

Stanley Costa
Thiago Bittar

MANUAL DE
DIREITO
AGRÁRIO

3^a
edição

2024

 EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§ 2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

(RE 183.188, Rel. Min. Celso de Melo, DJ 14/2/97).

JURISPRUDÊNCIA DO STF

“É do Congresso Nacional a competência exclusiva para autorizar a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas (CF, art. 49, XVI, e 231, §3º), mediante decreto legislativo, que não é dado substituir por medida provisória. Não a usurpa, contudo, a medida provisória que, visando resolver o problema criado com a existência, em poder de dada comunidade indígena, do produto de lavra de diamantes já realizada, disciplina-lhe a arrecadação, a venda e a entrega aos indígenas da renda líquida resultante de sua alienação.”

(ADI 3.352MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2/12/2004, Plenário, DJ de 15/4/2005).

É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras. Excepcionalmente, poderá o Congresso Nacional deliberar a remoção em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, garantido o retorno imediato logo que cesse o risco (CF/88, art. 231, §5º).

Ademais, serão NULOS (não anuláveis) os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF/88, art. 231, §6º).

Novamente, são NULOS os atos jurídicos que tenha por objeto a ocupação, domínio e posse das terras indígenas, motivo pelo qual não há de se falar em desapropriação das terras particulares que se encontram em terras indígenas, mediante pagamento de indenização (como ocorre na regularização fundiária quilombola). A demarcação das terras indígenas tem natureza meramente declaratória, produzindo efeitos *ex tunc*.

Como esse assunto foi cobrado em provas de concursos públicos

2014 – CESPE – PGE/BA – Procurador do Estado: No que concerne às terras indígenas, julgue os itens a seguir: “São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que objetivem a ocupação, o domínio e a posse de terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público

da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

(Correto)

Por tudo quanto exposto, não temos dúvidas de que um dos maiores problemas jurídicos relacionados ao tema é o “*critério de determinação das terras indígenas*”. Ora, a Constituição Federal nos diz que as terras indígenas são “*bens da União*”, que os indígenas têm direito à sua “*posse permanente*” e “*usufruto exclusivo*”, que são “*inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis*”, que é “*vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras*”, mas, afinal, o que são as terras indígenas e como demarcá-las?

Nesse contexto é que reside toda a discussão a respeito do denominado MARCO TEMPORAL. Seguindo o entendimento consubstanciado na Súmula 650 do STF, de que o conceito de terras indígenas não abrange aquelas que eram possuídas pelos nativos no passado remoto, no Julgamento da Pet 3.388 (Reserva Raposa-Serra do Sol), de relatoria do Ministro Ayres Britto (DJE 1.7.2010), a Corte Suprema estabeleceu como marco temporal a data da promulgação da Constituição Federal. Desse modo, deveriam ser consideradas terras indígenas somente aquelas ocupadas tradicionalmente por indígenas em 5 de outubro de 1988, ou que, embora não ocupadas, eram objetos de esbulho renitente.

Ao votar, o relator fundamentou a adoção da data da promulgação da Constituição como referencial por causa do vocábulo “ocupam” (no presente) previsto no *caput* do artigo 231. O saudoso Ministro Carlos Alberto Menezes Direito denominou de “fato indígena” essa presença qualificada dos indígenas em determinada área na referida data.

Por isso, fala-se que a “Teoria do Fato Indígena” substituiu a “Teoria do Indigenato”, difundida pelo jurista João Mendes Júnior. A Teoria do Indigenato considera que o direito dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas é primário e congênito, não dependendo de legitimação, mas tão somente reconhecimento, pois foram os primeiros a se estabelecerem nas terras.

SÚMULA DO STF

Súmula 650. Os incisos I e XI do art. 20 da CF não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto.

JURISPRUDÊNCIA DO STF

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Pet 3.388, Rel. Min. Carlos Britto, DJe de 1º/7/2010, estabeleceu como marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeito de reconhecimento como terra indígena, a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. 2. Conforme entendimento consubstanciado na Súmula 650/STF, o conceito de ‘terras tradicionalmente ocupadas pelos índios’ não abrange aquelas que eram possuídas pelos nativos no passado remoto. Precedente: RMS 29.087, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 14/10/2014. 3. Renitente esbulho não pode ser confundido com ocupação passada ou com desocupação forçada, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de esbulho, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada. 4. Agravo regimental a que se dá provimento.

(STF, ARE 803.462 AgR, rel. Min. Teori Zavascki, DJE 12/2/2015)

Atualmente o tema está mais em voga do que nunca, por dois motivos muito claros. Primeiro, está em curso no STF o julgamento do **Recurso Extraordinário 1.017.365**, com origem em ação de reintegração de posse proposta pelo Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA), reclamando uma área de 80.000 m² ocupada por indígenas Xokleng, ao argumento de que não estava ocupada em 5 de outubro de 1988. Por sua vez, os Xokleng, sustentam que a terra estava desocupada porque foram expulsos de lá.

À data do fechamento desta edição, a situação atual do Recurso Extraordinário, com repercussão geral, é a seguinte. O primeiro a votar foi o relator, Ministro Edson Fachin, pela queda do marco temporal como critério de definição das Terras Indígenas. Na sequência, o Ministro Nunes Marques, em sentido contrário, votou pela prevalência do marco temporal. Mais recentemente (junho de 2023), o Ministro Alexandre de Moraes votou contra o marco temporal. Ato contínuo o Ministro André Mendonça pediu vista.

O outro motivo dos debates atuais foi a aprovação, pela Câmara, em 30 de maio de 2023, o projeto de lei sobre o marco temporal (PL 490/07), dispondo que, para serem consideradas terras ocupadas tradicionalmente, é necessária a comprovação objetiva de que estavam ocupadas na data da promulgação da Constituição. O texto seguiu para o Senado.

Enquanto aguardamos, voltando para o estudo daquilo que está previsto na Constituição, por derradeiro, o artigo 232 dispõe que os indígenas, suas comunidades e organizações são **partes legítimas para ingressar em juízo** na defesa de seus direitos e interesses. Em todos os atos do processo, **o Ministério Público intervirá**, valendo a lembrança de que a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas é uma das suas funções institucionais (CF/88, art. 129, V).

6. TERRAS OCUPADAS POR COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Inicialmente, cumpre-nos dizer que as terras ocupadas por comunidades tradicionais quilombolas **não são consideradas bens públicos**, como ocorre com as terras indígenas, de modo que incluímos este tópico no final do presente capítulo, em razão da proteção jurídica conferida pela Constituição Federal, complementada por lei especial.

Mas antes de falarmos sobre os quilombolas, vale dizer que o Decreto nº 6.040/2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos de Comunidades Tradicionais (PNPCT), com a observação de que a referida legislação não apresenta direitos específicos, prontos para serem aplicados, mas estabelece diretrizes para implementação de políticas voltadas à identificação e proteção dos povos de comunidades tradicionais, coordenada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

Nesse sentido, o artigo terceiro enuncia alguns conceitos importantes:

- I – Povos e Comunidades Tradicionais:** grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;
- II – Territórios Tradicionais:** os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e
- III – Desenvolvimento Sustentável:** o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

Isso posto, enfatiza-se que o Decreto nº 6.040/2007 será aplicado a comunidades tradicionais que não possuem regime jurídico específico, de tal modo que, por exemplo, estarão excluídas as comunidades quilombolas, que estudaremos a seguir e são tratadas pelo Decreto nº 4.887/2003, bem como os povos indígenas, que têm posse permanente das terras ocupadas, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, conforme dispõe a Constituição Federal nos artigos 231 e 232.

6.1. Regime Jurídico Aplicável às Comunidades Quilombolas

A expressão quilombo nos remete ao período escravista, como locais de refúgio de escravos fugidos, que acabavam formando verdadeiras comunidades, que continuaram a existir mesmo após a abolição, em 1888. Ocorre que ao longo da história essas comunidades ficaram à margem da sociedade, totalmente negligenciadas pelo poder público. Para fins de registro, os quilombolas não apareceram em nenhuma legislação posterior à abolição, até o advento da Constituição Federal 1988.

De forma genérica, a Constituição Federal determina que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, §1º). De forma específica, garantindo a permanência dos remanescentes quilombolas nas terras tradicionalmente ocupadas, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispõe:

ADCT, Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Apesar de reconhecermos que a disposição prevista no artigo acima tem natureza de norma de eficácia plena, apta a produzir imediatamente os seus efeitos, o regime jurídico próprio desta comunidade tradicional só veio com o Decreto Federal nº 4.887/2003, com a previsão do procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Como não poderia ser diferente, inicialmente a lei nos apresenta um conceito de remanescentes das comunidades quilombolas, através do artigo 2º: *“Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”*.

O elemento central desse conceito, também de maior discussão, é certamente o **critério de auto-atribuição**. Com base nesse critério, as comunidades remanescentes de quilombo são definidas a partir da afirmação de seus próprios integrantes, que se autodefinem quilombolas, por sentimento de pertença, conforme os laços familiares, tradições, culturas e valores históricos vinculados à resistência negra.

Como bem lecionam Josué Carvalho, Junior Fedeles e Marcela Maciel: *“A identificação das comunidades fica atrelada à percepção que seus integrantes têm deles mesmos, a partir de suas ancestralidades e valores culturais. Ou seja, é a consciência de identidade que cada um tem de si e do grupo coletivamente considerado, que determina se a comunidade é ou não remanescente de quilombo e quem pertence a ela”* (2019, p. 237).

Diferentemente, o revogado Decreto nº 3.912/2001, previa uma espécie de *usucapião centenária*, vez que reconhecia como áreas quilombolas apenas aquelas formadas no período imperial, cujos remanescente permaneceram com posse mansa, pacífica e contínua desde a abolição da escravatura (1888) até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esta previsão evidentemente esvaziava a eficácia da norma constitucional transitória, razão pela qual foi revogada pelo Decreto 4.887/2003, que passou a adotar o mencionado critério da autodefinição.

Como esse assunto foi cobrado em provas de concursos públicos

2013 – CESPE – AGU – Procurador Federal: Julgue os itens seguintes, a respeito da demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos: *“São considerados remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais que, além de assim se autodefinirem no âmbito da própria comunidade, contem com trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.*

(Correto)

2013 – CESPE – AGU – Procurador Federal: Julgue os itens seguintes, a respeito da demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos: *São considerados remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais que, além de assim se autodefinirem no âmbito da própria comunidade, contem com trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.*

(Correto)

6.2. Procedimento de Identificação e Delimitação de Território

Vencida a parte conceitual acima, passemos a identificar, de forma bem objetiva, os principais aspectos do procedimento previsto no Decreto 4.887/2003.

Inicialmente, destaca-se que a competência para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dessas terras é do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Município (art. 3º).

Além disso, conforme já anotado, é importante gravar que as terras ocupadas por remanescentes quilombolas NÃO serão consideradas públicas, isso

porque o procedimento previsto no Decreto em comento objetiva o reconhecimento de PROPRIEDADE definitiva, não apenas posse através do usufruto exclusivo (como no caso dos indígenas).

O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado (art. 3º, §3º), ficando assegurada aos remanescentes das comunidades de quilombos a participação em todas as fases, diretamente ou por meio de representantes (art. 6º).

O INCRA fará trabalhos de campo, visando a identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial. Feito isso, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob estudo (art. 7º). A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel, devendo o INCRA notificar os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Todos os interessados terão o prazo de 90 (noventa) dias, após a publicação e notificações, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes (art. 9º). Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (parágrafo único).

Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber (art. 13).

Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber (art. 14).

Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência (art. 16).

Por fim, é muito importante saber que a titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante **outorga de título coletivo e pró-indiviso** às comunidades remanescentes de quilombos, com obrigatória inserção de **cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade** (art. 17).

Como esse assunto foi cobrado em provas de concursos públicos

2013 – CESPE – AGU – Procurador Federal: Julgue os itens seguintes, a respeito da demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos: *“É da competência exclusiva da União, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”.*

(Errado)

2014 – CESPE – Câmara dos Deputados – Analista Legislativo: A respeito dos direitos dos indígenas e quilombolas, julgue os itens que se seguem: *“Diferentemente das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, que são bens da União, aos remanescentes das comunidades quilombolas que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, sendo o INCRA o órgão competente, na esfera federal, pela abertura de procedimentos administrativos de concessão de títulos de propriedade”.*

(Correto)

2014 – CESPE – Câmara dos Deputados – Analista Legislativo: A respeito dos direitos dos indígenas e quilombolas, julgue os itens que se seguem: *“Atesta-se a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos mediante autodefinição da própria comunidade, sendo concorrente entre a União, os estados, o DF e os municípios a competência para promover e executar os procedimentos de regularização fundiária do território quilombola”.*

(Correto)

 **RESUMO****BENS PÚBLICOS****1. Conceito e Espécies de Bens Públicos**

Considera-se bem público aquele cujo direito real de propriedade é titularizado por uma pessoa jurídico de direito público.

Bens de uso comum: São aqueles que se destinam à utilização geral da sociedade. Ex.: praças, ruas, logradouros, estradas, rios, praias, mares etc.

Bens de uso especial: São aqueles destinados a uma finalidade específica, aqueles que servem para a execução de serviços administrativos e públicos em geral. Ex.: prédios públicos, escolas, hospitais, delegacias, fóruns, sedes de autarquias etc.

Bens públicos dominicais: São aqueles que não estão afetados a nenhuma finalidade pública específica e não são de utilização geral dos indivíduos. Ex.: terras devolutas, prédios públicos desativáveis, terrenos da marinha, estradas de ferros, jazidas minerais etc.

2. Terras Devolutas

Conceito: terras vagas, que não são de propriedade particular, mas que também não são aplicadas, utilizadas ou ocupadas pelo Poder Público. As terras devolutas têm natureza jurídica de bens públicos dominicais.

Terras devolutas da União: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.

Terras devolutas dos Estados: terras devolutas não compreendidas entre as da União.
Destinação das terras devolutas: REGRA – Destinação compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária; EXCEÇÃO – São indisponíveis as terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

3. Discriminação das Terras Devolutas

O processo discriminatório é a medida de competência do Poder Público que serve para identificar e separar as terras devolutas, das terras particulares. O INCRA é o órgão responsável pela discriminação de terras devolutas da União. O processo discriminatório pode ser administrativo ou judicial.

4. Regularização Fundiária

É a atividade de política agrária executada pelo Estado por meio do processo discriminatório e de arrecadação das terras públicas, para formalizar o domínio público e, confirmando a natureza de bens dominicais, providenciar a alienação dessas terras a particulares.

→ Legitimação e Regularização de Posse Agrária

Ato administrativo através do qual se transfere o domínio de terras devolutas aos particulares que nelas trabalham, em cumprimento do princípio da despublicização.

→ Requisitos da Legitimação e Regularização de Posse Agrária

- (i) Que o ocupante tenha tornado as terras produtivas com o seu trabalho e o de sua família;
- (ii) Que a área contínua seja de até 100 (cem) hectares;
- (iii) Que o ocupante não seja proprietário de imóvel rural;
- (iv) Que seja comprovada a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

→ Efeitos da Legitimação e Regularização de Posse Agrária

- (i) fornecimento de uma licença de ocupação (LO), pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos;
- (ii) a terra será inegociável e intransferível por ato *inter vivos*, pelo prazo da LO, e não poderá ser penhorada ou arrestada;
- (iii) é possível que a União, por necessidade ou utilidade pública, cancele a Licença de Ocupação;
- (iv) o portador da LO terá acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.
- (v) findo o prazo de Licença de Ocupação, o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua.

6. Terras Indígenas

→ Características das Terras Indígenas

- (i) habitadas permanentemente por índios;
- (ii) utilizadas para suas atividades produtivas;
- (iii) imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar;
- (iv) necessárias à sua reprodução física e cultural.

→ Bens Públicos da União

- (i) As terras indígenas são afetadas, de tal modo a serem **inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis**;
- (ii) Compete à União demarcar as áreas indígenas;
- (iii) As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua **posse permanente**, cabendo-lhes o **usufruto exclusivo** das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.
- (iv) O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional.
- (v) É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras. Excepcionalmente, poderá o Congresso Nacional deliberar a remoção em caso de catástrofe ou epidemia, ou no interesse da soberania do País, garantido o retorno imediato logo que cesse o risco.

7. Terras Ocupadas por Comunidades Quilombolas

→ Conceito de Comunidades Quilombolas

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Decreto nº 4.887/2003, art. 2º).

→ Propriedade das Terras Ocupadas pelos Quilombolas

As terras ocupadas por comunidades tradicionais quilombolas não são consideradas bens públicos. Pelo contrário, nos termos do artigo 68 do ADCT, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.



*Para acesso ao vídeo,
utilize o QR Code ao lado.*

CAPÍTULO 7

REFORMA AGRÁRIA

RECADO

Caro(a) Leitor(a),

Chegamos a um dos temas mais importantes do nosso estudo. A Reforma Agrária é uma política pública de ordem constitucional, cujo objetivo é promover uma correção da distribuição de terras no Brasil, garantindo que as grandes propriedades improdutivas sejam distribuídas, com justiça, a mais trabalhadores rurais.

Nesse capítulo, estudaremos os temas mais cobrados em concursos sobre o tema da reforma agrária, em especial suas linhas introdutórias e demais desdobramentos como assentamentos, beneficiários e instrumentos de titulação das glebas de terra.

Bons estudos.

1. CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS

O estudo do tema **reforma agrária** é, sem dúvida, um dos mais importantes no âmbito do Direito Agrário, tendo sido alçado ao patamar constitucional pelo legislador maior, consoante se verifica a partir do art. 184 da Constituição da República Federativa do Brasil, que inaugura o capítulo “Da Política Agrícola e Fundiária e da **Reforma Agrária**”.

O presente tópico tangencia outros institutos agrários, tais como desapropriação por interesse público e a regularização fundiária, dentre outros, os quais revelam-se também fundamentais à boa compreensão do Direito Agrário.

Ponto importante a destacar é que o presente tópico, de natureza marcadamente pública, tangencia outros institutos agrários, tais como desapropriação por interesse público e a regularização fundiária, dentre outros, os quais

revelam-se como chave interpretativa para o correto entendimento da reforma agrária, razão pela qual precisam ser estudados sistematicamente.

1.1. Conceito de Reforma Agrária

O legislador do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), optou por definir o instituto da Reforma Agrária, em seu art. 1º, § 1º, nos seguintes termos:

Estatuto da Terra, Art. 1º (...).

§ 1º 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**.

A doutrina, entretanto, costuma complementar o conceito legal, agregando elementos que entende essenciais à compreensão e à implementação da Reforma Agrária no Brasil, em especial, **a Política Agrícola**, cuja tônica está na previsão de medidas programáticas de apoio aos beneficiários assentados.

Fiquemos com o conceito de Fernando Pereira Sodero (*apud* BENEDITO MARQUES, 2015, p. 48), para quem a Reforma Agrária constitui:

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).

Conforme explicitado no primeiro capítulo desta obra, a malfadada política de sesmarias, posteriormente sucedida pelo período extralegal (ou das posses), provocou um efeito colateral muito ruim no tocante à distribuição de terras no Brasil, na medida em que favoreceu a concentração de grandes extensões de terras em poder de poucos indivíduos.

Interessa notar que a primeira configuração do direito de propriedade, tal como concebido na onda dos direitos e garantias fundamentais de primeira dimensão (sobretudo descortinados por ocasião Revolução Francesa de 1789), assumia feições de direito individual quase absoluto (direito de defesa na concepção do estado liberal clássico). É inegável que o Brasil sofreu os influxos decorrentes desses movimentos (que impactaram todo o mundo ocidental) o que pode ser visto nas constituições brasileiras do final do século XIX (1824 e 1891) e do início do século XX (1934).

Evidentemente, contudo, que a evolução dogmática do direito e o aprimoramento dos direitos fundamentais fizeram com que aqueles direitos sofressem inevitáveis influências dos direitos fundamentais de segunda dimensão, de conteúdo marcadamente social, o que abriu espaço para a ideia de que a

propriedade, embora ainda conservando natureza de direito individual, precisasse atender às expectativas da sociedade quanto ao seu uso, conservação e finalidade.

É nesse contexto que surge a reforma agrária, como consta de seu conceito legal, com a precípu finalidade de “**promover a melhor distribuição de terra**”, no sentido de constituir verdadeira ferramenta de reparo às distorções causadas pelas políticas imperiais e colonialistas anteriores, objetivando, com isso, mitigar as decorrentes desigualdades sociais no campo.

Note que o próprio conceito legal traz como pano de fundo da Reforma Agrária os princípios da justiça social e o aumento da produtividade na terra.

O princípio da justiça social, ora aplicado ao campo, reside na transformação completa do vetusto pensamento latifundiário, em que reinava a ideia de grandes porções de terras minimamente aproveitadas que se sustentavam justamente em razão de sua grandeza, mas não em decorrência de seu melhor aproveitamento.

Assim, a redistribuição dessas porções magníficas de terras a vários proprietários/possuidores que lhes imprimam o selo de aproveitamento racional e adequado, é homenagear, de uma só vez os princípios da justiça social e do aumento da produtividade.

1.2. Características da Reforma Agrária

Algumas características podem ser atribuídas à Reforma Agrária, as quais auxiliarão o intérprete do Direito a compreender esse importante instituto de estatura constitucional. Vejamos:

- a) *Natureza constitucional*: conforme visto, uma das características mais marcantes da reforma agrária é a sua previsão no texto constitucional (arts. 184 e ss.), garantindo-lhe *status* de política pública primordial ao Estado Brasileiro.
- b) *Natureza Transitória*: não pode ser definitiva, visto que se apresenta como instrumento de correção de distorções na distribuição da terra. Nada impede, contudo, que satisfeitas as exigências mínimas de justiça social, outras reformas venham a ser implementadas, como o incentivo da instalação de empresas rurais e industrialização do campo;
- c) *Poderá ocorrer sob roupagem de intervenção do Estado na Propriedade Privada*: a reforma agrária poderá advir do instrumento denominado **desapropriação** por interesse social, tal como previsto no art. 184 da Constituição Federal. Isto é, conforme conhecida lição de Direito Administrativo, a desapropriação é a mais gravosa modalidade de intervenção estatal na propriedade privada (visto que suprime por completo a

relação dominial do antigo proprietário sobre o imóvel rural). **Observe-se, contudo, que nem sempre a reforma agrária terá essa natureza, visto que existem outros mecanismos de promoção da aludida política pública (adiante estudadas);**

- d) *Poderá revestir-se de natureza sancionatória*: conforme estudaremos no próximo capítulo, a desapropriação por interesse público para fins de reforma agrária tem nítido caráter sancionador, na medida em que um de seus pressupostos mais marcantes é o descumprimento da função social da propriedade pelo seu proprietário, o qual sofrerá as punições decorrentes do ilícito verificado, dentre as quais a mais severa é o pagamento da indenização da terra nua por títulos da dívida agrária (TDA), e não em dinheiro (como ocorre nas desapropriações ordinárias);
- e) *A reforma agrária exitosa demanda uma política agrícola igualmente exitosa*: o art. 187, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece um necessário vínculo de **compatibilização** entre a reforma agrária e a política agrícola. A reforma agrária, como dito, é instrumento de justiça social em favor da melhor distribuição de terras no campo, enquanto a política agrícola garante a efetividade dessa distribuição, na medida em que pretende garantir condições mínimas de trabalho sobre a terra aos beneficiários da reforma (fixação e desenvolvimento do homem no campo). Assim, há uma relação de complementaridade entre elas, já que de nada serviria a redistribuição de terras para pessoas que não permanecem nas glebas por falta de apoio e incentivo.
- f) *A reforma agrária possui limites constitucionais objetivos*: diz o art. 185 da Constituição da República Federativa do Brasil que **não poderão ser alvos** de desapropriação para fins de **reforma agrária**: **i) a propriedade produtiva; ii) a pequena e média propriedade rural** (vistas no capítulo 3), desde que seu proprietário não possua outra.
- g) *Imunidade tributária para transferência de bens decorrentes da reforma agrária*: nos termos do art. 184, §5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, “são **isentas** de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”. Cuidado com a expressão equívoca do constituinte originário, pois quando se referiu à isenção, em verdade, pretendia abordar o instituto da **imunidade**, porquanto esta é precisamente uma das diferenças mais marcantes entre isenção e imunidade: a imunidade é hipótese de **dispensa constitucional** do tributo (no caso, impostos municipais, estaduais e federais) – plano da delimitação de competência tributária, enquanto a isenção é regra de **dispensa legal** da exação (plano infraconstitucional) – plano do exercício da competência tributária.

1.3. Objetivos da reforma agrária

O legislador do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), munido de seu poder de conformação, estabeleceu os objetivos da reforma agrária no bojo do art. 16 do diploma agrarista, o qual destrincha os objetivos (ou finalidades) gerais no art. 1º, §1º.

Eis a dicção normativa do referido dispositivo legal:

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**.

Portanto, colhem-se dos termos do Estatuto da Terra os seguintes objetivos da reforma agrária:

- a) *Justiça Social:* aqui, evidentemente, a justiça social tem como destinatários imediatos os trabalhadores rurais (indiretamente toda a sociedade se beneficia com a sequente segurança alimentar), por meio de uma melhor distribuição de terras ao trabalhador do campo, o qual, somente então, poderá desempenhar suas atividades rurais produtivas em condições mais dignas e com potencialização maximizada de resultados de interesse social. O saldo social sempre será positivo: o trabalhador produz e comercializa sua produção (auferindo renda) e a sociedade terá à sua disposição uma gama de produtos que anteriormente não lhe era ofertada;
- b) *Progresso:* a inserção do progresso como objetivo da reforma agrária está muito ligada à época em que o Estatuto da Terra foi escrito. Em meados dos anos 60, o desenvolvimento nacional era muito dependente da produção de produtos primários, já que a industrialização na cidade estava incipiente e a industrialização no campo era praticamente inexistente. Hodiernamente, a industrialização no campo está tomando contornos de importância ímpar, já que, cada vez mais, a área rural está sendo encampada pelas novas tecnologias (*v.g. internet, satélite*), além de outros fatores como melhoramento da infraestrutura. Portanto, a profecia do legislador do Estatuto da Terra está se cumprindo e tende a cada vez mais se concretizar com o advento das novas tecnologias empregadas no campo;
- c) *Bem-estar do trabalhador rural:* a reforma agrária é apenas mais uma ferramenta para garantir condições mínimas de subsistência digna ao trabalhador rural, muitas vezes esquecido pelo legislador, a despeito de sua fundamental importância na produção e fornecimento de alimentos para população;

- d) *Desenvolvimento econômico do país*: ainda hoje o Brasil é um país cuja vocação agrícola não pode ser ignorada. A balança comercial entre exportações e importações recebe significativo superávit no setor de produtos agrícolas, internalizando capital estrangeiro e, com isso, fazendo circular recursos na economia local. Uma economia fortalecida tende a gerar empregos, impulsionar o consumo e a incrementar a receita pública tributária;
- e) *Gradual extinção do latifúndio e minifúndio*: conforme dito, a política das sesmarias e a sequente “era das posses” foram extremamente danosas para a distribuição de terras em solo nacional. Assim, grandes porções de terras foram atribuídas a grupos limitados de pessoas (latifúndios) e, como efeito colateral, a formação de pequenas glebas de terra, economicamente não autossustentáveis (denominadas minifúndios). Por uma questão de utilitarismo da terra, tanto o latifúndio improdutivo quanto o minifúndio devem ser extintos, dando lugar a glebas potencialmente produtivas.

Importante mencionar que o Decreto 55.891/65 estabelece quais são os **objetivos primordiais** da reforma agrária, nos seguintes termos:

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 social 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.

A melhor doutrina arremata que os objetivos da reforma agrária não se resumem às intermináveis listas criadas à partir da leitura o Estatuto da Terra e de seus Decretos regulamentares (Dec. 55.891/65), visto que se trata de uma política constitucional, cujos objetivos, mais elevados, encontram guarida na lição de Benedito Ferreira Marques (2015, p. 135), que os sintetiza na redução da concentração de terras existentes na mão de poucos, redistribuindo-as em proveito de mais proprietários rurais, de modo a evitar, com isso, o êxodo rural.

2. ASSENTAMENTOS

Os assentamentos são o produto decorrente da reforma agrária aplicada ao campo, por meio da transformação de propriedades que não atendiam à sua

finalidade social num conjunto de unidades agrícolas potencialmente produtivas trabalhadas por beneficiários previamente cadastrados nos programas agrícolas.

Evidencia-se, portanto, a comum descentralização dominial da grande propriedade rural, inservível ao interesse social, outrora pertencente a um único dono (ou pequeno grupo de pessoas), para titulações em benefício de diversos pequenos beneficiários (que receberão títulos de posse ou propriedade), os quais se comprometem a dar à terra uma finalidade socialmente desejada.

O Incra, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que **possui natureza jurídica de autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, é a entidade pública federal responsável por realizar os estudos, processamento e titulação das unidades do assentamento, as quais receberão o nome de lotes, glebas ou parcelas rurais.

Como esse assunto foi cobrado em provas de concursos públicos

(2008 – FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE – CREA-MA – Advogado). O INCRA é:

- A) uma Fundação Pública Federal.
- B) Integrante da Administração Direta da União.
- C) uma Autarquia Federal.
- D) uma Agência Reguladora Agrária.
- E) uma Associação de Natureza Jurídica Privada.

(Gab.: Letra C)

Sem embargos, os municípios e Estados federados normalmente dispõem de “institutos de terras” (majoritariamente com natureza jurídica de entidade pública, embora alguns sejam órgãos públicos) que assumem funções de promoção de políticas de desenvolvimento do meio rural, por meio da união de esforços e recursos com o INCRA, mediante acordos, convênios ou contratos para a solução de problemas de interesse rural, em especial com vistas à implementação da reforma agrária (art. 6º, da Lei nº 4.504/64).

Ademais, o art. 17 da Lei nº 8.629/93 estabelece um requisito objetivo ao determinar que os assentamentos deverão ser estabelecidos em **terras economicamente úteis**, afinal não seria razoável a distribuição de terras inaproveitáveis economicamente a pessoas reconhecidamente carentes.

Outro ponto muito importante, é que as terras de domínio público ou particular objetos de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não serão vistoriadas, avaliadas ou desapropriadas

nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no **dobro desse prazo, em caso de reincidência**, a revelar provisória proteção legal às terras nessa situação, por prazo determinado, a fim de que seu proprietário lhe confira função social.

Como esse assunto foi cobrado em provas de concursos públicos

(2018 – FCC – DPE – MA – Defensor Público) Diante da desocupação de um imóvel rural objeto de esbulho possessório motivado por conflito agrário

- A) são proibidas a avaliação, a vistoria e a desapropriação nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.
- B) são suscetíveis de desapropriação a qualquer tempo.
- C) são proibidas de desapropriação a qualquer tempo.
- D) são suscetíveis de avaliação ou vistoria, mas a desapropriação somente pode ser realizada após dois anos da desocupação do imóvel.
- E) são proibidas a avaliação, vistoria ou a desapropriação nos dez anos seguintes à desocupação do imóvel.

(Gab.: Letra A)

A criação dos assentamentos tem início na divulgação, por **edital**, de um projeto de assentamento pelo Incra, o qual estabelecerá as diretrizes para o desenvolvimento do projeto e os critérios para sua distribuição em favor dos beneficiários.

A legislação estabelece algumas espécies de assentamento, que se caracterizam por concentrar atividades econômicas de grupos cuja cultura está intimamente ligada a formas específicas de atividade rural que lhes imprime a própria identidade, normalmente extrativista e ecológica. Esses assentamentos ambientalmente diferenciados poderão ser:

- PAE – Projeto de Assentamento Agroextrativista
- PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável
- PAF – Projeto de Assentamento Florestal

O art. 10, parágrafo único do Decreto nº 9.311/18, assim define os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados:

Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE – projeto destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, **mediante atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis**, a serem executadas pelas populações que ocupem tradicionalmente a respectiva área;

Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS – projeto de interesse social e ecológico destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental; e

Projeto de Assentamento Florestal – PAF – projeto destinado ao manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável ao bioma Amazônia.

A seleção de beneficiários para titulação de assentamentos ambientalmente diferenciados será restrita às **famílias que já residam na área**. Assim, importantes pilares a serem destacados nesses assentamentos são: **agricultura familiar; justiça social e atividade economicamente viável e ecologicamente sustentável**.

Os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados se notabilizam por privilegiar atividades de povos tradicionalmente ocupantes de áreas cuja atuação ecológica seja a principal fonte de renda, com é o caso dos assentamentos para exploração da seringueira, caracterizada por ser uma atividade de baixo impacto ambiental.

3. BENEFICIÁRIOS DA REFORMA AGRÁRIA

Em primeiro lugar, o INCRA publicará “Edital de Abertura do Processo de Seleção” em seu sítio eletrônico, bem como o afixará na sede da unidade responsável pela seleção, com antecedência mínima de trinta dias do início das inscrições de eventuais interessados.

Nos termos da IN 98/19, além da publicação referida, é obrigatória a divulgação do edital no Município em que será instalado o Projeto de Assentamento e nos Municípios limítrofes definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

A divulgação da seleção nos municípios respectivos ocorrerá por a) publicação em jornal; b) anúncio em estação de rádio; ou c) afixação do edital em órgão público municipal, sindicato de trabalhadores rurais, empresas de assistência técnica ou cooperativas.

O processo de seleção dos beneficiários tem o objetivo de ordenar a distribuição de lotes para os assentados devidamente homologados no projeto de assentamento, seguindo-se a ordem do citado artigo 19 da Lei 8.629/93.

O **processo de seleção de beneficiários** foi regulamentado pelo Decreto nº 9.311/18 e segue procedimentos traçados em Instruções Normativas Conjuntas editadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.