há que se entender, por isso, que as regularizações ou legitimações de posse de terras devolutas também se submetem ao regime cadastral preconizado, o que poderia ter sido acrescentado ao art. 9º, da Lei nº 6.383, de 7 dezembro de 1976, que dispõe sobre a discriminação de terras devolutas da União. A lei ora comentada não faz referência a essa legislação especial. Todavia, a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, prevê a identificação do título de domínio destacado originalmente do patrimônio público, com a exigência do georreferenciamento (art. 9º). Dispensa, porém, a *certificação* do INCRA (art. 10), deixando transparecer, estranhamente, que, para esses imóveis rurais, não se exige o CCIR previsto na Lei nº 10.267/2001, ora comentada.

Também foi acrescentado o § 5º ao mesmo artigo 22, determinando que o Juiz, na hipótese de usucapião (que tem por pressuposto básico a posse), intimará o INCRA do teor da sentença, para fins de cadastramento. Nesse particular, parece insensato que se cometa à autoridade judicial uma obrigação que compete ao novo titular (usucapiente), uma vez que a decisão tem natureza meramente declaratória de um direito subjacente, adquirido mediante a comprovação dos requisitos legais pertinentes. Ademais, há que se ter em linha de consideração que são várias as modalidades de usucapião, aí incluído o agrário, limitado à área de até 50 hectares (art. 191, CF). O Decreto nº 4.449/2002, todavia, ao regulamentar a citada Lei, dispõe, no § 2º do art. 3º, que o INCRA, ao receber a intimação judicial, convocará o usucapiente para proceder às atualizações cadastrais necessárias.

Também foi acrescentado o § 6º ao mesmo artigo, que embute uma atecnia visível, ao referir-se à figura do *detentor*, em vez de *possuidor*. Como é sabido, há uma diferença conceitual entre *posse* e *detenção*, enquanto institutos jurídicos, conforme o disposto nos arts. 1.196 e 1.198 do Código Civil, sendo certo que o próprio texto legal comentado, ao exigir a atualização da declaração cadastral, não alude aos detentores, senão apenas aos proprietários, titulares do domínio útil ou os “possuidores a qualquer título” (art. 2º, § 3º, da Lei nº 5.868/1972).

O também acrescentado § 7º, à sua vez, relaciona os fatos jurídicos que obrigam os registradores de imóveis a comunicarem, mensalmente, ao INCRA, esses atos que são: mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental. Não é desarrazoado sustentar que essa relação não se esgota em si mesma, porquanto, ali, não foram incluídas as hipóteses de constituição de direitos reais sobre coisa alheia (hipoteca, servidão, usufruto etc). Aliás, poder-se-iam incluir até mesmo os arrendamentos, posto que o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) também compreende o Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais (art. 1º, inc. III, Lei nº 4.868/72). Ainda no mesmo § 7º, o legislador inseriu a alocação “outras limitações e restrições

de caráter ambiental”. O Decreto nº 4.449/2002, todavia, em seu artigo 4º, acrescentou um vocábulo de duvidosa legalidade, qual seja, “dominial”... Ao primeiro olhar, esse acréscimo afigura-se questionável, porquanto a ampliação das hipóteses à questão dominial não foi inserta na Lei que o mencionado decreto regulamenta.

Finalmente, o § 8º determina que o INCRA informe, para fins de averbação *ex officio*, os códigos dos imóveis que tenham sido objeto de qualquer dos fatos mencionados no parágrafo anterior, ou seja, os fatos relacionados no § 7º, acima discriminados. O texto não explicita a quem cabe a responsabilidade pelos custos operacionais de tal providência, já que é feita de ofício. Mas o art. 8º, do Decreto nº 4.449/2002, fazendo remissão expressa ao § 3º do art. 176 e ao § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015/73, reforça o entendimento de que esses custos devem ser satisfeitos pelo interessado, isentando-se apenas a hipótese de imóvel cujo somatório não exceda a quatro módulos fiscais, vale dizer, da pequena propriedade (art. 4º, Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993).

As mudanças introduzidas na Lei nº 5.868/72, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, foram as seguintes: (a) o parágrafo único foi substituído pelo § 1º, com a mesma redação, acrescentando, entre as finalidades das revisões cadastrais, o aprimoramento do Sistema de Tributação da Terra (STT); (b) o § 2º, à sua vez, serviu para criar o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que terá por base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro; (c) o § 3º preconiza que a base comum do CNIR adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados, de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes; e (d) o § 4º dispõe que as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes integrarão o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

O art. 2º da mesma Lei nº 5.868/72, em seu § 3º, impõe a obrigação, aos proprietários ou possuidores a qualquer título, de atualizarem suas declarações de cadastro, perante o INCRA, sempre que houver alteração nos imóveis rurais, tanto em relação à titularidade, como à área, e, ainda, nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais. Ao envolver possuidores a qualquer título, essa obrigação também é cometida aos arrendatários, o que, aliás, já constava dos arts. 10 e 73, do Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966, em obediência ao disposto no art. 46, inciso III, alínea c, do Estatuto da Terra. Sabendo-se, porém, que os contratos agrários podem ser celebrados verbalmente – vale dizer, sem instrumento contratual do qual possam constar as características da área arrendada –, a regra comentada reúne forte componente de inocuidade.

A seu tempo, a nova redação dada ao § 3º do art. 8º da Lei nº 5.868/72 presta apenas para identificar os sujeitos passivos da responsabilidade pela inobservância das regras ali estabelecidas, no caso, os tabeliães serventuários que lavram

escrituras e os que fazem os registros imobiliários (registradores). Cumpre lembrar que o *caput* do art. 8º proíbe, para fins de transmissão, o desmembramento ou divisão de imóvel rural em área inferior ao módulo calculado para a propriedade ou à fração mínima do parcelamento. Tal regra tem por escopo proteger o princípio agrário da indivisibilidade do imóvel rural, consagrado no art. 65 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64).

As mudanças introduzidas pela Lei nº 10.267/2001 à Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (“Lei dos Registros Públicos”), têm, como maior realce, a que institui o georreferenciamento obrigatório, com o acréscimo do § 3º, ao art. 176, assim expresso:

Art. 176. *Omissis.*

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea *a* do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

O § 4º, do mesmo artigo, também acrescentado, prescreve que “a identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo”.

Ao art. 225 da mesma Lei nº 6.015/73 foi acrescentado o § 3º, com semelhantes disposições, desta feita, nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais.

Finalmente, merece destaque o § 1º do art. 246 da “Lei dos Registros Públicos”, que foi acrescentado pela Lei nº 10.267/2001, que disciplina o procedimento das averbações. A regra está assim expressa:

Art. 246. *Omissis.*

§ 1º As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil.

Essa exigência de “firma reconhecida” no requerimento e no documento que o instrui afigura-se juridicamente discutível, porquanto vai de encontro ao princípio da boa-fé presumida, consagrado, aliás, nos procedimentos administrativos

disciplinados na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Com efeito, o § 2º do art. 22 dessa Lei está assim exposto:

Art. 22. *Omissis.*

§ 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

Ora, as averbações são precedidas de um procedimento que passa pelo INCRA, a cuja autarquia compete fornecer a exigida *certificação* do memorial descritivo, conforme art. 9º, § 1º e 2º, do Decreto nº 4.449/2002. Não se compreende que possa haver dúvida quanto à firma do requerente, depois desse procedimento. Não constitui exagero lembrar que as averbações a que se refere o texto legal decorrem de modificações havidas na titularidade ou no próprio imóvel. A eficácia *erga omnes* dessas modificações reside justamente no ato da averbação feita na matrícula do imóvel.

Antes de encerrar as reflexões sobre a legislação emergente, há um ponto que merece atenção do doutrinador agrarista. Trata-se da omissão, tanto na Lei nº 10.267/2001, como nos seus decretos regulamentadores, de referência sobre os procedimentos discriminatórios de terras devolutas, regulados na Lei nº 6.383, de 1976, posto que os propósitos delineados nos mencionados textos normativos estão voltados para a melhor identificação das áreas rurais ocupadas, sejam de particulares, sejam do Poder Público, entre as quais se incluem as terras devolutas. Direcionar o sistema cadastral apenas para os imóveis rurais pertencentes a particulares faz supor que o georreferenciamento foi instituído mais para o aprimoramento do Sistema de Tributação da Terra (STT, art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.868/66) do que para o do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que deve abranger terras privadas e públicas.

Cumpra realçar, contudo, que a mencionada Lei contempla virtudes que não podem ser desconhecidas pelos agraristas. Remonta ao século XIX o desejo de se definirem os espaços ocupados no território brasileiro, sobretudo no meio rural, que, até bem pouco tempo atrás abrigava a maior parte da população. Ainda dormitam nas prateleiras dos Tribunais morosos processos de demarcação e de divisão de terras, porque os mecanismos preconizados nas leis civis e processuais não foram capazes de extirpar as divergências entre confrontantes e condôminos, num país em que, sendo garantida a sucessão hereditária, infelizmente é também fonte de discórdias e, conseqüentemente, geradora de conflitos intermináveis. A identificação dos imóveis rurais também interessa ao sistema de financiamento das atividades agrárias, na medida em que favorece o acesso ao crédito rural mediante garantias hipotecárias que, não raro, propiciam desdobramentos complicados para quem os adquire em hasta pública decorrente de execução de créditos não resgatados.

Para encerrar a abordagem sobre o cadastro de imóveis rurais, cumpre salientar que, embora se compreenda o propósito do legislador – de resto, salutar –, para o doutrinador agrarista as leis editadas que envolvam imóveis rurais – nos quais se realizam as atividades agrárias – devem ser analisadas com o olhar de quem trabalha a terra, de quem produz, de quem faz cumprir a função social.

Dessa forma, ao analisar um novo diploma legal que imponha procedimentos sabidamente onerosos para o possuidor, cumpre-lhe apontar as lacunas ou imperfeições advindas.

2 Tributação

De acordo com a legislação ainda vigente, o tributo básico que incide sobre os imóveis rurais, atualmente, é o Imposto Territorial Rural (ITR). É o que consta do art. 29 do Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172, de 25.10.66). E isso foi ratificado na Constituição Federal (art. 153, VI).

Esse imposto, ao longo da história republicana brasileira, tem passado por diferentes mudanças. Assim, na Constituição Federal de 1946, era de competência dos Estados. Com a EC nº 5, de 1961, passou para os Municípios. Com a EC nº 10/64, voltou para a União. Com a EC nº 18/65, continuou de competência da União, mas foi revertida a arrecadação aos Municípios. Atualmente, de acordo com o art. 158, inc. II, da Lei Maior, somente 50% do produto da arrecadação do ITR pertencem aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados.

Os critérios adotados para o cálculo do ITR são os de **progressividade e regressividade**, levando-se em conta os seguintes fatores: I – o valor da terra nua; II – a área do imóvel rural; III – o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal; IV – o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações; e V – a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário (art. 49, ET). Os critérios apontados significam que, quanto menos for produtiva a propriedade, paga mais impostos; e quanto mais for produtiva, paga menos impostos.

A Lei nº 9.393, de 19.12.96, que dispõe sobre o ITR, estabeleceu novas regras para a elaboração do cálculo desse tributo, não contemplando mais a figura do “módulo fiscal”, o que permite concluir que o mesmo foi banido do ordenamento jurídico agrário, comprometendo, portanto, o conceito dado à pequena propriedade e à média propriedade, no art. 4º, inc. II e III, da Lei nº 8.629, de 25.2.93.

São fatos geradores desse tributo, consoante o disposto no art. 29 do CTN, a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza. Esses fatos geradores correspondem às pessoas que estão obrigadas a fazer declarações cadastrais, conforme já foi dito.

A Lei nº 5.868/72 (art. 7º) conferia imunidade do ITR ao proprietário de glebas com área não superior a 25 hectares, quando as cultivasse, só ou com sua família, e desde que não possuísse outro. A atual Constituição Federal, todavia, dispõe de forma diferente, porquanto teve sua redação modificada pela Emenda Constitucional nº 42:

Art. 153. *Omissis*

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

I – será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II – não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel.

Cumpra esclarecer que a definição de “pequenas glebas rurais” está contida no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.393/96: imóveis com área igual ou inferior a 100 ha, se localizados em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal Mato-grossense e Sul-mato-grossense; 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; 30 ha, se localizados em qualquer outro município.

Com isso, o art. 2º da Lei nº 9.393/96 foi derogado, já que sua redação prevê imunidade para as pequenas glebas, quando exploradas pelo proprietário só ou com sua família. Contudo, a previsão de isenção contida no art. 3º permanece inalterada.

De acordo com o dispositivo legal supracitado, são ainda consideradas não tributáveis as áreas de preservação permanente – APP – e de reserva legal – RL; de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas nas APP e RL; comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; sob regime de servidão florestal ou ambiental; cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo Poder Público.

Cabe, aqui, à guisa de conclusão, consignar o caráter reformista que deve ter a tributação. Infelizmente, em nosso país, essa característica não tem sido levada a sério. Propriedades improdutivas de grande extensão continuam em poder de poucos, e não se tem notícia de que uma tributação pesada tenha sido aplicada, de modo a cumprir os objetivos assinalados no § 4º do art. 153 da Carta Magna do País, no sentido de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

11

Regularização Fundiária na Amazônia Legal*

1 Amazônia Legal

O ordenamento jurídico agrário vem de ser enriquecido com a edição da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Trata-se, evidentemente, de um texto legal que, por sua abrangência e repercussão previsível – já que tem a proposta de regularizar as ocupações de terras públicas no âmbito da Amazônia Legal –, merece uma abordagem neste compêndio, ainda que perfunctoriamente.

O conceito de “Amazônia Legal” está contido no inciso VI, do art. 1º, § 2º do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 16 de setembro de 1965, acrescentado pela MP nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, ainda em vigor, por força do art. 2º, da EC nº 32/01). Esse conceito está assim disposto:

Art. 1º *Omissis*.

(...)

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

(...)

* Este texto do Capítulo 11 foi produzido pela mestra em Direito Agrário, Carla Regina Silva Marques.

VI – Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão.

No entanto, o Decreto nº 6.830, de 27 de abril de 2009, que regulamenta a MP nº 458/2009, que se converteu na Lei nº 11.952/09, insiste em conceituar, em seu artigo 1º, que a Amazônia Legal, para efeito da referida MP, é aquela definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, *verbis*:

Art. 2º A área de atuação da Sudam abrange os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º.

Cumprido destacar que, entre os vários dispositivos de leis esparsas que foram expressamente revogados com a referida Lei Complementar nº 124/2007, não foi incluído o art. 1º, § 2º, inc. VI, do Código Florestal. Destarte, o texto legal, há pouco inaugurado, retirou o Norte de Goiás da Amazônia Legal.

Ao que se sabe, a área abrangida pela Amazônia Legal corresponde a quase 62% do território nacional. Daí a sua importância, não apenas para o Direito Agrário, mas também para o Direito Urbanístico, já que a Lei nº 11.952/09 também se propõe a regularizar as ocupações situadas em áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana (art. 21). Aos desígnios desta obra, interessa mais de perto uma incursão na parte relativa à regularização fundiária de imóveis rurais. No entanto, as áreas urbanas abrangidas pela nova norma são aquelas que foram arrecadadas pelo INCRA, o que motivou também uma abordagem nesta seara.

2 Regularização em áreas rurais

Pode-se dizer, *a priori*, que, embora sejam salutares e alvissareiras as propostas da novel legislação, não há como abstrair a dissonância contida no texto em relação ao ordenamento jurídico agrário preexistente, além do que o texto é marcado por incongruências e visíveis pecados de atecnia no conjunto das regras postas.

Ao primeiro olhar, com efeito, verifica-se que a Lei nº 11.952/09 fez opção pela utilização de dois instrumentos, por meio dos quais serão operacionalizadas as regularizações: a *alienação* e a *concessão de direito real de uso*. Embora as propostas estejam direcionadas apenas para uma região, os instrumentos escolhidos para o mister regularizador de situações anômalas não se confundem com os institutos da *legitimação da posse* e da *regularização de posses*, antes abordadas no capítulo relativo às terras devolutas (Cap. 4, itens 2.3 e 2.4)., apesar de com eles guardarem, de alguma forma, afinidades em suas características.

Tanto a legitimação como a *regularização* de posses incidem sobre terras públicas. Aliás, a primeira está inteiramente regulada na Lei nº 6.383, de 1976, que cuida, especificamente, das terras devolutas, enquanto a segunda mereceu abrigo nos arts. 97, inc. I, c.c. o art. 25, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), regras que foram, posteriormente, aperfeiçoadas através da Exposição de Motivos nº 006, de 30 de junho de 1976, aprovada pelo então Presidente Ernesto Geisel.

A legitimação de posse, cujo objeto vai até 100 hectares, tem natureza gratuita, já a regularização é de caráter oneroso. Os requisitos temporais para a legitimação são de, no mínimo, um (1) ano de posse, mais quatro (4) de “Licença de Ocupação”, após o que, sopesada a performance do legitimando para as lides agrárias (art. 29, § 1º, Lei nº 6.383/76), receberá o título de domínio. Já a regularização de posse é uma alienação sem licitação, que tem o possessor como preferente, e o lapso de posse é de 10 anos, podendo, a área, ser superior a 100 hectares, sem ultrapassar o limite de 2.500 hectares.

A regularização fundiária preconizada na Lei nº 11.952/09, ora comentada, também incide sobre terras públicas, tais as devolutas já discriminadas e arrecadadas, estando registradas em nome da União. Mas, além dessas, também podem ser regularizadas as terras devolutas excepcionadas no parágrafo único do art. 1º, do Dec.-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, além das áreas remanescentes de núcleos de colonização, ou de projetos de reforma agrária, que perderam vocação agrícola e que se destinem à utilização urbana.

Vale lembrar, nesta passagem, que o Dec.-lei nº 2.375/1987, ali mencionado, revogou o Dec.-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, que retornava, à União, as terras devolutas situadas às margens das rodovias federais na Amazônia Legal, na faixa de 100 km, lado a lado, à guisa de interesse da segurança e do desenvolvimento nacionais. Esse Decreto-lei revogador foi festivamente assinado em Belém-PA., à época em que era Presidente da República o Senador José Sarney e Ministro da Reforma Agrária, o hoje Deputado Jader Barbalho, porque devolvia aos Estados abrangidos as terras devolutas que antes lhes eram atribuídas, desde a primeira Constituição da República, de 1891 – art. 64. Ocorre que foram excepcionadas algumas áreas que ainda ficaram sob o controle da União, como se vê no parágrafo único do art. 1º, do referenciado Dec.-lei nº 2.375/1987, com o seguinte teor:

(...) Parágrafo único. Persistem indispensáveis à segurança nacional e sob o domínio da União, dentre as terras públicas devolutas em referência, as que estejam: I – incluídas, cumulativamente, na Faixa de Fronteiras; II – contidas nos Municípios de Humaitá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Caracarái (RR), Porto Velho (RO), Ji-Paraná (RO), Vilhena (RO), Altamira (PA), Itaituba (PA), Marabá (PA) e Imperatriz (MA).

São essas áreas que a Lei nº 11.952/09 agora coloca como passíveis de regularização fundiária, mesmo que não tenham sido discriminadas (art. 3º, inc. II). Destarte, se a regularização fundiária projetada tem por objeto outras terras públi-

cas, que não apenas aquelas registradas em nome da União, a legitimação e regularização de posses, adrede reguladas, bem que poderiam ser utilizadas para esse mister, otimizando-se e adequando-se à realidade os respectivos procedimentos.

Não se deve perder de vista que a alienação é negócio jurídico (oneroso ou gratuito) que transfere o direito de propriedade ao alienatário, cujo título de domínio pode ser levado a registro imobiliário no Cartório competente. No entanto, a concessão do direito real de uso é, por óbvio, um direito real sobre coisa alheia, que não transmite o direito de propriedade, como sói acontecer na legitimação e na regularização de posse e, agora, na alienação preconizada na Lei nº 11.952/09. Causa estranheza a modificação do § 1º, do art. 29, da Lei nº 6.383/76, cujo *caput* dispõe, especificamente, da *legitimação de posse*. A Lei nº 11.952/09, inexplicavelmente, modifica a redação do § 1º, do citado artigo, para substituir a alocação *legitimação de posse*, por *regularização da ocupação*, como se fossem institutos iguais. Na verdade, a alteração do texto legal (§ 1º, art. 29) embute componentes de ordem financeira que não se coadunam com o instituto da legitimação da posse.

O legislador teria sido mais feliz se acrescentasse à Lei nº 6.383/76 o art. 29-A, dispondo sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal, sem alterar o procedimento da legitimação da posse, como se este instituto legitimamente agrário tivesse sido banido do ordenamento jurídico agrário. Não o foi, seguramente, bastando lembrar as Instruções Normativas do INCRA nº 31/06 e nº 41/07.

Observa-se, em outra vertente, que a Lei nº 11.952/09 emprega, sistematicamente, o vocábulo *ocupações* – ao invés de *posses*. À luz da teoria agrarista, a *posse* tem um sentido mais apropriado, até porque não se concebe o cumprimento da função social do imóvel rural sem o exercício da posse. Aliás, o próprio texto legal provisório alinha, entre os requisitos para a regularização fundiária, além da cultura efetiva, o exercício da posse mansa e pacífica, através da exploração direta (art. 5º), obrigações que já eram exigidas desde as “Cartas de Sesmarias”, no início da colonização feita no território brasileiro, e que, depois, foram revigoradas na “Lei de Terras” (Lei nº 601, de 18.9.1885, art. 5º). Não se pode olvidar que a posse mansa e pacífica, a cultura efetiva e a exploração direta são atributos da *posse agrária*, que legitima o possuidor agrário à obtenção do título de propriedade em definitivo, inclusive pelo usucapião agrário, mesmo sobre terras públicas, se, nesta hipótese, na data da promulgação da Carta Magna, o possuidor já preenchia os requisitos exigidos na Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981 (posse agrária de área não superior a 50 hectares, pelo prazo mínimo de cinco anos – art. 191, CF).

É também curioso observar que a Lei nº 11.952/09 estabelece como limite de área para a regularização fundiária, no setor rural, até 15 módulos fiscais, desde que não seja superior a 1.500 hectares, respeitando-se a fração mínima de parcelamento (FMP). Além da utilização do *módulo fiscal* como parâmetro (confirmam-se os comentários neste livro, no item 4 do Capítulo 3 – *Dimensionamento do imóvel rural*), a normatização em exame parece indicar que a regularização fundiária somente alcança as pequena e média propriedades – aquela de 1 a 4 módulos fis-

cais, e esta, de área superior a 4 e até 15 módulos fiscais, conforme art. 4º, incs. II e III, da Lei nº 8.629/93). Ocorre que o legislador conferiu gratuidade nas alienações apenas ao ocupante de até um (1) módulo fiscal, considerando onerosas as alienações, sem licitação, de áreas compreendidas entre 2 a 15 módulos fiscais.

Ora, a *Pequena Propriedade*, como tal definida no inc. II, do art. 4º, da Lei nº 8.629/93, deve ter área compreendida entre 1 (um) a 4 (quatro) módulos fiscais. Se o propósito da gratuidade é beneficiar o ocupante de área classificada como Pequena Propriedade, a incongruência se faz visível. Se não isso, pelo menos des- toa da ordem jurídica agrária, que busca beneficiar o possuidor de pequena gle- ba rural, inclusive dando-lhe imunidade tributária, nos termos do § 4º, inc. II, do art. 153 da Constituição Federal, com a nova redação operada pela EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

Sob outro ângulo, afigura-se igualmente incongruente a possibilidade de ti- tulação total, mediante licitação com direito de preferência, para o ocupante de área até 1.500 hectares (art. 13 c.c art. 7º, § 1º). Abre-se uma porta – e não uma simples janela –, para a regularização de verdadeiros latifúndios, às vezes forma- dos pelo processo da chamada “grilagem”!

O texto da Lei nº 11.952/09 também contempla obscuridades na parte em que cuida da *condição resolutiva*, em qualquer dos instrumentos preconizados para fins de regularização fundiária: alienação ou concessão de direito real de uso. Ora, a condição resolutiva está prevista, expressamente, para a concessão de direito real de uso, instituto criado e definido no art. 7º, do Dec.-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Exigi-la, indiscriminadamente e pelo prazo de 10 (dez) anos, também no título de domínio (alienação) (art. 14), não parece reunir con- sistência jurídica, na medida em que se permite pagamento do preço a vista, com desconto de 20% (art. 16). Poder-se-á admitir, em tese, como cláusula pertinente nas alienações a prazo. A propriedade, em tal hipótese, seria classificada como *resolúvel*, tal como previsto nos arts. 1.359 e 1.360 do Código Civil, perfeitamente aplicável aos contratos administrativos.

Ao tratar da extinção do título de domínio ou do termo de concessão, o legis- lador utilizou o vocábulo *rescisão*, em vez de resolução, se não preferisse o termo genérico *extinção*. Sem dúvida, uma impropriedade terminológica, ao menos no plano teórico-doutrinário. É de sabença elementar que a rescisão de um negócio jurídico se opera por decisão judicial, que emerge de um processo onde se discute o descumprimento de obrigação de uma das partes. Rescindir a regularização fun- diária operacionalizada pelo instrumento da alienação, quando houver descum- primento da legislação ambiental, não parece ser o termo mais adequado para a hipótese. O legislador teria sido mais afeiçoado à terminologia jurídica se houvesse previsto que o título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso seriam resolvidos, uma vez comprovada a inobservância da legislação ambiental, caso em que se daria a subsequente reversão da área regularizada ao patrimônio da União, mediante procedimento administrativo.

3 Regularização em áreas urbanas

O texto legal da Lei nº 11.952/09 traz, em seu Capítulo III, dispositivos dirigidos à regularização fundiária em áreas urbanas. Diante da importância de tais preceitos, cabem reflexões e discussões, no sentido de viabilizar melhor compreensão jurídica e alcançar o desiderato precípuo de atender aos interesses sociais.

Impende demarcar sua abrangência, haja vista que se direciona exclusivamente às terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, que tenham sido arrecadadas pelo INCRA. Daí a pertinência desta incursão em obra de Direito Agrário.

O artigo 21, que introduz o referido capítulo, delimita a regularização fundiária às áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana. Nesse sentido, cumpre uma reflexão conceitual acerca desses institutos.

As áreas urbanas consolidadas, de acordo com o Decreto nº 6.829, de 27 de abril de 2009, que regulamenta a Medida Provisória ora comentada, seriam “aquelas que apresentem sistema viário implantado e densidade populacional bruta maior ou igual a doze habitantes por hectare”.

O sistema viário implantado previsto corresponde ao conjunto de vias de circulação, pavimentadas ou não, que define o parcelamento do solo em quadras, subdivididas em lotes. A densidade populacional bruta corresponde àquela definida pela relação entre a população total residente e a área total do perímetro objeto do pedido de doação.

Inobstante a compreensão sobre a realidade regional, cumpre questionar a simplicidade com que é tratado esse instituto, porquanto o mesmo é objeto de alguns dispositivos legais com abordagem mais complexa. Como exemplo, cita-se a Resolução nº 302, de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), *in verbis*:

Artigo 2º:

...

V – Área Urbana Consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:
 1. malha viária com canalização de águas pluviais;
 2. rede de abastecimento de água;
 3. rede de esgoto;
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;
 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;

- 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

Nesse diapasão, destaca-se que a Resolução supramencionada foi responsável pela criação da expressão *Área Urbana Consolidada*. Portanto, a Lei nº 11.952/09, pelo que se vê, deveria abordar, no mínimo, a definição original.

Ademais, a zona urbana, para efeitos de tributação, é definida em lei municipal, devendo o Prefeito comunicar sua instituição ou alteração ao INCRA, com o objetivo de excluir o lançamento do ITR. Portanto, se as áreas a serem regularizadas foram arrecadadas pelo INCRA, paira a presunção de que as mesmas já estejam qualificadas como urbanas.

O outro instituto a que se refere o art. 2º do texto legal provisório, “áreas de expansão urbana”, também está definido no Decreto nº 6.829, de 27 de abril de 2009. Note-se que o plano de ordenamento territorial da área de expansão urbana deve seguir as diretrizes da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – “Estatuto da Cidade”.

As áreas de expansão urbana representam a antecipação de exigências urbanísticas, conforme preleciona Hely Lopes Meirelles:

O Município deve orientar e preservar o desenvolvimento de seus aglomerados urbanos a fim de obter, no futuro, cidades, vilas e bairros funcionais e humanos, com todos os requisitos que propiciam segurança, estética e conforto aos habitantes. Isto se consegue pela antecipação das exigências urbanísticas para as *zonas de expansão urbana*, que são as matrizes das futuras cidades. Essas áreas, embora em zonas rurais, passam, excepcionalmente, a *áreas urbanas*, sujeitas aos tributos municipais e regidas pelas leis locais de uso do solo e pelas normas edículas da Municipalidade.¹

O plano de ordenamento territorial da área de expansão urbana passível de regularização fundiária deve conter, no mínimo, os elementos dispostos no artigo 4º, § 1º, do mencionado Decreto regulamentador:

(...)

- I – estudo de viabilidade que justifique a expansão urbana no município;
- II – zoneamento para as áreas de expansão urbana, abrangendo a interface com as áreas urbanas consolidadas;
- III – definição de diretrizes para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural;
- IV – definição de diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, densidade populacional e sistema viário;

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 80.

V – definição de diretrizes para a infraestrutura de energia elétrica, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, assim como a coleta e tratamento de resíduos sólidos;

VI – delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social em área suficiente para atender à demanda habitacional de interesse social, atual ou futura.

Os instrumentos que possibilitam a regularização proposta são a doação ou a concessão de direito real de uso das terras aos respectivos municípios, cujo pedido deverá ser dirigido pelo município interessado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cabe ao ente federado, entretanto, os atos necessários para a regularização das áreas possuídas.

Parece-nos mais adequada a concessão de direito real de uso, instituto que tem substituído, com vantagens, a doação de terrenos públicos. Trata-se de direito real resolúvel que viabiliza a exploração para o interesse social. Impõe-se lembrar que, de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993, artigo 17, § 2º, a licitação, nesse caso, está dispensada, por se tratar de ato entre entidades da Administração Pública.

As áreas localizadas em várzeas, leitos de rios, aterros e ilhas fluviais e costeiras, por serem consideradas incontestavelmente da União, terão o auto de demarcação lavrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para tanto, devem ser áreas urbanas consolidadas, em posse de população de baixa renda e localizadas em acréscidos de marinha e marginal de rios.

O município interessado deverá fornecer a planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, dos quais constem a sua descrição, com suas medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes, coordenadas, preferencialmente, georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e o nome do pretendo proprietário, quando houver.

Agrega-se às análises propostas uma criteriosa interpretação do art. 23 da Lei nº 11.952/09, que traz requisitos necessários para que o município seja beneficiário. Muito embora o Plano Diretor, o plano de ordenamento territorial da área de expansão urbana e lei municipal específica de ordenamento territorial sejam instrumentos valiosos de política urbana, sabe-se que poucos são os municípios que os utilizam.

Estatística do IBGE divulgada em novembro de 2006 informa que apenas 25% dos municípios brasileiros adotavam algum instrumento previsto na Lei nº 10.257 de 2001 – “Estatuto da Cidade” – e somente 14,5%, o Plano Diretor.² Destarte, cabe um pertinente questionamento: não estaria o texto legal provisório adotando

² *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=744&id_pagina=1>. Acesso em: 19 mar. 2009.

uma abordagem reducionista, quando o objetivo é ampliar as possibilidades de regularização fundiária? Por outro lado, parece clara a intenção do legislador em incentivar a utilização destes instrumentos, mormente quando excepciona os requisitos no parágrafo único do mencionado artigo. Reconheça-se a pertinência da regra que exige a participação do Ministério das Cidades na análise do pedido de doação, que emitirá parecer sobre sua adequação aos termos do Estatuto da Cidade.

O município interessado deverá dirigir seu pedido de doação ou de concessão de direito real de uso ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a devida fundamentação e comprovação das condições de posse. A formalização da doação ou da concessão de direito real de uso em favor do município, no entanto, será realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, quando as áreas possuídas abranjam parte ou totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação. Nas demais áreas, a formalização será efetivada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Destaca-se, também, a realização de georreferenciamento em imóveis urbanos, através de normas técnicas elaboradas pelo INCRA e aplicáveis aos imóveis rurais, que somente era exigido para os imóveis rurais, de acordo com a Lei nº 10.267/2001 e Decretos nº 4.449/2002 e nº 5.570/2005.

É importante destacar, ainda, que a Medida Provisória nº 458/2009 trata da regularização de áreas superiores a 2.500 hectares, em uma ou mais parcelas, num mesmo município. Em tal hipótese, o procedimento reclama a aprovação do Congresso Nacional. Pode-se intuir, de forma arrazoada, que o legislador se preocupou com a previsão constitucional que impede a alienação de imóveis acima de 2.500 hectares sem autorização do Congresso Nacional.

Entretanto, há indícios de que isso não coibirá o crime de falsificação de documentos, conhecido nacionalmente como “grilagem”. Algumas investigações demonstram que há posseiros ilegais com áreas muito superiores a esse quantitativo que lançam mão de registros de várias áreas de 2.490 hectares, em nome de parentes ou “laranjas” e, com isso, terminam contribuindo com a latifundização do território nacional.

O município beneficiado deverá regularizar as áreas recebidas da União e indenizar as benfeitorias, realizadas de boa-fé pelos possuidores, nas áreas insuscetíveis de regularização. Para tanto, o texto legal traz alguns requisitos que devem ser atendidos:

Art. 30. O Município deverá realizar a regularização fundiária dos lotes ocupados, observados os seguintes requisitos:

I – alienação gratuita para pessoa natural que tenha ingressado na área antes da data de publicação desta Medida Provisória, atendidas as seguintes condições:

- a) não possua renda familiar mensal superior a cinco salários-mínimos;
- b) ocupe área urbana de até mil metros quadrados, sem oposição, por, no mínimo, seis meses ininterruptos;
- c) utilize o imóvel como única moradia ou como meio lícito de subsistência, exceto locação ou assemelhado; e
- d) não seja proprietário ou possuidor de outro imóvel urbano ou de imóvel rural acima de quatro módulos fiscais, mediante declaração pessoal, sob pena de responsabilidade;

II – alienação gratuita para órgãos e entidades da administração pública estadual, instalados na data de publicação desta Medida Provisória;

III – alienação onerosa, precedida de licitação, com direito de preferência àquele que comprove a ocupação, por um ano ininterrupto, sem oposição, até a data de publicação desta Medida Provisória, de área urbana superior a mil metros quadrados e inferior a cinco mil metros quadrados; e

IV – nas demais situações, a alienação observará as disposições da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único. Ressalvados os casos previstos no inciso I, o Município poderá regularizar a área recebida mediante concessão de direito real de uso.

A despeito das reflexões suscitadas neste capítulo, importa destacar a relevância dessa iniciativa legislativa, que tem por escopo regularizar a situação de extensas porções de terras, urbanas e rurais, de uma região onde o cumprimento da função social das propriedades é, muitas vezes, obstaculizado pelas ilegalidades que envolvem a posse dessas áreas.

Com efeito, o levantamento de questionamentos sobre as atecniais detectadas, bem como as críticas realizadas nos comentários, não têm o objetivo de enfrentar a motivação ideológica que norteou a sua elaboração, mas somente de propor reflexões para o seu aperfeiçoamento.

Anexos

Anexo A **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993¹**

Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta Lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamen-

¹ Publicada no *Diário Oficial da União* em 26.2.93.

to de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

- § 2º com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“§ 2º Para fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações, com prévia notificação.”

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por 3 (três) vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel.

- § 3º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até 6 (seis) meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º.

- § 4º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 5º No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º.

- § 5º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos 2 (dois) anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência: e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

- § 6º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com o lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de ato de ameaça, sequestro ou manuten-

ção de servidores público e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

§ 7º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

• § 8º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 9º Se, na hipótese do parágrafo anterior, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.

• § 9º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

Art. 2º-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do artigo anterior, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis.

• *Caput* acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período.

• Parágrafo único acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

Art. 3º (*Vetado*).

§ 1º (*Vetado*).

§ 2º (*Vetado*).

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, conceituam-se:

I – Imóvel Rural – o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial;

II – Pequena Propriedade – o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;

b) (*Vetado*);

c) (*Vetado*);

III – Média Propriedade – o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

b) (*Vetado*).

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I – do 2º (segundo) ao 15º (décimo quinto) ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até 70 (setenta) módulos fiscais;

- Inciso I com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“I – do segundo ao quinto ano, quando emitidos para indenização de imóveis com área inferior a 40 (quarenta) módulos fiscais.”

II – do 2º (segundo) ao 18º (décimo oitavo) ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) e até 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais; e

- Inciso II com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“II – do segundo ao décimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 40 (quarenta) até 70 (setenta) módulos fiscais.”

III – do 2º (segundo) ao 20º (vigésimo) ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.

- Primitivo inciso IV renumerado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. Havia aqui um inciso III que dizia:

“III – do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de 70 (setenta) até 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.”

§ 4º No caso de aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, nos termos desta Lei e da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e os decorrentes de acordo judicial, em audiência de conciliação, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, a ser celebrado com a União, bem como com os entes federados, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária – TDA, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições:

I – imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de 5 (cinco) anos;

II – imóveis com área superior a três mil hectares:

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de 5 (cinco) anos;

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em 10 (dez) anos;

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em 15 (quinze) anos; e

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em 20 (vinte) anos.

§ 4º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 5º Os prazos previstos no parágrafo anterior, quando iguais ou superiores a 10 (dez) anos, poderão ser reduzidos em 5 (cinco) anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA.

- § 5º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais.

- § 6º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do *caput* deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I – para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada microrregião homogênea;

II – para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais – UA, do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada microrregião homogênea;

III – a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Consideram-se efetivamente utilizadas:

I – as áreas plantadas com produtos vegetais;

II – as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III – as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada microrregião homogênea, e a legislação ambiental;

IV – as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com o plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V – as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

- Inciso V com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“V – as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.”

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-à a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

- Vide art. 10, § 1º, V da Lei nº 9.393, de 19.12.1996.

I – seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II – esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III – preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel esteja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV – haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida pelo regulamento, no mínimo 6 (seis) meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º.

- Inciso IV com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“IV – haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social.”

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinado às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta

por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:

I – adotado pelo Poder Público se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou empresa sob seu controle;

II – aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os 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.

§ 1º Considera-se racional e adequado aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta Lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

§ 6º (*Vetado*).

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta Lei, consideram-se não aproveitáveis:

I – as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;

II – as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III – as áreas sob efetiva exploração mineral;

IV – as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

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 Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

- Artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“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, pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola”.

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

- *Caput* com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social”.

I – localização do imóvel;

- Inciso I acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

II – aptidão agrícola;

- Inciso II acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

III – dimensão do imóvel;

- Inciso III acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

IV – área ocupada e ancianidade das posses;

- Inciso IV acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

V – funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

- Inciso V acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

- § 1º com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. O texto anterior dizia:

“§ 1º A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:

I – valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontadas a depreciação conforme o estado de conservação;

II – valor da terra nua, observados os seguintes aspectos:

- a) localização do imóvel;
- b) capacidade potencial da terra;
- c) dimensão do imóvel.”

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.

- § 2º com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

O texto anterior dizia:

“§ 2º Os dados referentes ao preço das benfeitorias e do hectare da terra nua a serem indenizadas serão levantados junto às Prefeituras Municipais, órgãos estaduais encarregados de avaliação imobiliária, quando houver, Tabelionatos e Cartórios de Registro de Imóveis, e através de pesquisa de mercado.”

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.

- § 3º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

Art. 14. (*Vetado*).

Art. 15. (*Vetado*).

Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária admitindo-se para tanto formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

- *Caput* com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

O texto anterior dizia:

“Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser efetuado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada.”

I – a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais;

- Inciso I acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

II – os beneficiários dos projetos de que trata o inciso anterior manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais;

- Inciso II acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

III – nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento – PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos;

- Inciso III acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

IV – integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei;

- Inciso IV acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

V – a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

- Inciso V acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.
- A Instrução Normativa nº 6, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de 18.7.002 (DOU, de 29.7.2002 – REP em 6.8.2002), fixa normas gerais para a concessão, aplicação e cobrança do Crédito de Instalação no âmbito dos Projetos de Assentamento integrantes de Programas de Reforma Agrária.
- A Norma de Execução nº 25, de 12.8.2002, da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, fixa os valores de créditos para a implantação dos projetos de assentamento da reforma agrária.
- A Norma de Execução nº 26, de 26.8.2002, da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, regulamenta a aplicação do Crédito de Instalação nos projetos de assentamento criados pelo INCRA e naqueles administrados por outras instituições governamentais, reconhecidos pelo INCRA.

Parágrafo único. (*Vetado*).

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1º O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma

individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

- § 1º com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001. Havia aqui um parágrafo único, que dizia:

“Parágrafo único. O órgão federal competente manterá atualizado cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.”

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no parágrafo anterior, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo.

- § 2º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.
- A Norma de Execução nº 29, de 11.9.2002, da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, dispõe sobre o procedimento administrativo para alienação de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária, e regularização fundiária em terras públicas de domínio do INCRA e da União.

§ 3º O valor da alienação do imóvel será definido por deliberação do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, cujo ato fixará os critérios para a apuração do valor da parcela a ser cobrada do beneficiário do programa de reforma agrária.

- § 3º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 4º O valor do imóvel fixado na forma do parágrafo anterior será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até vinte anos, com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI.

- § 4º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 5º Será concedida ao beneficiário do programa de reforma agrária a redução de cinquenta por cento da correção monetária incidente sobre a prestação anual, quando efetuado o pagamento até a data do vencimento da respectiva prestação.

- § 5º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 6º Os valores relativos às obras de infra-estrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis,

sendo que os créditos concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária serão excluídos do valor das prestações e amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa.

- § 6º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária.

- § 7º acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

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

I – ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

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

III – aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

- Inciso III acrescentado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001.

IV – aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

- Primitivo inciso III renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001.

V – aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

- Primitivo inciso IV renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001.

VI – aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua Família.

- Inciso V renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001.

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

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta Lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão parastatal, ou o

que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da Lei referida no *caput* deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa Jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual.

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º Os recursos destinados à exceção do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do Ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária.

- Artigo acrescentado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24.8.2001.

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 25 de fevereiro de 1993; 172º da Independência e 105º da República.

Itamar Franco

Lázaro Ferreira Barboza

Anexo B
Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993¹

Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O procedimento judicial da desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário, previsto nesta Lei Complementar.

Art. 2º A desapropriação de que trata esta Lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

§ 1º A ação de desapropriação, proposta pelo órgão federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz federal competente, inclusive durante as férias forenses.

§ 2º Declarado o interesse social, para fins de reforma agrária, fica o expropriante legitimado a promover a vistoria e a avaliação do imóvel, inclusive com o auxílio de força policial, mediante prévia autorização do juiz, responsabilizando-se por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 3º A ação de desapropriação deverá ser proposta dentro do prazo de dois anos, contado da publicação do decreto declaratório.

Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar:

- I – reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural; ou
- II – prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada.

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

I – texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no *Diário Oficial da União*;

II – certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

¹ Publicada no *Diário Oficial da União* em 7.7.93.

III – documento cadastral do imóvel;

IV – laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V – comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua;

- Inciso V acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

VI – comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

- Inciso VI acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I — mandará imitar o autor na posse do imóvel;

- Inciso I com redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

II – determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser;

- Inciso II com redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

III – expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

§ 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do

expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias.

- Primitivo § 2º renumerado para § 1º em face da revogação do antigo § 1º pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

§ 2º O juiz poderá, para efetivação da imissão na posse, requisitar força policial.

- Primitivo § 3º renumerado para § 2º em face da revogação do antigo § 1º pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

§ 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal.

- § 3º acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

§ 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação.

- § 4º acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

§ 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais.

- § 5º acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

§ 6º Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subsequentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante.

- § 6º acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

§ 7º A audiência de conciliação não suspende o curso da ação.

- § 7º acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

Art. 7º A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no art. 12 do Código de Processo Civil.

§ 1º Em se tratando de enfiteuse ou aforamento, serão citados os titulares do domínio útil e do domínio direto, exceto quando for contratante a União.

§ 2º No caso de espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel.

§ 3º Serão intimados da ação os titulares de direitos reais sobre o imóvel desapropriado.

§ 4º Serão ainda citados os confrontes que, na fase administrativa do procedimento expropriatório, tenham, fundamentadamente, contestado as divisas do imóvel expropriando.

Art. 8º O autor, além de outras formas previstas na legislação processual civil, poderá requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal.

Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

§ 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente:

I – designará o perito do juízo;

II – formulará os quesitos que julgar necessários;

III – intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias;

IV – intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias.

§ 2º A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.

Art. 10. Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença.

Parágrafo único. Não havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido pelo juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária para terra nua, como integralização dos valores ofertados.

- Parágrafo único acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

Art. 11. A audiência de instrução e julgamento será realizada em prazo não superior a quinze dias, a contar da conclusão da perícia.

Art. 12. O juiz proferirá sentença na audiência de instrução e julgamento ou nos trinta dias subsequentes, indicando os fatos que motivaram o seu convencimento.

§ 1º Ao fixar o valor da indenização, o juiz considerará, além dos laudos periciais, outros meios objetivos de convencimento, inclusive a pesquisa de mercado.

§ 2º O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia, ou ao consignado pelo juiz, corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.

§ 3º Na sentença, o juiz individualizará o valor do imóvel, de suas benfeitorias e dos demais componentes do valor da indenização.

§ 4º Tratando-se de enfiteuse ou aforamento, o valor da indenização será depositado em nome dos titulares do domínio útil e do domínio direto e disputado por via de ação própria.

Art. 13. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, em ambos os efeitos, quando interposta pelo expropriante.

§ 1º A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição.

§ 2º No julgamento dos recursos decorrentes da ação desapropriatória não haverá revisor.

Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua.

Art. 15. Em caso de reforma de sentença, com o aumento do valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença, no prazo de quinze dias.

Art. 16. A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização ou o depósito judicial, deduzidos o valor de tributos e multas incidentes sobre o imóvel, exigíveis até a data da imissão na posse pelo expropriante.

Art. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de quarenta e oito horas, mandado translativo do domínio, para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

- *Caput* com redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

Parágrafo único. O registro da propriedade nos cartórios competentes far-se-á no prazo improrrogável de três dias, contado da data da apresentação do mandado.

- Parágrafo único acrescentado pela Lei Complementar nº 88, de 23.12.1996.

Art. 18. As ações concernentes à desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, têm caráter preferencial e prejudicial em relação a outras ações referentes ao imóvel expropriando, e independem do pagamento de preparo ou de emolumentos.

§ 1º Qualquer ação que tenha por objeto o bem expropriando será distribuída, por dependência, à Vara Federal onde tiver curso a ação de desapropriação, determinando-se a pronta intervenção da União.

§ 2º O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

Art. 19. As despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido.

§ 1º Os honorários do advogado do expropriado serão fixados em até vinte por cento sobre a diferença entre o preço oferecido e o valor da indenização.

§ 2º Os honorários periciais serão pagos em valor fixo, estabelecido pelo juiz, atendida a complexidade do trabalho desenvolvido.

Art. 20. Em qualquer fase processual, mesmo após proferida a sentença, compete ao juiz, a requerimento de qualquer das partes, arbitrar valor para desmonte e transporte de móveis e semoventes, a ser suportado, ao final, pelo expropriante, e cominar prazo para que o promova o expropriado.

Art. 21. Os imóveis rurais desapropriados, uma vez registrados em nome do expropriante, não poderão ser objeto de ação reivindicatória.

Art. 22. Aplica-se subsidiariamente ao procedimento de que trata esta Lei Complementar, no que for compatível, o Código de Processo Civil.

Art. 23. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se aos processos em curso, convalidados os atos já realizados.

Art. 24. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revogam-se as disposições em contrário e, em especial, o Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969.

Brasília, 6 de julho de 1993; 172º da Independência e 105º da República.

Itamar Franco

José Antônio Barros Munhoz

Anexo C

Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966¹

Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências.

CAPÍTULO I

PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES

- Vide Decreto nº 72.106, de 18.4.1973, art. 10, parágrafo único.

Art. 1º O arrendamento e a parceria são contratos agrários que a lei reconhece, para o fim de posse ou uso temporário da terra, entre o proprietário, quem detenha a posse ou tenha a livre administração de um imóvel rural e aquele que nela exerça qualquer atividade agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista (art. 92 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra – e art. 13 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966).

- Referidas normas constam desta obra.

Art. 2º Todos os contratos agrários reger-se-ão pelas normas do presente Regulamento, as quais serão de obrigatória aplicação em todo o território nacional e irrenunciáveis os direitos e vantagens nelas instituídos (art. 13, IV, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966).

Parágrafo único. Qualquer estipulação contratual que contrarie as normas estabelecidas neste artigo, será nula de pleno direito e de nenhum efeito.

Art. 3º *Arrendamento rural* é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei.

¹ Publicado no *Diário Oficial da União*, de 17.11.1966. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA) foram extintos pelo Decreto-lei nº 1.110, de 9.7.1970, passando ao INCRA todos os seus direitos, competência, atribuições e responsabilidades. Posteriormente, o Decreto-lei nº 2.363, de 21.10.1987, extinguiu o INCRA, criando o INTER (Instituto Jurídico de Terras Rurais) com a finalidade exclusiva de exercer as atividades de competência da Procuradoria-Geral do extinto INCRA. O INCRA foi restabelecido, a partir de 31.3.1989, pelo Decreto nº 97.886, de 28.6.1989.

§ 1º *Subarrendamento* é o contrato pelo qual o Arrendatário transfere a outrem, no todo ou em parte, os direitos e obrigações do seu contrato de arrendamento.

§ 2º Chama-se *Arrendador* o que cede o imóvel rural ou o aluga; e *Arrendatário* a pessoa ou conjunto familiar, representado pelo seu chefe, que o recebe ou o toma por aluguel.

§ 3º O Arrendatário outorgante de subarrendamento será, para todos os efeitos, classificado como arrendador.

Art. 4º *Parceria rural* é o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso específico de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa vegetal ou mista; e ou lhe entrega animais para cria, recria, invernagem, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal, mediante partilha de riscos de caso fortuito e da força maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais da lei (art. 96, VI, do Estatuto da Terra).

Parágrafo único. Para os fins deste Regulamento denomina-se *parceiro-outorgante*, o cedente, proprietário ou não, que entrega os bens; e *parceiro-outorgado*, a pessoa ou o conjunto familiar, representado pelo seu chefe, que os recebe para os fins próprios das modalidades de parceria definidas no art. 5º.

Art. 5º Dá-se a parceria:

I – *agrícola*, quando o objeto da cessão for o uso de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, com o objetivo de nele ser exercida a atividade de produção vegetal;

II – *pecuária*, quando o objeto da cessão forem animais para cria, recria, invernagem ou engorda;

III – *agroindustrial*, quando o objeto da cessão for o uso do imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, e ou maquinaria e implementos com o objetivo de ser exercida atividade de transformação de produto agrícola, pecuário ou florestal;

IV – *extrativa*, quando o objeto da cessão for o uso de imóvel rural de parte ou partes do mesmo, e ou animais de qualquer espécie com o objetivo de ser exercida atividade extrativa de produto agrícola, animal ou florestal;

V – *mista*, quando o objeto da cessão abranger mais de uma das modalidades de parceria definidas nos incisos anteriores.

Art. 6º Ocorrendo entre as mesmas partes e num mesmo imóvel rural avenças de arrendamento e de parceria, serão celebrados contratos distintos, cada qual regendo-se pelas normas específicas estabelecidas no Estatuto da Terra, na Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966 e neste Regulamento.

Parágrafo único. Reger-se-ão pelas normas do presente Regulamento, os direitos e obrigações dos atuais meeiros, terceiros quartistas, percentistas ou de qualquer outro tipo de parceiro-outorgado, cujo contrato estipule, no todo ou em parte, a partilha em frutos, produtos ou no seu equivalente em dinheiro.

Art. 7º Para os efeitos deste Regulamento entende-se por *exploração direta* aquela em que o beneficiário da exploração assume riscos do empreendimento, custeando despesas necessárias.

§ 1º Denomina-se *Cultivador Direto* aquele que exerce atividade de exploração na forma deste artigo.

§ 2º Os arrendatários serão sempre admitidos como cultivadores diretos.

Art. 8º Para os fins do disposto no art. 13, V, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, entende-se por *cultivo direto e pessoal* a exploração direta na qual o proprietário, o arrendatário ou o parceiro, e seu conjunto familiar, residindo no imóvel e vivendo em mútua dependência, utilizam assalariados em número que não ultrapassa o número de membros ativos daquele conjunto.

Parágrafo único. Denomina-se *cultivador direto e pessoal* aquele que exerce atividade de exploração na forma deste artigo.

Art. 9º Sem a apresentação do certificado de cadastro, a partir de 1º de janeiro de 1967, os proprietários, usufrutuários, usuários ou possuidores de imóvel rural sob pena de nulidade, não poderão celebrar os contratos agrários disciplinados por este Regulamento (art. 22, § 12, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966).

Art. 10. Caberá ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, em todo o território nacional a organização e manutenção do registro cadastral e do controle dos contratos agrários, em obediência ao disposto na alínea c do inciso do art. 46 do Estatuto da Terra, e de sua regulamentação no Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965, como, também, art. 13 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966.

- Referidas normas constam desta obra.

CAPÍTULO II DOS CONTRATOS: ESSÊNCIA E FUNDAMENTOS

SEÇÃO I DOS CONTRATOS AGRÁRIOS

Art. 11. Os contratos de arrendamento e de parceria poderão ser escritos ou verbais. Nos contratos verbais presumem-se como ajustadas as cláusulas obrigatórias estabelecidas nos artigos deste Regulamento.

§ 1º O arrendador ou o parceiro-outorgante deverá encontrar-se na posse do imóvel rural e dos bens, a qualquer título que lhes dê o direito de exploração e de destinação aos fins contratuais.

§ 2º Cada parte contratante poderá exigir da outra a celebração do ajuste por escrito, correndo as despesas pelo modo que convencionarem.

Art. 12. Os contratos escritos deverão conter as seguintes indicações:

I – lugar e data da assinatura do contrato;

II – nome completo e endereço dos contratantes;

III – características do arrendador ou do parceiro-outorgante (espécie, capital registrado e data da constituição), se pessoa jurídica, e, tipo e número de registro do documento de identidade, nacionalidade e estado civil, se pessoa física e sua qualidade (proprietário, usufrutuário, usuário ou possuidor);

IV – característica do arrendatário ou do parceiro-outorgado (pessoa física ou conjunto familiar);

V – objeto do contrato (arrendamento ou parceria), tipo de atividade de exploração e destinação do imóvel ou dos bens;

VI – identificação do imóvel e número do seu registro no Cadastro de imóveis rurais do IBRA (constante do Recibo de Entrega da Declaração do Certificado de Cadastro e do Recibo do Imposto Territorial Rural);

VII – descrição da gleba (localização no imóvel, limites e confrontações e área em hectares e fração), enumeração das benfeitorias (inclusive edificações e instalações), dos equipamentos especiais, dos veículos, máquinas, implementos e animais de trabalho e, ainda, dos demais bens e ou facilidades com que concorre o arrendador ou o parceiro-outorgante;

VIII – prazo de duração, preço do arrendamento ou condições de partilha dos frutos, produtos ou lucros havidos, com expressa menção dos modos, formas e épocas desse pagamento ou partilha;

IX – cláusulas obrigatórias com as condições enumeradas no art. 13 do presente Regulamento, nos arts. 93 a 96 do Estatuto da Terra e no art. 13 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966;

X – foro do contrato;

XI – assinatura dos contratantes ou de pessoa a seu rogo e de 4 (quatro) testemunhas idôneas, se analfabetos ou não poderem assinar.

Parágrafo único. As partes poderão ajustar outras estipulações que julguem convenientes aos seus interesses, desde que não infrinjam o Estatuto da Terra, a Lei nº 4.947 de 6 de abril de 1966 e o presente Regulamento.

Art. 13. Nos contratos agrários, qualquer que seja a sua forma, constarão obrigatoriamente, cláusulas que assegurem a conservação dos recursos naturais e a proteção social e econômica dos arrendatários e dos parceiros-outorgados a saber (art. 13, III e V, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966):

I – proibição de renúncia dos direitos ou vantagens estabelecidas em Leis ou Regulamentos, por parte dos arrendatários e parceiros-outorgados (art. 13, IV, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966);

II – observância das seguintes normas, visando a conservação dos recursos naturais:

a) prazos mínimos, na forma da alínea *b*, do inciso XI, do art. 95 e da alínea *b*, do inciso V, do art. 96 do Estatuto da Terra:

– de 3 (três) anos nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura temporária e ou de pecuária de pequeno e médio porte, ou em todos os casos de parceria;

– de 5 (cinco) anos nos casos de arrendamento em que ocorra atividade de exploração de lavoura permanente e ou de pecuária de grande porte para cria, recria, engorda ou extração de matérias-primas de origem animal;

– de 7 (sete) anos nos casos em que ocorra atividade de exploração florestal.

b) observância, quando couberem, das normas estabelecidas pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, Código Florestal, e de seu Regulamento constante do Decreto nº 58.016, de 18 de março de 1966;

c) observância de práticas agrícolas admitidas para os vários tipos de exportação intensiva e extensiva para as diversas zonas típicas do país, fixados nos Decretos nºs 55.891, de 31 de março de 1965 e 56.792, de 26 de agosto de 1965;

- Referidas normas constam desta obra.

III – fixação, em quantia certa, do preço do arrendamento, a ser pago em dinheiro ou no seu equivalente em frutos ou produtos, na forma do art. 95, XII, do Estatuto da Terra e do art. 17 deste Regulamento, e das condições de partilha dos frutos, produtos ou lucros havidos na parceria, conforme preceitua o art. 96 do Estatuto da Terra e o art. 39 deste Regulamento;

IV – bases para as renovações convencionadas seguindo o disposto no art. 95, IV e V do Estatuto da Terra e art. 22 deste Regulamento;

V – causas de extinção e rescisão, de acordo com o determinado nos arts. 26 a 34 deste Regulamento;

VI – direito e formas de indenização quanto às benfeitorias realizadas, ajustadas no contrato de arrendamento; e, direitos e obrigações quanto às benfeitorias realizadas, com consentimento do parceiro-outorgante, e quanto aos danos substanciais causados pelo parceiro-outorgado por práticas predatórias na área de exploração ou nas benfeitorias, instalações e equipamentos especiais, veículos, máquinas, implementos ou ferramentas a ele cedidos (art. 95, XI, c, e art. 96, V, e, do Estatuto da Terra);

VII – observância das seguintes normas, visando à proteção social e econômica dos arrendatários e parceiros-outorgados (art. 13, V, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966):

a) concordância do arrendador ou do parceiro-outorgante, à solicitação de crédito rural feita pelos arrendatários ou parceiros-outorgados (art. 13, V, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966);

b) cumprimento das proibições fixadas no art. 93 do Estatuto da Terra, a saber:

- prestação do serviço gratuito pelo arrendatário ou parceiro-outorgado;
- exclusividade da venda dos frutos ou produtos ao arrendador ou ao parceiro outorgante;

- obrigatoriedade do beneficiamento da produção em estabelecimento determinado pelo arrendador ou pelo parceiro-outorgante;

- obrigatoriedade da aquisição de gêneros e utilidades em armazéns ou barracões determinados pelo arrendador ou pelo parceiro-outorgante;

- aceitação, pelo parceiro-outorgado, do pagamento de sua parte em *ordens*, *vales*, *boros*, ou qualquer outra forma regional substitutiva da moeda;

c) direito e oportunidade de dispor dos frutos ou produtos repartidos da seguinte forma (art. 96, V, *f*, do Estatuto da Terra):

- nenhuma das partes poderá dispor dos frutos ou produtos havidos antes de efetuada a partilha, devendo o parceiro-outorgado avisar o parceiro-outorgante, com a necessária antecedência, da data em que iniciará a colheita ou repartição dos produtos pecuários;

- ao parceiro-outorgado será garantido o direito de dispor livremente dos frutos e produtos que lhe cabem por força do contrato;

- em nenhum caso será dado em pagamento ao credor do cedente ou do parceiro-outorgado, o produto da parceria, antes de efetuada a partilha.

Art. 14. Os contratos agrários, qualquer que seja o seu valor e sua forma, poderão ser provados por testemunhas (art. 92, § 82, do Estatuto da Terra).

Art. 15. A alienação do imóvel rural ou a instituição de ônus reais sobre ele, não interrompe os contratos agrários, ficando o adquirente ou o beneficiário, subrogado nos direitos e obrigações do alienante ou do instituidor do ônus (art. 92, § 52, do Estatuto da Terra).

SEÇÃO II DO ARRENDAMENTO E SUAS MODALIDADES

Art. 16. A renda anual dos contratos de arrendamento será ajustada pelas partes contratantes, tendo como limite o estabelecido no art. 95, XII, do Estatuto da Terra.

§ 1º Poderão os contratos ser anualmente corrigidos a partir da data da assinatura, na parte que se refere ao valor da terra, de acordo com o índice de correção monetária fornecido pelo Conselho Nacional de Economia e divulgado pelo IBRA (art. 92, § 22, do Estatuto da Terra).

§ 2º Nos casos em que ocorrer exploração de produtos com preço oficialmente fixado, a relação entre os preços reajustados e os iniciais não poderá ultrapassar a relação entre o novo preço fixado para os produtos e o respectivo preço na época do contrato (art. 92, § 22, do Estatuto da Terra).

Art. 17. Para cálculo dos preços de arrendamento em cada imóvel rural observar-se-ão, com base no inciso XII do art. 95 do Estatuto da Terra, os critérios fixados nos parágrafos seguintes:

§ 1º Nos casos de arrendamento da área total do imóvel rural a um ou mais arrendatários, a soma dos preços de arrendamento não pode ser superior a 15% (quinze por cento) do valor da terra nua, fornecido na Declaração de Propriedade de Imóvel Rural e aceito para o Cadastro de Imóveis Rurais do IBRA, constante do recibo de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR).

§ 2º Nos casos de arrendamento parcial a um ou mais arrendatários, a soma dos preços de aluguel não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do valor das áreas arrendadas, avaliado esse com base no valor do hectare declarado e aceito, para Cadastro de Imóveis Rurais do IBRA.

§ 3º Para a área não arrendada, admite-se um preço potencial de arrendamento, que será de 15% (quinze por cento) do valor mínimo por hectare estabelecido na Instrução Especial do IBRA, aprovada pelo Ministro do Planejamento, na forma prevista no § 3º do art. 14 do Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965.

- Referida norma consta desta obra.

§ 4º O preço potencial de arrendamento da área não arrendada, mais a soma dos preços de arrendamento das áreas arrendadas, não poderá exceder o preço máximo de arrendamento da área total do imóvel, estipulado no § 1º deste artigo.

§ 5º O preço de arrendamento das benfeitorias que entrarem na composição do contrato, não poderá exceder a 15% (quinze por cento) do valor das mesmas benfeitorias, expresso na Declaração de Propriedade do Imóvel Rural.

Art. 18. O preço do arrendamento só pode ser ajustado em quantia fixa de dinheiro, mas o seu pagamento pode ser ajustado que se faça em dinheiro ou em quantidade de frutos cujo preço corrente no mercado local nunca inferior ao preço mínimo oficial, equivalha ao do aluguel, à época da liquidação.

Parágrafo único. É vedado ajustar como preço de arrendamento quantidade fixa de frutos ou produtos, ou seu equivalente em dinheiro.

Art. 19. Nos contratos em que o pagamento do preço do arrendamento deva ser realizado em frutos ou produtos agrícolas, fica assegurado ao arrendatário o

direito de pagar em moeda corrente, caso o arrendador exija que a equivalência seja calculada com base em preços inferiores aos vigentes na região, à época desse pagamento, ou fique comprovada qualquer outra modalidade de simulação ou fraude por parte do arrendador (art. 92, § 72, do Estatuto da Terra).

Art. 20. Ao arrendador que financiar o arrendatário por inexistência ou impossibilidade de financiamento pelos órgãos oficiais de crédito, é facultado o direito de, vencida a obrigação, exigir a venda dos frutos até o limite da dívida acrescida dos juros legais devidos, observados os preços do mercado local (art. 93, parágrafo único, do Estatuto da Terra).

Art. 21. Presume-se contratado, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, o arrendamento por tempo indeterminado (art. 95, II, do Estatuto da Terra).

§ 1º Os prazos de arrendamento terminarão sempre depois de ultimada a colheita, inclusive a de plantas forrageiras cultiváveis, após a parição dos rebanhos ou depois da safra de animais de abate. Em caso de retardamento da colheita por motivo de força maior, esses prazos ficarão automaticamente prorrogados até o final da colheita (art. 95, I, do Estatuto da Terra).

§ 2º Entende-se por safra de animais de abate, o período oficialmente determinado para a matança, ou o adotado pelos usos e costumes da região.

§ 3º O arrendatário que, no curso do contrato, pretender iniciar nova cultura cujos frutos não possam ser colhidos antes de terminado o prazo contratual, deverá ajustar, previamente, com o arrendador, a folha de pagamento do uso da terra por esse prazo excedente (art. 15 do Estatuto da Terra).

Art. 22. Em igualdade de condições com terceiros, o arrendatário terá preferência à renovação do arrendamento, devendo o arrendador, até 6 (seis) meses antes do vencimento do contrato, notificá-lo das propostas recebidas, instruindo a respectiva notificação com cópia autêntica das mesmas (art. 95, IV, do Estatuto da Terra).

§ 1º Na ausência de notificação, o contrato considera-se automaticamente renovado, salvo se o arrendatário, nos 30 (trinta) dias seguintes ao do término do prazo para a notificação, manifestar sua desistência ou formular nova proposta (art. 95, IV, do Estatuto da Terra).

§ 2º Os direitos assegurados neste artigo não prevalecerão se, até o prazo de 6 (seis) meses antes do vencimento do contrato, o arrendador, por via de notificação, declarar sua intenção de retomar o imóvel para explorá-lo diretamente, ou para cultivo direto e pessoal, na forma dos arts. 72 e 82 deste Regulamento, ou através de descendente seu (art. 95, V, do Estatuto da Terra).

§ 3º As notificações, desistência ou proposta, deverão ser feitas por carta através do Cartório de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel, ou por requerimento judicial.

§ 4º A insinceridade do arrendador que poderá ser provada por qualquer meio em direito permitido, importará na obrigação de responder pelas perdas e danos causados ao arrendatário.

Art. 23. Se por sucessão *causa mortis* o imóvel rural for partilhado entre vários herdeiros, qualquer deles poderá exercer o direito de retomada, de sua parte, com obediência aos preceitos deste Decreto; todavia, é assegurado ao arrendatário o direito à renovação do contrato quanto às partes dos herdeiros não interessados na retomada.

Art. 24. As benfeitorias que forem realizadas no imóvel rural objeto de arrendamento podem ser voluptuárias, úteis e necessárias, assim conceituadas:

I – *voluptuárias*, as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do imóvel rural, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor;

II – *úteis*, as que aumentam ou facilitam o uso do imóvel rural; e,

III – *necessárias*, as que têm por fim conservar o imóvel rural ou evitar que se deteriore e as que decorram do cumprimento das normas estabelecidas neste Regulamento para a conservação de recursos naturais.

Parágrafo único. Havendo dúvida sobre a finalidade da benfeitoria e quanto à sua classificação prevalecerá o que for ajustado pelos contratantes.

Art. 25. O arrendatário, no término do contrato, terá direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis. Quanto às voluptuárias, somente será indenizado se sua construção for expressamente autorizada pelo arrendador (arts. 95, VIII, do Estatuto da Terra, e 516 do Código Civil).

- Refere-se ao Código Civil de 1916. Vide o art. 1.219 do Código Civil de 2002, que corresponde ao citado dispositivo.

§ 1º Enquanto o arrendatário não for indenizado das benfeitorias necessárias e úteis, poderá reter o imóvel em seu poder, no uso e gozo das vantagens por ele oferecidas, nos termos do contrato de arrendamento (arts. 95, VIII, do Estatuto da Terra, e 516 do Código Civil).

- Vide nota ao artigo anterior.

§ 2º Quando as benfeitorias necessárias ou úteis forem feitas às expensas do arrendador dando lugar a aumento nos rendimentos da gleba, terá ele direito a uma elevação proporcional da renda, e não serão indenizáveis ao fim do contrato, salvo estipulação em contrário.

Art. 26. O arrendamento se extingue:

- I – pelo término do prazo do contrato e do de sua renovação;
- II – pela retomada;

- III – pela aquisição da gleba arrendada, pelo arrendatário;
- IV – pelo distrato ou rescisão do contrato;
- V – pela resolução ou extinção do direito do arrendador;
- VI – por motivo de força maior, que impossibilite a execução do contrato;
- VII – por sentença judicial irreversível;
- VIII – pela perda do imóvel rural;
- IX – pela desapropriação, parcial ou total, do imóvel rural;
- X – por qualquer outra causa prevista em lei.

Parágrafo único. Nos casos em que o arrendatário é o conjunto familiar, a morte do seu chefe não é causa de extinção do contrato, havendo naquele conjunto outra pessoa devidamente qualificada que prossiga na execução do mesmo.

Art. 27. O inadimplemento das obrigações assumidas por qualquer das partes, e a inobservância de cláusula asseguratora dos recursos naturais, prevista no art. 13, II, e, deste Regulamento, dará lugar facultativamente à rescisão do contrato, ficando a parte inadimplente obrigada a ressarcir a outra das perdas e danos causados (art. 92, § 6º, do Estatuto da Terra).

Art. 28. Quando se verificar a resolução ou extinção do direito do arrendador sobre o imóvel rural, fica garantido ao arrendatário permanecer nele até o término dos trabalhos que forem necessários à colheita.

Art. 29. Na ocorrência de força maior, da qual resulte a perda total do objeto do contrato, este se terá por extinto, não respondendo, qualquer dos contratantes, por perdas e danos.

Art. 30. No caso de desapropriação parcial do imóvel rural, fica assegurado ao arrendatário o direito à redução proporcional da renda ou o de rescindir o contrato.

Art. 31. É vedado ao arrendatário ceder o contrato de arrendamento, subarrendar ou emprestar total ou parcialmente o imóvel rural, sem prévio e expresso consentimento do arrendador (art. 95, VI, do Estatuto da Terra).

Parágrafo único. Resolvido ou findo o contrato, extingue de pleno direito o subarrendamento, salvo disposição convencional ou legal em contrário.

Art. 32. Só será concedido o despejo nos seguintes casos:

- I – término do prazo contratual ou de sua renovação;
- II – se o arrendatário subarrendar, ceder ou emprestar o imóvel rural, no todo ou em parte, sem o prévio e expresso consentimento do arrendador;
- III – se o arrendatário não pagar o aluguel ou renda no prazo convencional;

IV – dano causado à gleba arrendada ou às colheitas, provado o dolo ou culpa do arrendatário;

V – se o arrendatário mudar a destinação do imóvel rural;

VI – abandono total ou parcial do cultivo;

VII – inobservância das normas obrigatórias fixadas no art. 13 deste Regulamento;

VIII – nos casos de pedido de retomada, permitidos e previstos em lei e neste Regulamento, comprovada em Juízo a sinceridade do pedido;

IX – se o arrendatário infringir obrigação legal, ou cometer infração grave de obrigação contratual.

Parágrafo único. No caso do inciso III, poderá o arrendatário devedor evitar a rescisão do contrato e o consequente despejo, requerendo, no prazo da contestação da ação de despejo, seja-lhe admitido o pagamento do aluguel ou renda e encargos devidos, as custas do processo e os honorários do advogado do arrendador, fixados de plano pelo Juiz. O pagamento deverá ser realizado no prazo que o Juiz determinar, não excedente de 30 (trinta) dias, contados da data da entrega em cartório do mandado de citação devidamente cumprido, procedendo-se a depósito, em caso de recusa.

Art. 33. O arrendador e o arrendatário poderão ajustar, por acordo mútuo, a substituição da área arrendada por outra equivalente, localizada no mesmo imóvel rural, respeitadas as demais cláusulas e condições do contrato e os direitos do arrendatário (art. 95, VII, do Estatuto da Terra).

SEÇÃO III DA PARCERIA E SUAS MODALIDADES

Art. 34. Aplicam-se à parceria, em qualquer de suas espécies previstas no art. 5º deste Regulamento, as normas da Seção II, deste Capítulo, no que couber, bem como as regras do contrato de sociedade, no que não estiver regulado pelo Estatuto da Terra.

Art. 35. Na partilha dos frutos da parceria, a cota do parceiro-outorgante não poderá ser superior a (art. 96, VI, do Estatuto da Terra):

I – 10% (dez por cento) quando concorrer apenas com a terra nua;

II – 20% (vinte por cento) quando concorrer com a terra preparada e moradia;

III – 30% (trinta por cento), caso concorra com o conjunto básico de benfeitorias, constituído especialmente de casa de moradia, galpões, banheiro para gado, cercas, valas ou currais, conforme o caso;

IV – 50% (cinquenta por cento), caso concorra com a terra preparada, e o conjunto básico de benfeitorias enumeradas no inciso III, e mais o fornecimento de máquinas e implementos agrícolas, para atender aos tratos culturais, bem como as sementes e animais de tração e, no caso de parceria pecuária, com animais de cria em proporção superior a 50% (cinquenta por cento) do número total de cabeças objeto da parceria;

V – 75% (setenta e cinco por cento), nas zonas de pecuária ultra-extensiva, em que forem os animais de cria em proporção superior a 25% (vinte e cinco por cento) do rebanho onde se adotem a meação do leite e a comissão mínima de 5% (cinco por cento) por animal vendido.

§ 1º O parceiro-outorgante poderá sempre cobrar do parceiro-outorgado, pelo seu preço de custo, o valor dos fertilizantes e inseticidas fornecidos no percentual que corresponder a participação deste, em qualquer das modalidades previstas nas alíneas deste artigo (art. 96, VI, f, do Estatuto da Terra).

§ 2º Nos casos não previstos nos incisos acima, a cota adicional do parceiro-outorgante será fixada com base em percentagem máxima de 10% (dez por cento) do valor das benfeitorias ou dos bens postos a disposição do parceiro-outorgado (art. 96, VI, g, do Estatuto da Terra).

§ 3º Não valerão as avenças de participação que contrariarem os percentuais lixados neste artigo, podendo o parceiro prejudicado reclamar em Juízo contra isso e efetuar a consignação judicial da cota que, ajustada aos limites permitidos neste artigo, for devida ao outro parceiro, correndo por conta deste todos os riscos, despesas, custas e honorários advocatícios.

Art. 36. Na ocorrência de força maior, da qual resulte a perda total do objeto do contrato, este se terá por rescindido, não respondendo qualquer dos contratantes, por perdas e danos. Todavia, se ocorrer perda parcial, repartir-se-ão os prejuízos havidos, na proporção estabelecida para cada contratante.

Art. 37. As parcelas sem prazo convencionado pelas partes presumem-se contratadas por 3 (três) anos (art. 95. L do Estatuto da Terra).

SEÇÃO IV DO USO TEMPORÁRIO DA TERRA E SUAS LIMITAÇÕES

Art. 38. A exploração da terra, nas formas e tipos regulamentados por este Decreto, somente é considerada como adequada a permitir ao arrendatário e ao parceiro-outorgado gozar dos benefícios aqui estabelecidos, quando for realizada de maneira:

I – *eficiente*, quando satisfizer as seguintes condições, especificadas no art. 25 do Decreto nº 55.891, de 31.3.1965 e as contidas nos parágrafos daquele artigo:

a) que a área utilizada nas várias explorações represente porcentagem igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) de sua área agricultável, equiparando-se, para esse fim, às áreas cultivadas, às pastagens, às matas naturais e artificiais e às áreas ocupadas com benfeitorias;

b) que obtenha rendimento médio, nas várias atividades de exploração, igual ou superior aos mínimos lixados em tabela própria, periodicamente revista e amplamente divulgada:

II – *direta e pessoal*, nos termos do art. 8º deste Regulamento, estendido o conceito ao parceiro-outorgado:

III – *correta*, quando atender às seguintes disposições estaduais no mencionado art. 25 do Decreto nº 55.891, de 31.3.1965:

a) adote práticas conservacionistas e empregue, no mínimo, a tecnologia de uso corrente nas zonas em que se situe;

b) mantenha as condições de administração e as formas de exploração social estabelecidas como mínimas para cada região.

- Referida norma consta desta obra.

Art. 39. Quando o uso ou posse temporária da terra for exercido por qualquer outra modalidade contratual, diversa dos contratos de Arrendamento e Parceria, serão observadas pelo proprietário do imóvel as mesmas regras aplicáveis a arrendatários e parceiros, e, em especial, a condição estabelecida no art. 38 supra.

CAPÍTULO III DOS DIREITOS E DOS DEVERES

SEÇÃO I DOS ARRENDADORES E DOS ARRENDATÁRIOS

Art. 40. O arrendador é obrigado:

I – a entregar ao arrendatário o imóvel rural-objeto do contrato, na data estabelecida ou segundo os usos e costumes da região;

II – a garantir ao arrendatário o uso e gozo do imóvel arrendado, durante todo o prazo do contrato (art. 92, § 12, do Estatuto da Terra);

III – a fazer no imóvel durante a vigência do contrato, as obras e reparos necessários;

IV – a pagar as taxas, impostos, foros e toda e qualquer contribuição que incida ou venha incidir sobre o imóvel rural arrendado, se de outro modo não houver convencionado.

Art. 41. O arrendatário é obrigado:

I – a pagar pontualmente o preço do arrendamento, pelo modo, nos prazos e locais ajustados;

II – a usar o imóvel rural, conforme o convencionado, ou presumido, e a tratá-lo com o mesmo cuidado como se fosse seu, não podendo mudar sua destinação contratual;

III – a levar ao conhecimento do arrendador, imediatamente, qualquer ameaça ou ato de turbacão ou esbulho que, contra a sua posse vier a sofrer, e, ainda, de qualquer fato do qual resulte a necessidade da execução de obras e reparos indispensáveis à garantia do uso do imóvel rural;

IV – a fazer no imóvel durante a vigência do contrato, as benfeitorias úteis e necessárias, salvo convenção em contrário:

V – a devolver o imóvel, ao término do contrato, tal como o recebeu, com seus acessórios, salvo as deteriorações naturais ao uso regular. O arrendatário será responsável por qualquer prejuízo resultante do uso predatório, culposo ou doloso, quer em relação à área cultivada, quer em relação às benfeitorias, equipamentos, máquinas, instrumentos de trabalho e quaisquer outros bens a ele cedidos pelo arrendador.

Art. 42. O arrendador poderá se opor a cortes ou podas, se danosos aos fins florestais ou agrícolas a que se destina a gleba objeto do contrato.

Art. 43. Não constando do contrato de arrendamento a forma de restituição de animais de cria, de corte ou de trabalho, entregues ao arrendatário, este se obriga a rescindir o contrato, restituí-los em igual número, espécie, qualidade e quantidade (art. 95, IX, do Estatuto da Terra).

Art. 44. O arrendatário que sai, extinto ou rescindido o contrato, permitirá ao que entra a prática dos atos necessários à realização dos trabalhos preparatórios para o ano seguinte. Da mesma forma, o que entra permitirá ao que sai todos os meios indispensáveis à ultimateção da colheita, de acordo com os usos e costumes do lugar.

Art. 45. Fica assegurado ao arrendatário o direito de preempção na aquisição do imóvel rural arrendado. Manifestada a vontade do proprietário de alienar o imóvel, deverá notificar o arrendatário para, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da notificação, exercer o seu direito (art. 92, § 3º, do Estatuto da Terra).

Art. 46. Se o imóvel rural em venda estiver sendo explorado por mais de um arrendatário, o direito de preempção só poderá ser exercido para aquisição total da área.

§ 1º O proprietário de imóvel rural arrendado não está obrigado a vender parcela ou parcelas arrendadas, se estas não abrangerem a totalidade da área.

§ 2º Nos casos deste artigo, fica assegurado a qualquer dos arrendatários, se os outros não usarem do direito de preempção, adquirir para si o imóvel.

Art. 47. O arrendatário a quem não se notificar a venda poderá, depositando o preço, haver para si o imóvel arrendado, se o requerer no prazo de 6 (seis) meses, a contar da transcrição da escritura de compra e venda no Registro Geral de Imóveis local, resolvendo-se em perdas e danos o descumprimento da obrigação (art. 92, § 42, do Estatuto da Terra).

SEÇÃO II

DOS PARCEIROS-OUTORGANTES E DOS PARCEIROS-OUTORGADOS

Art. 48. Aplicam-se à parceria, nas formas e tipos previstos no Estatuto da Terra e neste Regulamento, as normas estatuídas na Seção I deste Capítulo, e as relativas à sociedade, no que couber (art. 96, VII, do Estatuto da Terra).

§ 1º Além das obrigações enumeradas no art. 40, o parceiro-outorgante assegurará ao parceiro-outorgado que residir no imóvel rural, e para atender ao uso exclusivo da família deste, casa de moradia higiênica e área suficiente para horta e criação de animais de pequeno porte (art. 96, IV, do Estatuto da Terra).

§ 2º As despesas com o tratamento e criação dos animais, não havendo acordo em contrário, correrão por conta do parceiro-outorgado, independentemente do disposto no art. 41, no que lhe for aplicável (art. 96, do Estatuto da Terra).

Art. 49. Para todos os efeitos do presente Regulamento, o parceiro-outorgante, no caso de parceria da modalidade prevista na alínea a, inciso VI, do art. 96, do Estatuto da Terra, não será considerado cultivador direto.

Art. 50. O parceiro-outorgante e o parceiro-outorgado poderão, a qualquer tempo, dispor livremente sobre a transformação do contrato de parceria no de arrendamento.

CAPÍTULO IV DO CRÉDITO

SEÇÃO I DO ACESSO AO CRÉDITO

Art. 51. Poderão habilitar-se ao crédito rural estatuído pela Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e sua regulamentação o arrendador, o arrendatário, o parceiro-outorgante e o parceiro-outorgado, desde que explorem imóvel rural de conformidade com as exigências mínimas deste Regulamento.

§ 1º Aos produtores que não satisfaçam estas exigências, será facultado realizar uma única operação de empréstimo, em qualquer das formas previstas no Decreto nº 58.380, de 10 de maio de 1966.

- O Decreto nº 58.380, de 10.5.1966, regulamenta a Lei nº 4.289, de 5.11.1965, que institucionaliza o Crédito Rural.

§ 2º Para novas operações de crédito, deverão os interessados ajustar-se às normas deste Regulamento, com relação às cláusulas obrigatórias e apresentação do Certificado de Uso Temporário da Terra.

§ 3º Para as demais operações de crédito, os interessados deverão estar integralmente ajustados às normas deste Regulamento.

Art. 52. Independe da anuência do arrendador ou do parceiro-outorgante, com contrato escrito, a realização de empréstimo sob penhor agrícola, nos termos do art. 32 da Lei nº 2.666, de 6 de dezembro de 1955.

- Dispõe o referido artigo: “A validade do penhor celebrado pelo arrendatário, comodatário, parceiro, agricultor, condômino, usufrutuário ou fiduciário, independe da anuência do proprietário consorte, nu-proprietário ou fideicomissário do imóvel de situação dos bens dados em garantia.”

Art. 53. O prazo do penhor, nos casos de arrendamento, só poderá ultrapassar o prazo deste, se a isso aquiescer o arrendador.

Parágrafo único. É igualmente indispensável o consentimento de que trata este artigo, se o prazo do contrato de arrendamento for inferior ao estabelecido para o financiamento, acrescido de sua possível dilação em virtude de frustração de safra.

Art. 54. O contrato verbal será comprovado por declaração escrita, emitida pelo arrendador, inclusive para dilação do prazo de empréstimo, na qual constem as condições de ajuste.

Art. 55. Em caso de parceria, a realização de empréstimo sob penhor agrícola, da parte dos frutos que cabe ao parceiro-outorgante, ou ao parceiro-outorgado, independe do consentimento do outro contratante.

Art. 56. A extensão do penhor à cota dos frutos da parceria que cabe a qualquer dos parceiros depende sempre do consentimento do outro, salvo nos casos em que o contrato esteja transcrito no Registro Público e neste conste aquela autorização.

Parágrafo único. O consentimento do parceiro-outorgante ou do parceiro-outorgado poderá ser dado no próprio instrumento contratual do empréstimo ou por carta a que se fará referência no mesmo instrumento.

Art. 57. O empréstimo ao parceiro-outorgante poderá ser concedido com a garantia da totalidade da colheita, desde que haja expresso e irrevogável consentimento do parceiro-outorgado sobre a parte dos frutos ou produtos que lhes cabe. Do mesmo modo, depende de expresso e irrevogável consentimento do parceiro outorgante, no caso em que ao parceiro outorgado seja concedido empréstimo com a garantia da totalidade da colheita.

Art. 58. A realização de empréstimo sob penhor de animais, a arrendatários, parceiro-outorgante ou parceiro-outorgado, poderá dispensar o consentimento

da outra parte, se o contrato respectivo, devidamente transcrito no Registro de Imóveis, contiver cláusula que assegure ao mutuário a continuidade de vigência do contrato por prazo igual ou superior ao da operação.

Art. 59. Os empréstimos sob penhor de animais a arrendatários ou a parceiro-outorgado com contrato verbal dependem de a outra parte concordar com a permanência, no imóvel arrendado ou dado em parceria, dos animais oferecidos em garantia, até final liquidação.

Parágrafo único. A concordância de que trata este artigo poderá ser manifestada na forma do disposto no parágrafo único do art. 56.

Art. 60. No caso de renovação do arrendamento a que se refere o art. 22, entende-se igualmente renovado o consentimento do arrendador para celebração de contrato sob penhor.

Art. 61. A extensão do penhor à safra imediatamente seguinte, a que se refere este Capítulo, poderá ser concedida por medida judicial, nos termos do art. 72 da Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937.

- Dispõe o referido artigo:

“O prazo do penhor agrícola não excederá de (dois) anos, prorrogável por mais (dois) devendo ser mencionada no contrato, a época da colheita da cultura apenhada e, embora vencido, subsiste a garantia enquanto subsistirem os bens que a constituírem.

§ 1º Sendo objeto do penhor agrícola a colheita pendente ou em via de formação, abrange ele a colheita imediatamente seguinte no caso de frustrar-se ou ser insuficiente a dada em garantia. Quando, porém, não quiser ou não puder o credor, notificado com 15 (quinze) dias de antecedência, financiar a nova safra, fica o devedor com o direito de estabelecer com terceiro novo penhor, em quantia máxima equivalente ao primitivo contrato, considerando-se qualquer excesso apurado na colheita, apenhado à liquidação da dívida anterior.

§ 2º Nesse caso, não chegando as partes a ajustá-lo, assiste ao credor o direito de, exibindo a prova do tanto quanto a colheita se lhe consignou, ou se apurou, ou de ter-se frustrado no todo ou em parte, requerer ao juiz competente da situação da propriedade agrícola que faça expedir mandado para averbação de estender-se o penhor à colheita imediata.

§ 3º Da decisão do juiz cabe o recurso de agravo de petição para a Corte de Apelação, interposto pelo credor ou devedor.

§ 4º A prorrogação do prazo de vencimento da dívida garantida por penhor agrícola se efetua por simples escrito, assinado pelas partes e averbado à margem da transcrição respectiva.”

Art. 62. Se a garantia for constituída por penhor industrial, é indispensável o expresso consentimento do arrendador ou do parceiro-outorgante do imóvel onde se achem os bens a vincular, firmado conforme o disposto no parágrafo único do art. 56.

Art. 63. Não poderá ser efetivado empréstimo sob penhor agrícola, ao subarrendatário, sem consentimento do arrendatário e do arrendador, expresso no instrumento contratual celebrado entre estes e, ainda, numa das formas permitidas no parágrafo único do art. 56.

Art. 64. As instituições financeiras remeterão ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, para os devidos fins, a relação dos arrendatários e parceiros outorgados por elas financiados.

Art. 65. O impedimento à obtenção de crédito, por parte do proprietário do imóvel rural, a que se refere o art. 119 do Estatuto da Terra, não se aplica ao arrendatário nem ao parceiro-outorgado do mesmo imóvel rural, desde que seus contratos agrários se ajustem às prescrições deste Regulamento.

Parágrafo único. As instituições financeiras deverão enviar ao IBRA, para fins de fiscalização e controle, anualmente, a relação dos arrendatários e parceiros beneficiados por este artigo.

SEÇÃO II DAS CONDIÇÕES ESPECIAIS DO CRÉDITO

Art. 66. As operações de crédito com arrendatário, cedente e parceiro-outorgado, obedecerão às normas básicas estabelecidas pela instituição financiadora, na forma da Lei nº 4.829, de seu Regulamento baixado pelo Decreto nº 58.380, e às condições deste Decreto.

- Vide nota ao art. 51, § 1º

Parágrafo único. Os financiamentos rurais aos produtores a que se refere este artigo não poderão incluir parcelas destinadas a encargos de arrendamento de terras, pagamento de dívidas vencidas ou recuperação de gastos realizados.

Art. 67. O crédito ao cedente terá por base sua cota nos frutos, acrescida da que, aos preços considerados no instrumento contratual, lhe caberá como retorno dos adiantamentos que devam fazer aos parceiros-outorgados.

§ 1º No caso de haver autorização irrevogável numa das formas do parágrafo único do art. 56, poderá ser aumentado esse crédito, do valor correspondente às colheitas dos parceiros-outorgados.

§ 2º Se impraticável o consentimento dos parceiros, o crédito calculado com base no *caput* deste artigo terá como garantia o penhor total dos frutos e produ-

tos, independentemente de anuência, mas sob compromisso, no instrumento de crédito, de ser entregue àquelas, em tempo oportuno, as respectivas cotas.

Art. 68. Na concessão de crédito aos arrendatários e parceiros-outorgados, as instituições financeiras não poderão adotar, para cálculo do seu valor, preços inferiores aos mínimos oficiais para a colheita financiada, nem para o prazo de reembolso, período insuficiente para o escoamento do produto.

Art. 69. As operações de empréstimos e os contratos agropecuários de qualquer natureza, realizados através de órgãos oficiais de crédito, para as atividades que dispuserem os planos aprovados e em funcionamento, deverão ser segurados na Companhia Nacional de Seguro Agrícola, nos termos do que dispõe o art. 91, § 2º, do Estatuto da Terra e sua regulamentação.

Art. 70. O arrendatário ou parceiro-outorgado responsável por empréstimo destinado ao financiamento de atividade rural localizada em área determinada não poderá substituí-la nem transferi-la sob qualquer modalidade a terceiros sem autorização do financiador.

SEÇÃO III DOS INCENTIVOS

Art. 71. Aos beneficiados por este Regulamento, que provem cumprir no nível máximo, as disposições nele estatuídas, será facultado o atendimento, com prioridade, pelas instituições financeiras participantes do Sistema Nacional do Crédito Rural.

Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA – e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA – reivindicarão junto ao Conselho Monetário Nacional, através da Coordenação Consultiva do Crédito Rural – CCCR:

- a) normas especiais de crédito e princípios de prioridade para os produtores que satisfaçam o disposto neste artigo;
- b) sistemática que estenda às instituições financeiras privadas, as exigências deste artigo;
- c) normas que estabeleçam renovação de crédito, quando casos fortuitos, não seguráveis, produzam a perda total ou parcial da produção objeto do financiamento.

Art. 72. O IBRA estabelecerá, de comum acordo com o INDA, os incentivos que permitam venham a ser prestados preferencialmente, através de cooperativas, para a assistência creditícia aos arrendatários e parceiros-outorgados.

CAPÍTULO V

DO REGISTRO E DO CONTROLE DOS CONTRATOS AGRÁRIOS

- Vide art. 2º, III, c, do Decreto nº 72.106, de 18.4.1973.

SEÇÃO I

DOS REGISTROS CADASTRAIS

Art. 73. Será realizado pelo IBRA, nas épocas e locais indicados em Instrução de sua Diretoria, o levantamento dos dados relativos a arrendatários e parceiros, através de declaração do arrendatário ou do parceiro, que serão confrontadas com as informações fornecidas nas Declarações de Propriedade (art. 46, IH, c, do Estatuto da Terra, e art. 56 do Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965).

- Referidas normas constam desta obra.

§ 1º Quando o contrato agrário for celebrado por escrito, deverá a parte interessada esclarecer, nas declarações de arrendatários e parceiros, a forma do contrato, se por instrumento público ou particular, data, local de assinatura e respectivo registro e demais informações constantes da Instrução a que se refere o art. 75.

§ 2º A partir da data da Declaração de arrendatários e parceiros, as alterações contratuais deverão ser comunicadas ao IBRA, na forma da Instrução a que se refere o art. 75.

§ 3º O levantamento de que trata este artigo visa esclarecer às autoridades competentes sobre as formas dos contratos agrários, especialmente no tocante à observância das cláusulas obrigatórias e respectivas condições.

Art. 74. Por força de convênio celebrado com o IBRA, os serviços de distribuição e coleta dos questionários bem como da transmissão das Instruções elaboradas pela Autarquia, para o respectivo preenchimento, ficarão a cargo das Prefeituras Municipais.

Art. 75. A Presidência do IBRA expedirá as normas para a implantação e atualização do registro cadastral dos contratos de liso temporário da terra.

Art. 76. Após exame e análise da Declaração de Arrendatário e de Parceiro, o IBRA emitirá os respectivos Certificados de Uso Temporário, que conterão as indicações básicas da ficha Cadastral correspondente.

§ 1º Pelo certificado, será cobrada uma Taxa de Serviço Cadastral, correspondente a 1/50 (um cinquenta avos), sobre o maior salário mínimo vigente no País, a ser paga pelo arrendatário e parceiro-outorgado.

§ 2º A partir de 1º de julho de 1967, será necessária a apresentação do Certificado de Uso Temporário para que o arrendatário e o parceiro-outorgado possam obter as vantagens e benefícios que são assegurados no Estatuto da Terra, espe-

cialmente os de acesso ao crédito rural, nos termos da Lei nº 4.829, de 1965, do seu Regulamento e das normas deste Decreto.

- Vide nota ao art. 51, § 1º.

§ 3º Aos que, até 12 de janeiro de 1968, não tiverem apresentado a Declaração de Arrendatário ou de Parceiro, poderão fazê-lo na própria instituição financeira onde for solicitado o crédito rural.

SEÇÃO II DO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Art. 77. Nas normas para execução dos convênios firmados com as Prefeituras Municipais, o IBRA indicará as formas de atendimento das reclamações apresentadas pelos arrendatários e parceiros, com relação ao cumprimento dos contratos agrários, e a de seu encaminhamento aos órgãos da Autarquia.

Parágrafo único. O IBRA, após verificação e exame das fichas cadastrais apresentadas pelos arrendatários e pelos parceiros, notificará, por intermédio das Prefeituras Municipais, as partes interessadas quanto às exigências necessárias e a serem cumpridas, para a perfeita integração dos contratos nos termos da lei.

Art. 78. O IBRA poderá manter convênios com as Federações de Agricultura, os Sindicatos e as Federações de Trabalhadores na Agricultura, para possibilitar aos arrendatários e parceiros assistência jurídica, na defesa de seus interesses decorrentes dos contratos de uso temporário da terra.

Art. 79. O IBRA, através do levantamento de que trata o art. 73, exercerá o controle dos contratos agrários, especialmente com relação à observância de:

- I – cláusulas obrigatórias, nos termos do art. 13;
- II – uso temporário e suas limitações, estabelecidas no Regulamento.

§ 1º O não atendimento de exigências para o cumprimento das cláusulas e condições estabelecidas neste Regulamento, acarretará:

- a) aos arrendadores ou parceiros-outorgantes, a perda de condições para classificação de seus imóveis como Empresa Rural;
- b) aos arrendatários ou aos parceiros-outorgados, a cassação do Certificado de Uso Temporário.

§ 25.1 As sanções previstas no parágrafo anterior perdurarão até que sejam cumpridas ou restabelecidas aquelas condições.

CAPÍTULO VI **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS**

SEÇÃO I **DO AJUSTAMENTO E ADAPTAÇÕES DOS CONTRATOS EM VIGOR**

Art. 80. A adaptação dos contratos existentes à data deste Regulamento obedecerá ao seguinte:

I – convindo às partes, os contratos agrários em vigor poderão ser substituídos por novos, que atendam a todos os requisitos deste Regulamento;

II – se assim não convierem, não poderão ser renovados, sem que se ajustem às exigências das Leis nº 4.504, de 30.11.1964, e nº 4.947, de 6.4.1966 e deste Regulamento.

SEÇÃO II **DAS FORMAS DE TRANSIÇÃO DE USO TEMPORÁRIO**

Art. 81. Nos termos do art. 14 da Lei nº 4.947, de 6.4.1966, o IBRA poderá permitir, após os necessários estudos em cada caso, e sempre a título precário, nas áreas pioneiras do país, a utilização de terras públicas, sob qualquer das formas de uso temporário previstas no Estatuto da Terra, bem como promover sua progressiva adaptação às normas estabelecidas na referida Lei e neste Regulamento.

§ 1º As terras públicas poderão, ainda, a título precário, ser dadas em arrendamento ou em parcela, quando:

- a) razões de segurança nacional o determinarem;
- b) áreas de núcleos de colonização pioneira, na sua fase de implantação, forem organizadas para fins de demonstração;
- c) forem consideradas de posse pacífica, a justo título, reconhecida pelo Poder Público.

§ 2º Para os fins do disposto neste artigo, a União, os Estados e Municípios, ou qualquer entidade de direito público, terão como arrendadores ou parceiros outorgantes todos os direitos e obrigações estabelecidos no Estatuto da Terra e no presente Regulamento.

SEÇÃO III **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 82. O arrendatário e o parceiro poderão segurar suas lavouras, rebanhos e frutos da parceria, desde que financiados pelo Banco do Brasil, na Companhia Nacional de Seguro Agrícola contra os riscos que lhes são peculiares, nos termos da Lei nº 4.430, de 20 de outubro de 1964, e de seu Regulamento baixado pelo Decreto nº 55.801, de 26 de fevereiro de 1965.

Parágrafo único. O prêmio do seguro será pago na forma que for conveniada pelos contratantes.

- Os diplomas legais citados tratavam das operações relativas ao seguro agrícola e da extinta Companhia Nacional de Seguro Agrícola. A matéria é hoje regulada pelos arts. 16 a 19, 141 e 142 do Decreto-lei nº 73, de 21.11.1966.

Art. 83. As disposições deste Regulamento aplicam-se, também, aos arrendatários e parceiros das áreas objeto de arrendamento ou parceria, nas faixas de serventia, utilização ou posse, de entidades públicas ou privadas ou empresas concessionárias de serviços públicos.

Art. 84. Os contratos que regulam o pagamento do trabalhador, parte em dinheiro e parte percentual na lavoura cultivada, ou gado tratado, são considerados simples locação de serviço, regulada pela legislação trabalhista, sempre que a direção dos trabalhos seja de inteira e exclusiva responsabilidade do proprietário, locatário do serviço a quem cabe todo o risco, assegurando-se ao locador, pelo menos, a percepção do salário mínimo no cômputo das duas parcelas (art. 96, parágrafo único, do Estatuto da Terra).

Art. 85. A todo aquele que ocupe, sob qualquer forma de arrendamento por mais de 5 (cinco) anos, um imóvel rural desapropriado em área prioritária de Reforma Agrária, é assegurado o direito preferencial de acesso à terra, nos termos dos arts. 25, 11, e 95, XIII, do Estatuto da Terra, sendo esta condição levada em conta nas normas de seleção para fixação dos índices de prioridade para obtenção dos lotes a distribuir.

Art. 86. Os litígios judiciais entre arrendadores e arrendatários rurais obedecerão ao rito processual estabelecido pelo art. 685, do Código de Processo Civil.

- O vigente Código prevê o rito sumário estabelecido no art. 275, II, *a*.

Parágrafo único. Não terão efeito suspensivo os recursos interpostos contra as decisões proferidas nos processos de que trata o presente artigo (art. 107 do Estatuto da Terra).

Art. 87. Excetuam-se do disposto nos arts. 93, II e III e 95, XII, do Estatuto da Terra, os dispositivos especiais sobre arrendamento rural para a exploração da terra, quando a produção destinar-se à atividade da agroindústria açucareira, de acordo com o que estabelecem as Leis nº 3.855, de 21.11.1941, e nº 6.969, de 19.10.1944.

- Referidas normas, na verdade decretos-leis, tratam das atividades dos fornecedores de cana-de-açúcar.

Art. 88. No que forem omissas as Leis nº 4.504, de 30.11.1964, e nº 4.947, de 6.4.1966 e o presente Regulamento, aplicar-se-ão as disposições do Código Civil, no que couber.

- A referência é ao Código Civil de 1916.

Art. 89. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

H. Castello Branco

Referências

ALVARENGA, Octávio Mello. *Curso de direito agrário: contratos agrários*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

———. *Manual de direito agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

———. *Teoria e prática do direito agrário*. Rio de Janeiro: ADCOAS, 1979.

ARONE, Ricardo. *Propriedade e domínio. Reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ASSIS, Jacy de. *Ação discriminatória*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BORGES, Marcos Afonso. *Da ação discriminatória*. São Paulo: José Bushatsky, 1976.

———. *Processo judicial da ação discriminatória*. Belém: CEJUP, 1985.

BORGES, Maria das Graças Almeida. *Revista da Faculdade de Direito/UFG*. Goiás, v. 2, 1978.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987.

———. *O imóvel rural e seus problemas jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 1981.

BRASIL. Emenda do Supremo Tribunal Federal. A Discriminação de Terras na Amazônia. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. p. 32.

CAMPOS, Antônio Macedo de. *Teoria e prática do usucapião*. São Paulo: Saraiva, 1982.

CARTA DE CRUZ ALTA. *Revista de direito agrário – INCRA*, Brasília, v. 4, [s. d.].

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E LEGISLAÇÃO PROCESSUAL EM VIGOR. 18. ed. Atualizada até 1º.2.88.

COSTA, José Bezerra. *Arrendamento rural: direito de preferência*. Goiânia: AB Editora, 1993.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. *O estrangeiro e a propriedade rural*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris Editor, 1985.

DICIONÁRIO CONTEMPORÂNEO DA LÍNGUA PORTUGUESA. Rio de Janeiro: Delta, 1968.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1982. v. 1.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1942.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1994.

FOLHA DE S. PAULO, 5 maio 1986, São Paulo.

GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. Belo Horizonte: Oscar Nicolau, 1958.

GISCHKOW, Emílio Alberto Maya. *Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 2001.

GONÇALVES, Luís da Cunha. *Da propriedade e da posse*. Lisboa: Edições Ática, 1952.

JHERING, Rudolf Von. *A teoria simplificada da posse*. Tradução de Vicente Sabino Junior. São Paulo: José Bushatsky, 1976.

JUNQUEIRA, Messias. *O instituto brasileiro das terras devolutas*. São Paulo: Lael, 1976.

LARANJEIRA, Raymundo. *Direito agrário*. São Paulo: LTr, 1984.

———. *Propedêutica do direito agrário*. São Paulo: LTr, 1975.

LIMA, Getúlio Targino de. *A posse agrária sobre imóvel rural*. São Paulo: Saraiva, 1992.

LIMA, João Franzen de. *Curso de direito civil brasileiro*. v. 1.

MATOS NETO, José de. *A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil*. Belém: CEJUP, 1988.

MAYER, Luiz Rafael. Parecer nº 1/68, pub. no DOU de 4.7.75 – seção – Parte I.

MAXIMIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Revista de Direito Administrativo*. v. 3, 1973.

MENDONÇA LIMA, Rafael Augusto de. *Direito agrário e colonização*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

MENEGALE, Guimarães. *Direito administrativo*. 1957.

MIRAD. Informativo. *Revista Guia Abril Rural*, nº 3, 1988.

MIRANDA, Alcir Gursen de. *A figura jurídica do possessor*. Belém: CEJUP, 1988.

- MIRANDA, Alcir Gursen de. *Teoria de direito agrário*. Belém: CEJUP, 1989.
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954.
- . *Tratado*, v. 2, § 1418. Apud BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 141-142.
- NASCIMENTO, Tupinanbá Miguel Castro do. *Usucapião*. 4. ed. Porto Alegre: Síntese [s. d.].
- . *Posse e propriedade*. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 65.
- NOVO DICIONÁRIO MELHORAMENTOS DA LÍNGUA PORTUGUESA. São Paulo: Melhoramentos, 1984. p. 42.
- OPTIZ, Oswaldo e Sílvia. *Direito da economia agrária*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.
- . *Tratado de direito agrário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1983. v. 1.
- PEREIRA, C. M. da S. *Condomínio e incorporações*. Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- PEREIRA, R. P. da C. R. *Reforma agrária: um estudo jurídico*. Belém: CEJUP, 1993.
- PETTERSEN, Altamir; MARQUES, Nilson. *Uso e posse temporária da terra*. São Paulo: Pró-Livro, 1977.
- PRADO, Roberto Barreto. *Comentários à nova lei do trabalho rural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975. p. 23.
- REALE, Miguel. O sentido social da usucapião especial. *Rev. do Serv. Público*, Brasília, nº 1, 1982. Apud LARANJEIRA, Raymundo. *Direito agrário*. São Paulo: LTr, 1984.
- RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1978. v. 1.
- SANTOS, Arthur Pio dos. *Desapropriação*. Brasília: Fund. Petrônio Portela, 1982. v. 3.
- SANTOS, Moacir Amaral. *Ações cominatórias*. v. 1, p. 291. Apud BORGES, Marcos Afonso. *Da ação discriminatória*. São Paulo: José Bushatsky, 1976.
- SANTOS, Saulo Emídio dos. *Trabalhador rural: relações de emprego*. Goiânia: AB Editora, 1993.
- SILVA, Carlos Medeiros. *Revista Forense*. 1963. v. 204.
- SODERO, Fernando Pereira. *Direito agrário e reforma agrária*. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968.
- . *O módulo rural e suas implicações jurídicas*. São Paulo: LTr, 1975.
- SOUZA, João Bosco Medeiros de. *Direito agrário: noções básicas*. São Paulo: Saraiva, 1985.
- SOUZA MAIA, Altir de. *Discriminação de terras*. Brasília: Fund. Petrônio Portela – MJ, 1982.

STEFANINI, Luiz Lima. *A propriedade no direito agrário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

TERCEIRO NETO, Dorgival. *Noções preliminares de direito agrário*. 2. ed. João Pessoa: Universitária – UFPb, 1985.

ULLMANN DICK, Ana Luisa. *Manual do crédito agrário*. Rio de Janeiro: AIDE, 1991.

VEIGA, José Eli. *O que é reforma agrária*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

VIANNA, Fernando Reis. *Revista do direito agrário – INCRA*. Brasília, p. 61-63.

ZENUN, Augusto. *O direito agrário e sua dinâmica*. Uberaba: Vitória, 1984. v. 1.



BENEDITO FERREIRA MARQUES

é advogado e professor universitário desde 1976. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Foi Diretor da Faculdade de Direito UFG de 2002 a 2005 e Vice-Reitor da Universidade Federal de Goiás de 2006 a 2010. É Professor Associado (aposentado) da Faculdade de Direito da UFG. Recebeu título de “Professor Emérito” da UFG, em 2013.

Colaboração de **CARLA REGINA SILVA MARQUES**, advogada, professora universitária e mestre em Direito Agrário pela Faculdade de Direito da UFG.

Esta edição está enriquecida com ideias inovadoras concernentes às atividades agrárias e observações colhidas em leis recentes que envolvem matérias relacionadas com o Direito Agrário: a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; a Lei nº 11.443, de 5 de janeiro de 2007, e a Lei nº 11.446, da mesma data, ambas introduzindo modificações no Estatuto da Terra, bem como a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que trata da regularização fundiária na Amazônia legal, bem como comentários críticos sobre o instituto da “Legitimação de Posse” e terras devolutas.

DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

Este livro apresenta uma visão panorâmica de todo o programa do curso de graduação em Direito Agrário, contemplando institutos jurídicos de real importância no contexto dessa disciplina. Depois de estudar a introdução ao estudo desse ramo da ciência jurídica, a obra traz, no Capítulo 2 – O Direito Agrário no Brasil –, abordagem sobre o Tratado de Tordesilhas, como marco regulador do direito de propriedade; os regimes sesmarial e de posses, até a institucionalização do Direito Agrário como ramo autônomo no ordenamento jurídico brasileiro.

Os institutos jurídicos agrários (Capítulo 3) destacam os seguintes itens: a função social da terra, a propriedade, o domínio, a posse e a classificação do imóvel rural. O Capítulo 4 estuda a propriedade territorial rural no Brasil, com temas como: terras devolutas, legitimação e regularização de posses, usucapião agrário e a disciplina jurídica sobre a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras.

O Capítulo 5 contempla as peculiaridades regionais sobre bens públicos, abrangendo itens como terrenos de marinha, terras indígenas e terras na faixa de fronteira. Os seis capítulos finais apresentam conceitos que envolvem a reforma agrária, contratos agrários, trabalhador rural e cadastro e tributação do imóvel rural.

Esta edição traz, ainda, um capítulo final, comentando aspectos da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, em coautoria com Carla Regina Silva Marques.

APLICAÇÃO

Obra recomendada para advogados especializados em questões agrárias, bem como para cursos preparatórios para concursos públicos, de cujos programas conste Direito Agrário. Leitura complementar para as disciplinas *Direito Agrário* dos cursos de Direito (graduação, especialização e mestrado) e *Direito Civil* (Direitos Reais e Direitos das Obrigações).