

UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS

Paulo Sérgio Sampaio Figueira e
Rogerio Reis Devisate

DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO



Rio Grande do Sul
2024

DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS

Presidente: Dr. Albenir Querubini

Vice-Presidente: Dr. Evandro Raul dos Santos

Secretária-Geral: Dra. Rafaela Fritzen

Secretária Adjunta: Dra. Shana Serrão Fensterseifer Gularte

Tesoureira Geral: Dra. Bruna Schmitt Parcianello

Primeiro Tesoureiro: Dr. Alexandre Valente Selistre

Conselho Fiscal:

Dr. Francisco Torma (Presidente)

Dra. Ana Cristina Leinig de Almeida (Vice-Presidente)

Dr. Paulo Sérgio Sampaio Figueira (Suplente)

COMISSÃO NACIONAL DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS

1 - Presidente: Rogério Reis Devisite

2 - Vice-Presidente. na Região Norte: Paulo Sergio Sampaio Figueira

3 - Vice-Presidente, na Região Nordeste: Miguel da Silva Neto

4 - Vice-Presidente, na Região Centro-Oeste: Vera Lucia Marques Leite

5 - Vice-Prcsidente, na Região Sudeste: Ana Paula Ccchclla

6 - Vice-Presidente, na Região Sul: Paulo Roberto Kohl

Secretário-Geral: Victor Rammon Gama

Conselho Superior:

1 - Gursen de miranda

2 - Miguel Gualberto

3 - Gabriela dos Santos Bertolini

Paulo Sérgio Sampaio Figueira
Rogério Reis Devisate
(coordenadores)

DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

Rio Grande do Sul
2024

2024 by União Brasileira dos Agraristas Universitários

Copyright© da União Brasileira dos Agraristas Universitários

Coordenação da Obra: Paulo Sérgio Sampaio Figueira e Rogério Reis Devisate.

Organização Geral da Revisão Técnica de Normalização e Textual: Paulo Sérgio Sampaio Figueira

Diagramação e Edição de Arte: Marcio Leite Marinho

Apresentação dos Coordenadores: Paulo Sérgio Sampaio Figueira e Rogerio Reis Devisate.

Apresentação do Presidente da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU): Dr. Albernir Querubini

Prefácio: Dr. Rogério Reis Devisate

Prefácio: Dr. José de Arimatéia Barbosa

O conteúdo do livro e seus dados em sua forma e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

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

Direito agrário brasileiro [livro eletrônico] / Paulo Sérgio Sampaio Figueira e Rogério Reis Devisate (coordenadores). -- Rio Grande do Sul, RS : UBAU, 2024.
PDF

Vários autores
Bibliografia
ISBN 978-65-997361-2-4

1. Direito agrário - Brasil 2. Direito agrário - Legislação - Brasil I. Figueira, Paulo Sérgio Sampaio. II. Devisate, Rogerio Reis.

24-220051 CDU-347.243(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito agrário – 347.243 (81)

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DOS COORDENADORES 19
APRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DA UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS (UBAU) 21
PREFÁCIO 29
PREFÁCIO 35
SOBRE OS AUTORES 37

1 CAPÍTULO
O DESCONTROLE DO TERRITÓRIO BRASILEIRO PELO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS E O LAND GRABBING 45
Paulo Sérgio Sampaio Figueira
Rogerio Reis Devisate
1. INTRODUÇÃO 47
2. A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA VENDA DE TERRAS PARA PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS ESTRANGEIROS 55
3. ANÁLISE DA LEI N.º 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971 72
4. ANÁLISE DO DECRETO Nº. 74.965, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1974 75
5. O PROJETO DE LEI Nº. 2963, DE 2019 78
6. SITUAÇÃO NOUTROS CONTINENTES. PARÂMETRO DE ALERTA 81
7. DADOS DE TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS DE TERRAS POR PESSOA NATURAL E JURÍDICA ESTRANGEIRA NO BRASIL 88
8. HOLLYWOOD SERIA MEXICANA, SEM A VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS 94
9. GRILAGEM DE ÁGUAS 96
10. CONCLUSÃO 99
REFERÊNCIAS 101

CAPÍTULO 2 **107**
O VÉU DA POSSE AGROECOLÓGICA ATRAVÉS DA ÓTICA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL 107
Alexandre Valente Selistre
Talai Djalma Selistre
1. INTRODUÇÃO 109
2. DO DIREITO DAS COISAS EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-LEGISLATIVA 111
3. DO SURGIMENTO DO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO 122

4. DA NATUREZA JURÍDICA DA POSSE 125
5. DA FUNCIONALIDADE SOCIOAMBIENTAL 133
6. DA PESQUISA BIBLIOMÉTRICA 138
7. DA POSSE AGROECOLÓGICA 139
8. DA AQUISIÇÃO DA POSSE 145
9. DA LEGÍTIMA DEFESA DA POSSE 146
10. DAS CONCLUSÕES 151
REFERÊNCIA 152

CAPÍTULO 3

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRENO DE MARINHA ENVOLVENDO DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; PROJETO DE LEI E EMENDAS CONSTITUCIONAIS DO CONGRESSO NACIONAL 161
Paulo Sérgio Sampaio Figueira

1. INTRODUÇÃO 163
2. HISTÓRICO DO TERRENO DE MARINHA 164
3. INSTITUTOS UTILIZADOS PARA RECONHECIMENTO DE OCUPAÇÕES EM TERRENO DE MARINHA 167
4. ANÁLISES DAS INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS QUE TRAMITAM NA JUSTIÇA ESTADUAL E NA JUSTIÇA FEDERAL, EM RELAÇÃO A TERRENOS DE MARINHA 171
5. ANÁLISE DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA COM RELAÇÃO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 1.008 EM 22 DE MAIO DE 2023 180
6. ANALISE JURÍCA DA PEC Nº. 39/11 E DA PEC Nº. 3/2022 QUANTO A DOMINIALIDADE DO INSTITUTO DE TERRENO DE MARINHA 186
   6.1. A PEC nº. 39/2011 que tramitou Câmara de Deputados no ano de 2022 186
   6.2. A PEC n.° 3, de 2022 com tramitação na CCJ do Senado Federal 191
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 195
REFERÊNCIAS 198

CAPÍTULO 4

BREVE ESTUDO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS E SUA USUCAPILIDADE 201
Izaías Gomes Ferro Júnior

1. INTRODUÇÃO 203
2. O REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO 204
   2.1. A Relevância do Registro Imobiliário Brasileiro na Garantia da Segurança Jurídica e Estabilidade da Dominialidade dos Direitos Inscritos 205
   2.2. O Sistema Registral Imobiliário Brasileiro 206

2.3. Os Princípios Fundamentais do Registro Imobiliário 208
2.4. A dominialidade registral imobiliária seria nula frente as ações discriminatórias transitadas em julgado 209
3. AS TERRAS DEVOLUTAS 210
3.1. A Origem das terras devolutas 210
3.2. Classificação temporal do regime de terras no Brasil 214
3.3. Definição de terras devolutas 215
3.3.1. Definição legal 215
3.3.2. Definição doutrinária 216
4. DO POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE AS TERRAS DEVOLUTAS E A USUCAPIÃO 221
4.1. As Terras Devolutas e Título de aquisição Originária 222
4.2. Legislação anterior a atual Lei de discriminação das terras devolutas 224
4.3. Objetivo da Lei nº. 6.383/76 224
4.4. Fim utilitarista do registro e as terras devolutas 226
5. USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS 229
6. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE AS TERRAS DEVOLUTAS 236
6.1. Do não cancelamento das matrículas anteriores. O caso das Comarcas do Pontal do Paranapanema 237
7. REFLEXÕES FINAIS 239
REFERÊNCIA 241

CAPÍTULO 5

A POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA PARA A IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS FEDERAIS NA AMAZÔNIA LEGAL 245
Paulo Sérgio Sampaio Figueira
1. INTRODUÇÃO 246
2. A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA VERSUS MEIO AMBIENTE NA IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA LEGAL 248
3. ASSENTAMENTOS RURAIS E MINERAÇÃO 255
4. APROPRIAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA LEGAL 260
5. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº. 2.757/2022 APROVADO PELA CÂMARA DE DEPUTADOS E PELO SENADO FEDERAL 266
6. DOCUMENTOS EMITIDOS PELO INCRA AOS OCUPANTES DE TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS RURAIS 272
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 277
REFERÊNCIAS: 278

CAPÍTULO 6

ESTRANGEIRIZAÇÃO DAS TERRAS E O DIREITO DE SUPERFICIE, COMO PROPRIEDADE BIFRONTE: MAIS DO QUE NEGÓCIO PRIVADO E CONSIDERANDOS SOBRE O "MONOPSÔNIO" E A CONCORRÊNCIA INTERNA E GLOBAL, A "PANSOBERANIA" E A SOBERANIA ALIMENTAR 283

Rogério Reis Devisate

1. INTRODUÇÃO 284
2. OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E O SEU NOVO PARADIGMA: RÉQUIEM PARA O IDEAL LIBERAL TOTAL E MOTIVO PARA NOVAS REFLEXÕES 287
3. SOMOS UM DOS PAÍSES QUE MAIS PROPORCIONA A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS E ISSO NÃO NOS TROUXE PRIVILÉGIOS E AINDA PODE GERAR MAIS VULNERABILIDADES, COMO AS QUE JÁ OCORREM NO CONTINENTE AFRICANO 288
4. DIREITO DE SUPERFÍCIE: NATUREZA JURÍDICA DESTA VERDADEIRA PROPRIEDADE BIFRONTE. ANÁLISE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEGISLAÇÃO DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS 289
5. "PANSOBERANIA"? NEOCOLONIALISMO? MONOPSÔNIO: CENÁRIOS NA CONCORRÊNCIA INTERNA E GLOBAL E NA NOSSA SOBERANIA ALIMENTAR 294
6. CONCLUSÕES 297

REFERÊNCIAS 299

CAPÍTULO 7

AS TERRAS NACIONAIS E OS INTERESSES ESTRANGEIROS, MUITO ALÉM DO ÓBVIO: ASPECTOS E REFLEXÕES 305

Rogério Reis Devisate

1. INTRODUÇÃO 307
2. A ESTRANGEIRIZAÇÃO, ALÉM DO ÓBVIO: DOUTRINA ESTRANGEIRA E BREVE PANORAMA GLOBAL 308
3. ORIGENS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO NOS MOLDES CONTEMPORÂNEOS: ANOS 1960 E CPI DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS 314
4. ATÉ OS ESTADOS UNIDOS, AGORA, MUDAM PROCEDIMENTOS PARA SE DEFENDER CONTRA A ESTRANGEIRIZAÇÃO DAS SUAS TERRAS 316
5. ESTRANGEIRIZAÇÃO: SIGNIFICADOS MAIS AMPLOS 317
6. NACIONALISMO E O ESVAZIAMENTO DA NOSSA LIDERANÇA GLOBAL, COM O CASO DA BORRACHA E OUTROS CASOS 318
7. "REPÚBLICA DAS BANANAS": A EXPRESSÃO SURGE PELA ESTRANGEIRIZAÇÃO DAS TERRAS, EM HONDURAS 320
8. ALIMENTOS NA MESA DAS FAMÍLIAS: SAÚDE E RIQUEZA DAS SOCIEDADES . 322
9. O VIOLINO SOZINHO ANTE O VIGOR DA ORQUESTRA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REFORMA AGRÁRIA. 325

10. SE A ONU E FORÇAS GLOBAIS SE MOSTRAM IMPOTENTES PARA RESOLVER A GUERRA NO ORIENTE MÉDIO E NA UCRÂNIA. MUITO MAIS FICARIAM ACERCA DA HIPOTÉTICA IMPOSIÇÃO DE GLOBAIS RESTRIÇÕES ALIMENTARES E DE ÁGUA E SUA CONCENTRAÇÃO NAS MÃOS DE BILIONÁRIAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS E POUCOS PAÍSES 327

11. CONCLUSÃO 329

REFERÊNCIAS 330

CAPÍTULO 8

DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS: QUESTÃO À ESPERA DE UM PACTO FEDERATIVO PARA A RESOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA 349

Paulo Roberto Kohl
Sérgio Dalben

1. INTRODUÇÃO 350

2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DIREITOS INDÍGENAS 352

3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O CONCEITO DE TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS POR INDÍGENAS 356

4. O CONGRESSO NACIONAL E A REGULAMENTAÇÃO DAS DEMARCAÇÕES DE TERRAS INDÍGENAS 371

5. A PONDERAÇÃO E UMA QUESTÃO AINDA A SER RESOLVIDA 375

6. CONCLUSÃO 380

REFERÊNCIAS 381

CAPÍTULO 9

RECUPERAÇÃO JUDICIAL DO PRODUTOR RURAL: ASPECTOS CONCEITUAIS GERAIS E PRINCIPAIS PROBLEMÁTICAS 385

Camily Vitória Fioravante
Jordano Pinhata Zaparoli

1. INTRODUÇÃO 387

2. DO PRODUTOR RURAL 388

2.1. Do empresário e da teoria da agrariedade 388

2.2. Da empresa rural 390

3. DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL 392

3.1. Recuperação extrajudicial 393

3.2. Recuperação judicial 394

3.2.1 Recuperação judicial do produtor rural 397

4. DO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL 401

4.1. Das especificidades do plano do produtor rural 406

5. DOS CRÉDITOS SUBMETIDOS AOS EFEITOS DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL 407

5.1. Dos créditos submetidos aos efeitos da recuperação judicial do produto rural 409
6. CONCLUSÃO 411
REFERÊNCIAS 413

CAPÍTULO 10
ASPECTOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE VÁRZEA NA AMAZÔNIA LEGAL 417
Paulo Sérgio Sampaio Figueira
1. INTRODUÇÃO 418
2. OS BENS AMBIENTAIS E SUA RELAÇÃO COM A VÁRZEA 421
3. OS ASPECTOS DE DOMÍNIO PÚBLICO E PRIVADO DA VÁRZEA 427
4. REMISSIVAS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS SOBRE A VÁRZEA 431
5. BASE LEGAL FEDERAL SOBRE A VÁRZEA 432
6. BASE LEGAL ESTADUAL SOBRE A VÁRZEA 435
7. A NATUREZA JURÍDICA DAS ILHAS E DOS TERRENOS DE MARINHA 438
7.1. A Natureza Jurídica das Ilhas 438
7.2. Definição e a Natureza Jurídica dos Terrenos de Marinha 439
8. A DISTINÇÃO ENTRE A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A VÁRZEA 441
8.1. A natureza jurídica da Área de Preservação Permanente 442
8.2. A natureza jurídica da Área de Várzea 442
9. A RELAÇÃO JURÍDICA DAS TERRAS DEVOLUTAS COM A VÁRZEA 443
9.1. A natureza jurídica das Terras Devolutas e a distinção quanto a incidência na Várzea 444
10. OS LAGOS, OS TERRENOS MARGINAIS, AS PRAIAS, E A VÁRZEA 446
10.1. A importância ecológica dos lagos, dos terrenos marginais, das praias, e da várzea 446
10.2. A natureza jurídica dos lagos, dos terrenos marginais, das praias e da várzea 447
11. AS POSSIBILIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VÁRZEA 450
12. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA A GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL DA VÁRZEA 457
13. CONCLUSÕES 466
REFERÊNCIAS 468

CAPÍTULO 11
SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO E A LEI N.º 13.288/2016: ESTRUTURAÇÃO E ASPECTOS JURÍDICOS 485
Francisco de Godoy Bueno
Sarah Araújo Ravagnani
1. INTRODUÇÃO 486

2. OS SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO 487
3. A LEI N.º 13.288/2016 E OS CONTRATOS DE INTEGRAÇÃO 490
4. INSTRUMENTOS PARACONTRATUAIS: DIPC E RIPI 492
5. ATUAÇÃO COLETIVA: FONIAGRO E CADECS 496
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 505
REFERÊNCIAS 508

CAPÍTULO 12

CLÁUSULA DE REAJUSTE EM CONTRATOS A TERMO DE COMPRA E VENDA DE COMMODITIES AGROPECUÁRIAS NO MERCADO DE BALCÃO NÃO ORGANIZADO COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E EQUALIZAÇÃO ECONÔMICO FINANCEIRA 509

Fabrício Silva Soares de Magalhães

1. INTRODUÇÃO 510
2. DINÂMICA DO MERCADO E FUNDAMENTO DOS MECANISMOS DE MITIGAÇÃO DE RISCO DE PREÇO (MERCADO FUTURO, A TERMO E DE OPÇÕES) 512
   2.1. Mercado de derivativos agropecuários 513
   2.2. Tipos de mercado de derivativos agropecuários 516
   2.3. Contratos de derivativos agropecuários 518
      2.3.1. Contratos de opções 518
      2.3.2. Contratos futuros 519
      2.3.3. Contratos a termo 521
3. POTENCIAL DE CADA TIPO DE MERCADO E SEU RESPECTIVO CONTRATO COMO PROTETOR DE RISCO DE PREÇO 522
4. UTILIZAÇÃO DE CLÁUSULA DE REAJUSTE EM CONTRATOS A TERMO NO MERCADO DE BALCÃO NÃO ORGANIZADO 524
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 529
REFERÊNCIAS 529

CAPÍTULO 13

CONTRATOS AGRÁRIOS TÍPICOS E A REPERCUSSÃO DAS NORMAS TRABALHISTAS SOBRE OS MESMOS 533

Paulo Maurício Bonorino

1. INTRODUÇÃO 534
2. O CONTRATO DE TRABALHO AGRÁRIO: CONCEITO DE ATIVIDADE AGROECONÔMICA 536
3. OS CONTRATOS AGRÁRIOS TÍPICOS – PARCERIA E ARRENDAMENTO – E A REPERCUSSÃO DAS NORMAS TRABALHISTAS SOBRE CADA UM DELES 541
   3.1. Repercussão no Contrato de Arrendamento 542

3.1.1. Uma breve definição sobre o Contrato de Arrendamento: 542
3.1.2. O arrendador, o arrendatário e as relações de trabalho existentes no imóvel agrário 543
3.2. Repercussão no Contrato de Parceria 550
3.2.1. Uma breve definição sobre o Contrato de Parceria 550
3.2.2. A questão da "Falsa Parceria" 557
4. CONCLUSÃO 562
REFERÊNCIAS 564

CAPÍTULO 14

TITULAÇÃO NA AMAZÔNIA MATO-GROSSENSE DE 2018 A 2023 (INCRA E INTERMAT): PROGRAMA TERRA A LIMPO FUNDO AMAZÔNIA/BNDES 567
Elder Costa Jacarandá *567*
1. INTRODUÇÃO 569
2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ASSENTAMENTOS NO BIOMA AMAZÔNIA SEGUNDO DADOS DO INCRA E INTERMAT 2018 - 2023. 570
2.1. A titulação do INTERMAT e INCRA no período de 2018 a 2023 572
2.2. Dados sobre assentamentos por município e titulação de terras devolutas (2018 - 2023) 576
2.3. Aspectos importantes da titulação entre 2018 - 2022 578
3. CONCLUSÃO 581
REFERÊNCIAS 583

CAPÍTULO 15

A LEI DE TERRAS DE 1850 E OS DILEMAS DO BRASIL IMPERIAL: A LEGITIMAÇÃO DA POSSE, E O FINANCIAMENTO DA IMIGRACAO ESTRANGEIRA 589
Vera Lucia Marques Leite
Marcos Prado de Albuquerque
1. INTRODUÇÃO 591
2. OS PRIMÓRDIOS DA ORDEM FUNDIÁRIA BRASILEIRA: O ALASTRAMENTO DAS POSSES NO SISTEMA SESMARIAL 592
3. A LEI DE TERRA, PRESSÕES INTERNACIONAIS E A INAUGURAÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO DA MODERNIDADE 598
3.1. O instituto da Legitimação da Posse 603
3.2. O instituto da compra e venda de terras no Brasil: sua inauguração e a relação com o início do processo de Colonização estrangeira no País 609
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 616
REFERÊNCIAS 621

CAPÍTULO 16 627

INVENTÁRIOS. PRAZO E MULTA. SÚMULA 542/STF. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL 627

Rogério Reis Devisate

1. INTRODUÇÃO 628
2. SÚMULA Nº. 542/STF 631
3. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. TRIBUTOS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL. PRAZOS, ALÍQUOTAS, MULTAS – EXEMPLOS DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO 631
4. INVENTÁRIOS EXTRAJUDICIAIS: IMPROPRIEDADE DE OCORRÊNCIA DE MULTAS: JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO 633
5. TESTAMENTOS E CODICILOS 637
6. CONCLUSÃO 639

REFERÊNCIAS 640

CAPÍTULO 17

A NECESSIDADE DA ANUÊNCIA DOS CONFRONTANTES NAS RETIFICAÇÕES REGISTRAIS IMOBILIÁRIAS DOS PROCEDIMENTOS DE GEORREFERENCIAMENTO. EXPLICAÇÕES INICIAIS PELA TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN. A PUBLICIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA APLICADA 643

Izaías Gomes Ferro Jr.

1. INTRODUÇÃO 644
2. A PUBLICIDADE REGISTRAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL 645
3. ASPECTOS GERAIS DA PUBLICIDADE REGISTRAL 646
   3.1. Aspectos da Teoria de Niklas Luhmann aplicados a publicidade registral 648
4. A TENTATIVA DE MITIGAR A PUBLICIDADE REGISTRAL COM A DESNECESSIDADE DA ANUÊNCIA DOS CONFRONTANTES NA RETIFICAÇÃO DE ÁREA POR GEORREFERENCIAMENTO. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AFETADA 649
5. A MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 881 DE 2019 651
6. A MP Nº. 910/2019 652
7. SITUAÇÕES FÁTICAS ENCONTRADAS ONDE HÁ NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO CONFRONTANTE NAS RETIFICAÇÕES GEORREFERENCIADAS 654
8. ANÁLISE DE CASO. ALAGAMENTO PELO ASSOREAMENTO DE UM RIO NÃO NAVEGÁVEL 655
9. QUAL A PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS APTOS A REALIZAREM O GEORREFERENCIAMENTO? ENGENHEIROS, ARQUITETOS E TÉCNICOS 657

10. CONCLUSÃO: A TÍTULO DE FUTURAS DISCUSSÕES 660
REFERÊNCIAS 663

CAPÍTULO 18 665
O USO DO IMÓVEL AGRÁRIO NA PARCERIA RURAL 665
Albenir Querubini
Wellington Gabriel Z. Barros
1. INTRODUÇÃO 666
2. O USO DO IMÓVEL AGRÁRIO NA PARCERIA RURAL 666
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS 672
REFERÊNCIAS 672

CAPÍTULO 19
CONVENÇÃO DE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, PROTOCOLO DE NAGOYA, LEI Nº. 13.123/15 E BIOPIRATARIA NO BRASIL 675
Marcelle Chicarelli da Costa 675
1. INTRODUÇÃO 676
2. AS LEGISLAÇÕES SOBRE BIOPIRATARIA VIGENTES NO BRASIL 677
2.1. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) 678
2.2. Protocolo de Nagoya 680
2.3. Medida Provisória nº. 2186-16/2001 e Lei nº. 13.123/15 681
3. RECURSOS GENÉTICOS, CONHECIMENTOS TRADICIONAL ASSOCIADO E POVOS TRADICIONAIS 683
3.1. Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional Associado 683
3.2. Comunidade Tradicional e Povos Indígenas 685
4. BIOPIRATARIA NO BRASIL 686
5. CONCLUSÃO 689
REFERENCIAS 691

CAPÍTULO 20
A TUTELA CONSTITUCIONAL NO AGRONEGÓCIO: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL APLICADA AO AGRONEGÓCIO 693
Paulo Roberto Kohl
1. INTRODUÇÃO 694
2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL 696
3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS 699
4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, O AGRONEGÓCIO E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 700

4.1. Livre-iniciativa e o direito à propriedade 700
4.2. Função social da propriedade 705
4.3. Segurança jurídica e o devido processo legal 712
4.4. Democracia e a política agrícola 716
4.5. Desenvolvimento sustentável 719
5. CONCLUSÃO 723
REFERÊNCIAS 725

CAPÍTULO 21

JURISPRUDÊNCIA ESTÁVEL E PREVISÍVEL: REGIME DE TRANSIÇÃO NA LEI DE INTRODUÇÃO AO DIREITO BRASILEIRO. RECOMENDAÇÃO DO CNJ 729

Rogério Reis Devisate

1. INTRODUÇÃO 730
2. NORMAS JURÍDICAS E PRECEDENTES CONHECIDOS: É COM BASE NELES QUE SE DEDUZ PRETENSÃO ORIGINAL OU RECURSAL, EM JUÍZO 731
3. REGIME DE TRANSIÇÃO 734
4. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO FONTE DO DIREITO: RECOMENDAÇÃO EM PROL DO SISTEMA DE PRECEDENTES 736
5. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: FAROL PELO BOM DIREITO 741
6. JUSTIÇA MAIS LENTA – RELATÓRIO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – 2.024 – RIGIDEZ NO SISTEMA DE PRECEDENTES PODE OTIMIZAR O SISTEMA 742
7. CONCLUSÃO 743
REFERÊNCIAS 744

CAPÍTULO 22

O DIREITO DE VIZINHANÇA E O DANO AMBIENTAL CAUSADO PELA DERIVA DE AGROTÓXICOS 747

Melina Lemos Vilela
Alexandre Valente Selistre

1. INTRODUÇÃO 748
2. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AGROTÓXICOS 749
2.1. Marco regulatório e as narrativas sobre agrotóxicos 751
3. DO DIREITO DE VIZINHANÇA 757
3.1. O Direito de Vizinhança e a pulverização de agrotóxicos 760
3.2. Qual é o limite da tolerabilidade? 761
4. DANO AMBIENTAL 762
4.1. Danos ambientais individuais, por ricochete ou reflexo 764

5. RESPONSABILIDADE CIVIL E NEXO DE CAUSALIDADE 767
6. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E A TEORIA DO RISCO INTEGRAL 768
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 772
REFERÊNCIAS 774

CAPÍTULO 23 777

A PROPRIEDADE, A POSSE E O CONTROLE DE TERRAS RURAIS NO BRASIL: A QUESTAO DA FUNÇÃO SOCIAL E DO MERCADO DE TERRAS.....777

Maria Goreti Militao Teixeira
Vera Lucia Marques Leite

1. INTRODUÇÃO 779
2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURIDICA DA PROPRIEDADE NO BRASIL E, A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE 780
   2.1. A Questão da função social da propriedade na primeira configuração territorial do Brasil 780
3. A LEI DE TERRAS DE 1850 E O INICIO DA FORMAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS NO BRASIL: A INFLUENCIA DO LIBERALISMO 788
4. A REPÚBLICA E O MERCADO DE TERRAS: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS. 793
   4.1. O mercado de terras e a valorizaçao das terras na atualidade 794
5. CONSIDERAÇOES FINAIS 803
REFERÊNCIAS 804

APRESENTAÇÃO DOS COORDENADORES

Este texto é feito e assinado por duas pessoas. Uniram-se pelo propósito de coordenar esta experiência literária única.

Ousamos considerar que os textos técnico-jurídicos aqui reunidos são mais do que categorizáveis como artigos científicos – o que são e deveriam ser para integrar esta obra, pois são individuais obras literárias.

São trabalhos com conteúdo profundo e ao mesmo tempo extremamente prazerosos de ser lidos. Isso se deve ao talento de cada um dos autores e ao trabalho de elaboração desta obra conjunta, que coordenamos.

Devemos dar testemunho do quanto nos alegrou o coração trabalhar para poder dizer que cumprimos a missão, que nos foi confiada na coordenação desta obra, que se construiu e publica em nome da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários, da prestigiosa União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU).

Nosso testemunho volta no tempo e à proposta de criação da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários. A Diretoria da UBAU delegou a missão ao atual presidente da Comissão, Rogério Reis Devisate, que a partir da idealização, fruto das brilhantes e ousadas mentes do Dr. Darcy Zibetti e do Dr. Albenir Querubini, sugeriu-lhes que se lhe permitisse formar uma Comissão Nacional com 5 (cinco) Vice-Presidências, justificando tal proposta pouco ortodoxa diante da natural dimensão do país e sua divisão em também 5 (cinco) regiões, sob a consideração de que necessitaríamos enfrentar os aspectos regionais e ao mesmo tempo buscar uma integração nacional, diante de dois fatos inegáveis, que formam um Axioma. A Vice-Presidência da Região Norte coube ao Dr. Paulo Figueira.

Os dois agora ser lançam nesta coordenação, trabalho que ficou fácil pela elevada estatura dos textos produzidos por alguns dos mais qualificados juristas.

Eis o conjunto da obra, inefável em seu vigor e valor.

Por fim, por todos os motivos, impossíveis de se descrever com meras palavras, agradecemos sempre e imensamente aos demais pares da prestigiosa Comissão Nacional de Assuntos Fundiários, aos autores e à direção nacional da União Brasileira dos Agraristas Universitários UBAU), em especial ao Dr. Albernir Querubini.

ROGÉRIO REIS DEVISATE

Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários, da UBAU.
(www.rogerioDevisate.com.br - contato@rogerioDevisate.com.br)

PAULO SÉRGIO SAMPAIO FIGUEIRA

Vice-Presidente da Região Norte, Da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários, da UBAU.
(http://lattes.cnpq.br/8602303716303914 - psptati61@gmail.com)

APRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DA UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS (UBAU)

No dia 17 de julho de 2020, por iniciativa do Prof. Dr. Darcy Walmor Zibetti, a União Brasileira dos Agraristas Universitários – UBAU realizou Reunião Extraordinária na qual foi aprovada a criação da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários – CNAF, nomeando como membros o Dr. Rogério Reis Devisate – Presidente, Dr. Paulo Sérgio Figueira – Vice-Presidente da Região Norte, Dr. Miguel da Silva Neto – Vice-Presidente da Região Nordeste, Pedro Puttini Mendes – Vice-Presidente da Região Centro-Oeste, Dra. Anna Paula Cechella – Vice-Presidente da Região Sudeste, Dr. Paulo Roberto Kohl – Vice-Presidente da Região Sul, Dr. Victor Rammon Gama – Secretário-Geral, Dra. Vera Lúcia Marques Leite – Conselheira, Dr. Miguel Gualberto – Conselheiro e Dra. Gabriela dos Santos Bertolini – Conselheira. Conforme se destacou na respectiva Ata da Reunião Extraordinária, a criação da CNAF se deu em data histórica e simbólica para os estudiosos das questões fundiárias, pois foi no dia 17 de julho do ano de 1822 que o então Príncipe Regente Dom Pedro de Alcântara suspendeu as chamadas dadas de sesmarias por meio da ratificação da Resolução de nº 76 editada pela Mesa do Desembargo do Paço, dando início ao chamado Período das Posses, que perdurou até a edição da Lei de Terras em 1850.

Vincular a data de criação da CNAF foi mais uma demonstração da sabedoria do Prof. Zibetti, pois toda a nossa história fundiária começa com a aplicação adaptada da Lei das Sesmarias de Dom Fernando I de 1375 no Brasil, como solução jurídica que o Reino de Portugal encontrou para regrar as ocupações desse novo território. Conforme consta no livro "O Regramento Jurídico das Sesmarias", "os dispositivos referentes às sesmarias foram incorporados pelas Ordenações do Reino de Portugal,

correspondendo à base das normas escritas do regime normativo aplicado no Brasil, especificamente nas Ordenações Manuelinas e Filipinas"[1].

Em síntese, a cessão de terras pela aplicação do sistema sesmarial, durante o período que vai do Descobrimento do Brasil até a edição da Resolução de nº 76 de 17 de julho de 1822, favoreceu a formação de grandes "latifúndios". Mas, antes de avançar na abordagem histórica, cabe referir que o termo latifúndio nesse caso está sendo empregado no sentido de grande propriedade, lembrando que era regra geral a entrega de grandes porções de áreas. Era o normal daquela época, pois era preciso grandes áreas para produção, posto que as tecnologias agrícolas eram arcaicas, a produtividade era baixa e havia a necessidade do emprego da mão de obra escrava para produção. Também era característico das possessões Portuguesas as ocupações litorâneas, que iam avançando do litoral para o interior. Porém, cabe registrar que as extensões de terras dadas em sesmarias variaram conforme a época, as pessoas que recebiam e os lugares. No Rio Grande do Sul, por exemplo, na Região da Campanha Gaúcha, local que faz fronteira com o Uruguai e a Argentina, foram dadas grandes áreas pelo sistema sesmarial, originando o surgimento de grandes estâncias. Porém, diferentemente das grandes estâncias da Campanha gaúcha, houve a entrega de pequenas áreas para os imigrantes portugueses vindos das Ilhas dos Açores, a exemplo do que ocorreu no Município de Rio Pardo.

Voltando à síntese dos fatos jurídicos marcantes da formação de nosso território, com a suspensão das dadas de terras pelo sistema sesmarial, a partir da Resolução de nº 76, de 17 de julho de 1822, deu-se início ao chamado "período das posses" ou "período extralegal", marcado pelo grande número de ocupações descontroladas e desregradas. Temos nessa fase o início de conflitos agrários entre os ocupantes de uma mesma região. Outra característica do período das posses diz respeito à dimensão das áreas ocupadas. Se antes o parâmetro adotado pelo modelo sesmarial

[1] Vide: Albenir I. Querubini Gonçalves. O regramento jurídico das sesmarias. São Paulo: LEUD, 2014. Também as obras jurídicas fundamentais para compreender o sistema sesmarial e a formação do território brasileiro: RAU, Virgínia. Sesmarias Medievais Portuguesas. Lisboa: Editorial Presença, 1982; CIRNE LIMA, Ruy. Origens e aspétos do regime de terras no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1933; COSTA PORTO, José da. O Sistema Sesmarial no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980; e, VARELA, Laura Beck. Das Sesmarias à Propriedade Moderna. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

privilegiava a concessão de grandes áreas, durante o período das posses as ocupações poderiam se dar tanto sobre grandes, quanto médias ou, ainda, pequenas porções de terras. Nasce nesse período os chamados minifúndios (ou "parvifúndios", termo equivalente, empregado pelo Direito Espanhol, que remete a ideia de pobreza, associada à ideia da pequena propriedade que não possibilita alcançar o progresso social e econômico de quem a explora – ou seja, que não permite viabilidade econômica ao proprietário produtor rural), que mais adiante na história, passariam a ser seriam objeto das medidas de reforma agrária implantadas pelo Estatuto da Terra, conjuntamente com os latifúndios por improdutividade.

O período das posses perdurou até a publicação da Lei de Terras de 1850 – Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que foi a primeira grande lei brasileira pensada com o objetivo de regularização fundiária em nível nacional, que ainda se encontra vigente. Foi a lei que deu origem a propriedade rural privada no Brasil, tendo como lógica o reconhecimento das posses daqueles possuidores que adquiriram suas terras a partir das cartas de sesmarias e legitimando aqueles que mantiveram posse mansa e pacífica com o cumprimento da obrigação de cultivo. Outrossim, a Lei de Terras trouxe uma inovação jurídica: a criação do instituto das terras devolutas (cuja definição se encontra no art. 3º), com o propósito de separar as terras públicas das posses com uso pelos privados. Ainda hoje as chamadas terras devolutas são objeto de litígios e alvo de ocupações irregulares diante da omissão estatal em realizar a sua discriminação, o que favorece as grilagens de terras[2].

Na sequência dos fatos históricos, já na era republicana, surge o primeiro Código Civil brasileiro – Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que consolida a propriedade privada "moderna", com forte influência no Código Civil francês de 1808. O Código Civil de 1916 tinha como característica a chamada concepção privatista da propriedade, pela qual os direitos do proprietário eram praticamente ilimitados e absolutos (exceto pelos direitos de vizinhança trazidos no próprio Código Civil ou pelas hipóteses de intervenção estatal, seja pelas servidões ou pelas desapropriações por necessidade ou utilidade pública). Com isso, através

[2] Sobre a grilagem de terras, essencial a leitura da obra de Rogério Reis Devisate, Grilagem de Terras e da Soberania, Rio de Janeiro: Editora Imagem, 2017.

da concepção jurídica de cunho privatista implantada pelo Código Civil de 1916 favoreceu o uso das propriedades rurais apenas com fim especulativo, deixando de lado os deveres de cultivo da terra (lembrando que o dever de cultivo era um dos critérios impostos nas cartas de sesmarias como obrigação dos sesmeiros a serem observados sob pena de comisso e, posteriormente, o critério adotado pela Lei de Terras para legitimar as posses, convertendo-as em título de propriedade). Em outras palavras, não havia sanção jurídica para o proprietário rural que não quisesse explorar as suas terras, quadro que somente mudou a partir do surgimento do Direito Agrário no Brasil e a edição do Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 20 de novembro de 1964, e a efetivação do princípio da função social da propriedade rural.

Com o Estatuto da Terra a problemática acerca da estrutura fundiária, das propriedades e das posses rurais passa para o campo de estudo do Direito Agrário, ramo autônomo da Ciência Jurídica que surgiu originalmente a partir de um rompimento com o Direito Civil, compreendendo normas jurídicas de natureza pública e privada, abrangendo tanto normas de direito material quanto de política agrícola, cujo objeto de estudo abrange a relação do homem com a terra assim como as relações decorrentes da exploração da atividade agrária. Além da efetivação da função social da propriedade (e da posse) rural, o Estatuto da Terra trouxe dois grandes eixos principais: realizar a reforma agrária e promover a produção através da política agrícola, prevendo uma série de institutos e medidas para reorganizar a estrutura fundiária do Brasil. Cabe recordar que na época de sua edição, a realidade brasileira era marcada pela grande concentração de terras em sua maior parte improdutiva, problemas de abastecimento alimentar e de matérias-primas de origem vegetal e animal, êxodo rural, baixa produtividade rural, tensões sociais e políticas pela reforma agrária, etc.

Para produzir era necessário fazer a reforma do setor agrário brasileiro e com isso, a partir do Estatuto da Terra, nasce a fase do chamado 1º Ciclo do Agrarismo, voltado para a resolução dos problemas fundiários brasileiros, para qual estavam previstas como medidas a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA como órgão da burocracia responsável pela execução das políticas de reforma agrária em âmbito nacional (atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –

INCRA), a criação do cadastro nacional de imóveis rurais, programas de colonização e reforma agrária, a discriminação de terras devolutas, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (como espécie de desapropriação sanção pelo descumprimento da função social da propriedade), a erradicação dos minifúndios e dos latifúndios improdutivos, a implantação de ações de política agrícola nacional com a finalidade de modernização da agricultura e pecuária, a previsão o uso ou posse temporária da terra por meio dos contratos agrários, etc. Nessa fase "estática" do Direito Agrário, o foco principal de atenção dos agraristas estava direcionado para as questões de posse e propriedade, circunstância que também influenciou a doutrina e o ensino da matéria. As normas de Direito Agrário, previstas pelo Estatuto da Terra, assim como pela legislação agrária extravagante, foram fundamentais para que o Brasil começasse a transformação da realidade da estrutura fundiária, tendo regra a orientação jurídica pela destinação das terras para exploração da atividade agrária pelos privados, conforme disposição constante no art. 10 do Estatuto da Terra.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma série de disposições de Direito Agrário ganharam o status de norma constitucional (arts. 184 a 190), merecendo destaque o chamado "dever de produção" contido na ratio legis do art. 185[3]. Inclusive, o dever de produção agrária (ou dever de produção da terra) contido no art. 185 da Constituição, que se aplica a todos os imóveis agrários do país (sejam eles pequenos, médios ou grandes propriedades rurais), é considerado o marco normativo do nascimento do 2º Ciclo do Agrarismo Brasileiro. Em que pese nessa nova fase de estudo Direito Agrário as relações jurídicas da exploração da atividade agrárias relacionadas ao desenvolvimento das cadeias produtivas e dos complexos agroindustriais do chamado Agronegócio ("fase dinâmica" do Direito Agrário brasileiro) tenham assumido maior destaque, não pode ser esquecido que ainda remanescem muitas questões fundiárias do 1º Ciclo do Agrarismo brasileiro a serem resolvidas.

[3] Sobre o assunto confira: "Direito Agrário Levado a Sério" – episódio 4: O dever de produção agrária, disponível em: <https://direitoagrario.com/direito-agrario-levado-a-serio-episodio-4-o-dever-de-producao-agraria/>.

A partir da classificação trazida na publicação Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural, observamos hoje no Brasil as seguintes categorias fundiárias no Brasil: assentamentos de programas de reforma agrária (de domínio público federal, estadual ou municipal, em caráter "transitório"), terras tradicionais indígenas (terras públicas de domínio da União, onde os indígenas podem desenvolver a exploração da atividade agrária), terras devolutas (terras públicas – federais ou estaduais – ainda pendentes de discriminação e destinação), posses (em áreas públicas ou privadas), unidades de conservação (públicas ou privadas), propriedades privadas (em sua grande maioria compostas de imóveis agrários com destinação agrária nos termos do art. 10 do Estatuto da Terra, sob as quais recaem o dever de produção) e áreas tradicionais quilombolas (propriedades coletivas privadas, onde também se desenvolve atividade agrária)[4]. Nessa evolução do estudo do Direito Agrário no Brasil e na atual fase evolutiva do agronegócio brasileiro, a preocupação em "fazer reforma agrária" presente de forma marcante na mentalidade do agrarista do primeiro ciclo dá lugar à necessidade de "promover a regularização fundiária".

É possível dizer que problemas fundiários atuais possuem como características demandas regionalizadas, concentrando-se em sua maioria em Estados do Centro-Oeste, na região do Matopiba e Norte do país, a exemplo da descriminalização de terras devolutas, demarcação de terras tradicionais indígenas ou quilombolas e da existência de grilagem de terras. Já nos Estados do Sul e Sudeste, os problemas de regularização fundiária são mais pontuais e quase inexistentes se comparados com as demais regiões. No Sul e no Sudeste os problemas fundiários são em sua maioria relacionados a criação de unidades de conservação, titulação definitiva de terras para produtores rurais assentados e conflitos demarcação de áreas indígenas e quilombolas. Por tal razão, não faz sentido falar de reforma agrária no Sul e no Sudeste. A propósito, hoje há uma nova problemática fundiária que ameaça a produção agrícola no Sul e no Sudeste e que merece atenção dos agraristas: a existência de regiões que sofrem com a fragmentação das propriedades rurais em áreas que não alcançam a viabilidade agroeconômica para prosperar. Esse fenômeno,

[4] Sobre a obra: CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme; ARAÚJO. Panorama dos direitos de propriedade no Brasil Rural. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

inclusive, tem sido uma das causas do endividamento rural de médios e pequenos produtores rurais.

Além disso, é importante mencionar que, em muitos casos, os problemas fundiários remanescentes do primeiro ciclo do agrarismo estão diretamente associados ao desmatamento, a grilagem de terras e ao garimpo ilegal, especialmente na Região Norte do país. Por outro lado, regularização fundiária também é sinônimo de segurança jurídica, de desenvolvimento sustentável e de prosperidade, especialmente por ser o Brasil o país vocacionado para o Agronegócio. Vale lembrar que a atividade agrária exige observância da legalidade e, por conta disso, é essencial o trabalho dos agraristas na resolução dos problemas fundiários, inclusive atuando como garantidores da segurança jurídica dos novos empreendimentos agrários, nascendo inclusive a demanda por procedimentos de "due diligence" agrário (termo que empregamos para definir o procedimento de estudo, análise e avaliação das informações referentes a regularidade das posses e propriedades de imóveis rurais a fim de evitar problemas fundiários ou a prática de ilícitos na sua aquisição, a exemplo da grilagem de terras).

No âmbito da legislação federal, além dos principais marcos históricos anteriormente mencionados, houve a edição de uma série de leis com o objetivo de enfrentar os problemas fundiários em nível nacional, a exemplo da edição das seguintes leis e atos normativos que merecem destaque: Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 ("Lei do Georreferenciamento"), Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 (dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal), Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015 (dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira), Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 ("Lei da Reurb", que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União), Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 ("Medida Provisória da Regularização Fundiária", alterava a Lei nº 11.952, de 25 de julho de 2009, com o objeto de regularizar das ocupações incidentes em

terras da União; mas, infelizmente, por questões políticas, perdeu eficácia em decorrência do término do prazo para a sua votação no Congresso); Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (institui o Programa Titula Brasil) e a Lei nº 14.177, de 22.6.2021 (Alterou a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira). Porém, em que pese as diversas normas de regularização fundiária terem sido pensadas para trazer soluções nacionais, desde nosso passado mais remoto do período das sesmarias, passando pela Lei de Terras e pelo Estatuto da Terra, é importante observar que muitos dos problemas fundiários apresentam aspectos regionais, inclusive com a existência de normas e programas estaduais.

Atenta a todas essas particularidades histórico-legislativas, assim como às especificidades regionais dos problemas fundiários remanescentes do primeiro ciclo do agrarismo, a Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU lança a obra coletiva "Direito Agrário Brasileiro", livro que reúne contribuições de agraristas de todo o Brasil e que vem em boa hora para somar na busca de soluções aos antigos problemas correlatos aos direitos fundiários e aos novos desafios e exigências de segurança jurídica na exploração da atividade agrária por parte de quem empreende no Agronegócio.

PROF. MS. ALBENIR QUERUBINI

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional. Advogado agrarista com atuação especializada em Agronegócio. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordenador Científico da Especialização em Direito Agrário e Ambiental aplicado ao Agronegócio do I-UMA/UNIP, atualmente lecionando como professor convidado em Cursos de Pós-Graduação do IBDA, UNICESUMAR, IDCC, Esmafe/PR e FDF. Membro da União Mundial dos Agraristas Universitário (UMAU). Presidente da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU).

PREFÁCIO

Mais uma vez tenho a elevada honra de atuar na coordenação de uma obra jurídica. A coordenação é dividida (melhor dizendo, somada) com o laborioso Dr. Paulo Figueira, eminente jurista e escritor com grande produção acadêmica.

O conjunto da obra tem inegável impacto na literatura especializada, pela qualidade dos integrantes que emprestaram o seu conhecimento e prestígio, através dos textos que elaboraram e apresentaram, para formar esse livro.

Aqui se encontram artigos sobre vários aspectos de interesse dos envolvidos com o Direito Agrário, dos que operam profissionalmente neste seguimento jurídico, dos que produzem alimentos, dos que atuam na cadeia produtiva e dos que consomem. É obra que, portanto, por sua própria natureza, ultrapassa o campo desse prestigioso seguimento e deve interessar a todos.

Quem não se interessaria pelo descortinar de circunstâncias que traz a abordagem sobre o descontrole do território brasileiro pelo próprio Estado, razão de ser de muitos dos males que temos, envolvendo a má distribuição e ocupação das terras deste continental país, a questão da aquisição história da dominação por estrangeiros e a grilagem de terras? Quem desprezaria aprendizado com lições profundas sobre os fundamentos da função socioambiental da posse agroecológica? Como não se encantar com o rico estudo sobre o significado da função social da propriedade, posse e controle dos imóveis rurais no Brasil?

Enfrentar o contexto das terras devolutas e a sua usucapilidade não poderia ser feito sem o profundo estudo aqui apresentado. Não está e nem estaria ultrapassado se analisar a política nacional de reforma agrária acerca dos assentamentos rurais na imensa e cobiçada Amazônia Le-

gal, envolvendo quase 60% do nosso território, dada a imensa contemporaneidade do tema. São temas do cotidiano e, por isso, tão importantes para a segurança jurídica.

A estrangeirização das terras é mais do que mero negócio privado e envolve soberania alimentar, Pansoberania sobre a gestão política e econômica do território e o Monopsônio, com a imensa influência dos atores externos sobre o domínio das internas cadeias produtivas e, por isso, é tratada em mais de um artigo, demonstrando como o tema permeia uma série de discussões.

Do mesmo modo, após 500 anos ainda se discute o legado da demarcação das terras indígenas como questão a ser (ainda) resolvida, tanto que recentemente o país ficou atento ao tema da fixação do seu marco temporal.

Enfoques sobre a recuperação judicial do produtor rural estão na ordem do dia, talvez como nunca antes, não somente por ser tema natural ao contexto econômico mas, também, em razão dos desdobramentos da Pandemia, para todos, bem como da grave tragédia que afetou pessoas e a economia, no Rio Grande do Sul. Também a todos interessa abordagem sobre abusividades praticadas pelas secretarias estaduais de fazenda, ao cobrar multas em inventários extrajudiciais que atribuem ser intempestivos, quando estes nem se encaixam no conceito do anterior sistema dos inventários judiciais e da abertura do rito, além do fato de que, havendo necessidade de anterior processo de validação de Testamento, para atribuição do status de herdeiro ao beneficiado na disposição de última vontade, o inventário extrajudicial (ou não) teria de ser aberto somente após a Sentença daquele – em contexto que exigirá do herdeiro o ajuizamento posterior de ação de repetição do indébito, para receber de volta o que pagou indevidamente.

Os piratas da biodiversidade não tem o encanto dos filmes de Hollywood. A tomada fraudulenta de amostras de biodiversidade é ofensiva e antijurídica, sob todos os aspectos. Há reflexos no mercado comum, na produção de perfumes, medicamentos, etc e, também, nas pesquisas sobre pragas e pesticidas, fungos e elementos que podem interferir na proteção e germinação de sementes, etc. Tudo isso está ligado, direta ou mediatamente, ao sistema de produção de alimentos. Im-

portante, portanto, mais se conhecer sobre a convenção da diversidade biológica, o Protocolo de Nagoya, a legislação pátria e a biopirataria.

Especificidades fundamentais para o setor produtivo no campo estão bem explorados em textos que falam nos contratos de integração vertical nas atividades agrossilvipastoris e da legislação correlata.

A mundialização do capital é realidade do nosso tempo. A globalização cada vez mais se fortalece e, portanto, vem em bom momento o rico estudo sobre a venda e compra de *commodities* agropecuárias. A abordagem enfrenta o mercado e os contratos de derivativos e a prevenção de conflitos pela equalização econômico-financeira dos ajustes.

A relação trabalhista, no campo que produz tantos alimentos e riqueza, está presente, com estudo sobre os contratos agrários típicos e a repercussão das normas pertinentes. Aborda-se elementos fundamentais e os aspectos dos contratos de arrendamento, parceria e "falsa parceria".

Os estudos sobre a titulação da Amazônia Mato-Grossense, envolvendo a questão dos assentamentos e a titulação das terras devolutas, revela importante aspecto regional que é verdadeiro retrato de como as dificuldades presentes são fruto das históricas pendências. Esse imenso contexto com pendências está na raiz de muitos problemas atuais. Outro aspecto envolvendo a Amazônia Legal é objeto de estudo sobre pendências e aspectos legais da regularização fundiária em área de várzea – especificidades deste Brasil continental.

A Lei de Terras de 1.850, já abordada em outros textos, mereceu ganhar um artigo próprio que enfrentasse o seu surgimento e os dilemas do Brasil imperial, em tempo em que se debateu o fim do regime de mão de obra escrava, a imigração estrangeira, a legitimação da posse, o sistema de sesmarias e a criação do Código Comercial. O tema é tão atual e merece toda a atenção, já que a norma editada ao tempo de Dom Pedro II vige e, absoluta, produz reflexos contemporâneos variados.

Tema impactante envolve os conflitos no campo, parte dos quais pode ser enfrentado e solucionado pela modernidade dos sistemas de georreferenciamento e a anuência dos responsáveis pelos imóveis confrontantes, nos procedimentos de retificação registral.

A mídia se concentrou, nesses dias, na discussão sobre a "privatização" dos terrenos de marinha, evidentemente termo não tratado no pro-

jeto de lei em tramitação no Parlamento mas um "efeito" prático que deverá se espraiar, já que, mesmo antes, se revelou em algumas pontuais situações, que já foram, inclusive, submetidas ao Poder Judiciário, inclusive via Ação Civil Pública, por conta de excessos ou abusividades perpetrados em alguns casos.

Também se enfrentou a tutela constitucional no agronegócio, com detalhada abordagem sobre os princípios e a sistemática da jurisdição constitucional aplicada ao agronegócio.

O Direito de Vizinhança, notadamente pelo dano ambiental decorrente da deriva de agrotóxicos, está presente, com rico estudo que contextualiza os agrotóxicos, enfrenta o marco regulatório, o Direito de Vizinhança, as nuances acerca da tolerabilidade e do nexo de causalidade do evento danoso e da sua responsabilidade.

A estabilidade da jurisprudência vai além do Distinguish, a partir do novo paradoxo da Regra de Transição para certas matérias, introduzido pela Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, modificadora da antiga Lei de Introdução ao Código Civil, aliada à necessidade de respeito aos genéricos precedentes consolidados, esta em construção formulada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Em suma, grande parte dos temas sob análise envolvem reflexos de atuação estatal ausente ou deficiente e, no mais das vezes, costumeiramente atrasada do cronograma mercantil e dos ágeis mercados de negócios e laboriosas atividades produtivas. Essa herança é retrato do histórico peso da máquina administrativa e do seu loteamento por forças dominantes locais, como o sistema dos coronéis. Que o presente possa construir um futuro melhor e mais justo. Certamente esses prestigiosos estudos aqui reunidos são parte dessa construção.

Como já pudemos dizer noutra oportunidade, ninguém faz nada, sozinho. Somos seres sociais e é em sociedade que avançamos e não há conhecimento útil se não for compartilhado.

Não tenho dúvidas em dizer que prefaciar obra coletiva, com a qualidade desta, é um desafio e uma grande distinção. Cabe-me esse lugar de fala, por ter recebido da prestigiosa Diretoria da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU) a missão de criar e estruturar a sua Comissão Nacional de Assuntos Fundiários.

Dentre outras obras, realizamos seminários e a obra Regularização Fundiária: Experiências Regionais, publicada pelo Senado Federal, em 2022. Agora realizamos esta, com temática mais abrangente. Não é obra que termina em si mesma, pois o que importa é o permanente debate, inclusive motivado por novas circunstâncias, nesses tempos ditos modernos.

Embora esta obra tenha sido idealizada e projetada com a colaboração de todos, deve ser registrado especial reconhecimento pelo incansável trabalho do Dr. Paulo Figueira, que se ofereceu para obrar nas formalidades de edição e, pelo propósito de obra científica, zelar para que os artigos estivessem padronizados pelas regras da ABNT, contendo todos os ditames normativos para assegurar os direitos autorais da obra, com o seu respectivo registro no ISBN, na Câmara Brasileira do Livro (CBL). Tal contexto merece o nosso público reconhecimento e dele dou testemunho.

Também agradeço aos pesquisadores, críticos e incentivadores que nos propiciaram constante aprendizado e o aprofundamento dos nossos conhecimentos. Aprendi que "pedras que rolam não criam limo" e que a vida é constante aprendizado. Seguimos, aprendendo e estudando, sempre.

Boa leitura!

ROGÉRIO REIS DEVISATE

Advogado, Escritor, membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da União Brasileira de Escritores e da Academia Fluminense de Letras (RJ). Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU – União Brasileira dos Agraristas Universitários. Membro da Comissão de Direito Agrário da OAB-RJ, Associado ao IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Defensor Público/RJ junto ao STF, STJ e TJ/RJ (www.rogerioDevisate.com.br)

PREFÁCIO

Nesta obra que tenho a honra de prefaciar, coordenada pelos pesquisadores e Professores Paulo Figueira e Rogério Devisate, estão contidos artigos de autoria dos renomados juristas por eles nominados em suas apresentações, dúvida não há de que esta produção independente certamente constituirá bases sólidas e doutrinárias úteis para a comunidade acadêmica.

Por se tratar predominantemente de temas focados no Direito agrário, civil, ambiental, biodireito e outros que a ciência a cada instante nos desafia a refletir o quanto ainda a humanidade tem a descobrir, reputo importante trazer à colação a origem da implantação deste novel Direito, como disciplina obrigatória em uma universidade brasileira

Partindo dos objetivos da UBAU, muito bem apresentados pelo nobre Presidente Dr. Albenir Querubini, gostaria de nesta oportunidade relembrar um fato marcante em minha vida, ocorrido por ocasião do I Congresso de Direito Agrário, realizado na PUC-SP, no final do mês de outubro de 2002, quando assim concluiu a sua manifestação, o então Presidente do INCRA.

No Brasil, até 14 de novembro de 1967 havia uma enorme resistência em reconhecer, como autônomo, o Direito agrário, antes denominado Direito Rural, sendo certo que o Estatuto da Terra (Lei n.º **4.504/64**), **idealizado pelo Presidente João Goulart, sancionada pelo Mal. Humberto Castelo Branco, em plena época da ditadura militar, foi o marco desta transição.**

Por influência de renomados juristas, liderados por Alfredo Buzaid, tendo como cerne a função socio/econômico/ambiental, o reconhecimento do Direito agrário se deu no ano de 1969, quando o ele rfealmente foi inserido na grade curricular nos cursos de graduação e pós-gradua-

ções, da Faculdade Cândido Mendes- RJ.

Neste contexto, seguindo a lição de Miguel Reale Jr. em sua teoria tridimensional do Direito pela qual valores devem ser conjugados com os fatos e as normas que os disciplinam surge o biodireito focados na bioética fundamentalista com destaque para os princípios da precaução e ou prevenção, beneficência e não beneficência.

Do exposto, conclui-se que em todos os 23 (vinte e três) artigos desta obra estão contidos os fundamentos jurídicos alicerçados na teoria e princípios supra aludidos destinados a formulação de projetos ideais, que se compartilhados com quem interessar possa resultar em políticas públicas destinadas a manter o equilíbrio do binômio: segurança jurídica e o desenvolvimento socio/econômico ambiental, previsto em nossa carta magna.

DR. JOSÉ DE ARIMATÉIA BARBOSA

Oficial Registrador de Imóveis na comarca Campo Novo do Parecis-MT; Vice-Presidente do Instituto de Registradores do Brasil – IRIB; Ex-Presidente da Associação dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso; Conselheiro do ONR – Órgão Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis do Brasil; Mestrado em Bioética pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA); Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, com estágios pós Doutorais na Università di Messina, Itália e CENOR – Centro de Estudos de Direito Notarial e Registral da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal.

SOBRE OS AUTORES

ALBENIR QUERUBINI

Advogado com atuação especializada em Agronegócios (www.wba.adv.br). Bacharel em Ciências Jurídicas pela UFSM. Especialista em Direito Ambiental e Mestre em Direito pela UFRGS. Atual Presidente da União Brasileira de Agraristas (www.ubau.org.br). Co-coordenador do Curso de Especialização em Direito aplicado ao Agronegócio do IDCC. É professor convidado em cursos de especialização e atualização de diversas instituições, dentre elas ESMAFE/PR, PUC/RS, IBDA, UFMT, AJURIS e UniEvangélica. Coordenador do Portal DireitoAgrário.com (www.direitoagrario.com). E-mail: albenir@wba.adv.br, Instagram: @albenirquerubini.

ALEXANDRE VALENTE SELISTRE

Advogado, Professor e Pecuarista. Mestre e Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pós-graduado em Direito Agrário e Ambiental Aplicado ao Agronegócio pela Universidade Paulista (UNIP) associada ao Instituto Universal de Marketing e Agribusiness (I-UMA). Especialista em Direito Processual Ambiental pela Faculdade Instituto de Desenvolvimento Cultural (IDC). Professor de Direito Agrário e Ambiental em pós-graduações no extinto Instituto Universal de Marketing e Agribusiness (I-UMA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), na Escola Superior da Magistratura (AJURIS), todas em Porto Alegre; no Instituto de Direito de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC) e no Mestrado na Faculdades Londrina, em Londrina; no MBA da Escola Paulista de Direito (EPD) e no Curso de Formação para Jovens Agraristas da União

Brasileira de Agraristas Universitários (CJAU). Palestrante e autor de diversos capítulos em obras coletivas e artigos científicos. Membro do Núcleo de Estudos em Sistemas de Produção de Bovinos de Corte e Cadeia Produtiva (NESPro). Membro da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU). Membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS). Sócio e responsável pela equipe de Agronegócio no escritório Juchem Advocacia. Pecuarista na centenária fazenda Santo Antônio, propriedade rural da família há 5 gerações, em Canguçu/RS.

CAMILY VITÓRIA FIORAVANTE

Graduanda na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de Pesquisa Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). Autora do 6º (sexto) capítulo do livro Ciências Sociais e Políticas: Sociedade em Debate, 2024. Link para o currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/2012595191486751.

ELDER COSTA JACARANDÁ

Advogado Público do Instituto de Terras de Mato Grosso, Bacharel em Direito pela Universidade de Cuiabá, Pós-graduado em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Escola Paulista de Direito e em Regularização Fundiária pela Universidade Federal de Mato Grosso, ex-Registrador Civil das Pessoas Naturais pelo Estado do Ceará, Técnico em Agrimensura pelo Instituto Federal de Mato Grosso.

FABRÍCIO SILVA SOARES DE MAGALHÃES

Advogado. Especialista em Processo Civil. Especialista em Direito Aplicado ao Agronegócio. Membro das Comissões de Direito Agrário, do Agronegócio, e de Direito Ambiental da OAB/GO. Membro da União Brasileira dos Agraristas Universitários - UBAU, com participação nos grupos de trabalho da Comissão Nacional de Crédito Rural e Financiamento do Agronegócio e da Comissão de Assuntos Fundiários. Consultor de Negócios. Professor de Processo Civil.

FRANCISCO DE GODOY BUENO

Advogado. Bacharel, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor da Escola Brasileira de Direito – EBRADI.CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/6304081154546045.

IZAÍAS GOMES FERRO JÚNIOR

Oficial de Registros Públicos em Pirapozinho/SP. Professor Universitário da Pós-graduação em diversas Instituições de Ensino. Autor de artigos jurídicos e Coordenador de obras sobre Direito Notarial e Registral pela JUSPODIVM. Mestre em Direito pelo Escola Paulista de Direito – EPD. Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP. Currículo LATTES: http://lattes.cnpq.br/6000300644419827.

JORDANO PINHATA ZAPAROLI

Graduando na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de Pesquisa Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). Autor do 6º (sexto) capítulo do livro Ciências Sociais e Políticas: Sociedade em Debate, 2024. Link para o currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/4624613106886601.

MARIA GORETI MILITÃO TEIXEIRA

Advogada autônoma, graduada em Direito pela Faculdade Integrada Santa Cruz, especialista em EAD Direito Previdenciário pela Instituição CERS, Especialização em Direito Civil e Processo Civil e Direito de Ciências Criminais EAD Damásio Educacional, em curso Direito Aplicado ao Agronegócio IDCC, Membro da União Brasileira dos Agraristas Universitários(UBAU), Membro da Comissão Nacional das Mulheres Agraristas da Ubau(CNMAU), Membro da Comissão Fundiária e Ambiental da Ubau, Membro da Comissão de Direito do Trabalho Agrario da Ubau(CDTA) Membro da Comissão de Tributário da Atividade Agraria da Ubau(CTAA), Membro da Comissão do Direito Agrário e do Agronegócio OABPR, Membro da Comissão de defesa

das Prerrogativas Profissionais OABPR, Membro da Comissão Direito Criminal da OABPR.

MARCELLE CHICARELLI DA COSTA

Bacharel em Direito. Advogada. Pós-graduada em Direito Aplicado ao Agronegócio pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Mestranda em Mestrado de Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. marcellechicarelli@gmail.com.

MELINA LEMOS VILELA

Advogada. Especialista em Direito Ambiental pela PUC/SP e Economia dos Sistemas Agroindustriais pela Faculdade CNA/SENAR/IBDA. Mestre em Direito pela PUC/SP. Doutoranda em Agronegócio e Desenvolvimento da FCE/Unesp.

MARCOS PRADO DE ALBUQUERQUE

Doutor em Direito pela USP. Professor Titular, aposentado, pela Universidade Federal de Mato Grosso/Faculdade de Direito.

PAULO SÉRGIO SAMPAIO FIGUEIRA

Advogado e Administrador do Escritório Cavalcante & Figueira. Professor de Faculdade de administração, Ciências Contábeis e de direito. Tem formação em Bacharel em Direito, Bacharel em Administração de Empresa, em Ciências Agrícolas. Pós-graduação em metodologia do ensino superior; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Arquivologia e Documentação; e em Direito Eleitoral. Mestrado em Direito Ambiental e Políticas. Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Fundiário da União Brasileia dos Municípios (UBAM). Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional de Assuntos Fundiária da União Brasileira do Agraristas Universitários (UBAU). Ocupou o cargo de Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP e de Conselheiro do COEMA pela OAB/AP. Foi Duas vezes Secretário de Esta-

do de Meio Ambiente do Estado do Amapá e atuou como Presidente do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), em que ocupou a pasta da ABEMA-Região Norte. Tem livros publicados em Direito Ambiental e Agrário. Palestrante e autor de capítulos em obras coletivas e artigos científicos em direito ambiental, agrário e fundiário.

PAULO ROBERTO KOHL

Advogado, sócio-fundador de Kohl & Leinig Advogados Associados, graduado pela Unisinos, especialista em Direito Público e Direito Agrário e Ambiental aplicado ao agronegócio, membro da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), Coordenador da Escola Superior da Advocacia (ESA) — Subseção de Xanxerê (SC), Membro da Comissão de Direito Agrário e Agronegócio das Seccionais da OAB/SC e OAB/PR. Diretor da Escola de Agraristas (@escoladeagraristas).

PAULO MAURÍCIO BONORINO

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2004), Especialista em Direito Agrário e Ambiental pela Universidade Paulista (UNIP/I-Uma) em 2018. É advogado militante nas áreas de Direito Agrário, Empresarial e Trabalhista, sendo Presidente da Comissão de Direito do Trabalho Agrário da UBAU desde 2023, membro da Comissão Especial de Direito Agrário e do Agronegócio da OAB/RS desde 2016, membro do Grupo de Estudos Avançados em Direito Agrário (GEAGRO) da Fundação Arcadas/USP desde 2021. Articulista em jornais de grande circulação e em sites especializados em Direito Agrário. Foi professor de Pós-Graduação em Direito Agrário na EBRADI e UNIP/I-Uma.

ROGÉRIO REIS DEVISATE

Membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da Academia Internacional de Direito e Ética, da Academia Fluminense de Letras e da União Brasileira de Escritores. Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU, membro da Comissão de Direito Agrário da OAB/RJ e do IBAP. Advogado, Defensor Público/RJ junto ao STF,

STJ e TJ-RJ. Articulista em jornais, autor de vários artigos políticos e jurídicos e dos livros Grilos e Gafanhotos Grilagem e Poder, Diamantes no Sertão Garimpeiro e Grilagem das Terras e da Soberania. Coordenador da obra Regularização Fundiária: Experiências Regionais, editada pelo Senado Federal.

SARAH ARAÚJO RAVAGNANI

Acadêmica de direito pela Faculdade de Direito da USP de Ribeirão Preto.CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/8504542987263483.

SÉRGIO DALBEN

Advogado, sócio-fundador de Dalben Advogados Associados, graduado pela Unisinos, com 37 anos de experiência na atuação de questões fundiárias e do agronegócio.

TALAI DJALMA SELISTRE

Desembargador aposentado pelo Tribunal de Justiça do Estado Rio Grande do Sul (TJRS), Advogado, Professor e Pecuarista. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Pelotas. 1° lugar em ambos os concursos para Juiz de Direito no Estado do Rio Grande do Sul e para Professor de Direito Civil na Faculdade de Direito de Pelotas (UFPEL). Também lecionou Direito Civil na graduação das Universidade Católica de Pelotas e na Faculdade de Direito Ritter dos Reis (UNIRitter), e Processo Civil na (UNISinos), em Porto Alegre. Assim como nos cursos de pós-graduação da Escola Superior da Magistratura (AJURIS) e na Escola Superior do Ministério Público, também em Porto Alegre. Palestrante em vários cursos, seminários e congressos, em âmbito regional, nacional e internacional. Cidadão Canguçuense pela Câmara Municipal e sócio efetivo da Academia Canguçuense de História. Pecuarista na centenária Fazenda Santo Antônio, propriedade na família há 5 gerações, em Canguçu/RS.

WELLINGTON GABRIEL Z. BARROS

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC/RS. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela UFRGS. Especialista em Direito Agrário e Ambiental aplicado ao Agronegócio pelo I-UMA/UNIP. Membro da União Brasileira de Agraristas – UBAU (www.ubau.org.br). Advogado com atuação especializada no Agronegócio (www.wba.adv.br). E-mail: wgabriel@wba.adv.br. Instagram: @wgabrielbarros.

- 1 CAPÍTULO -

O DESCONTROLE DO TERRITÓRIO BRASILEIRO PELO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS E O LAND GRABBING

THE DISCONTROL OF BRAZILIAN TERRITORY THROUGH THE PROCESS OF LAND ACQUISITION BY FOREIGNERS AND LAND GRABBING

Paulo Sérgio Sampaio Figueira[1]

Rogerio Reis Devisate[2]

RESUMO: O debate em torno do processo de controle de terras, concernente ao poder de controlar o seu território e o acesso a ele e seus recursos naturais, intensificou-se a partir dos anos de 2007 e 2008. Destarte, essa preocupação já era notada desde o ano de 1950, que culminou com a instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Venda de Terras a Estrangeiros destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas

[1] Advogado, Administrador de Empresa, Ciências Agrícolas, Professor Universitário com pós-graduação em metodologia do ensino superior, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável com mestrado em Direito Ambiental e Políticas, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP, Conselheiro do COEMA, Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional Fundiária da UBAU.

[2] Membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da Academia Internacional de Direito e Ética, da Academia Fluminense de Letras e da União Brasileira de Escritores. Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU, membro da Comissão de Direito Agrário da OAB/RJ e do IBAP. Advogado, Defensor Público/RJ junto ao STF, STJ e TJ-RJ. Articulista em jornais, autor de vários artigos políticos e jurídicos e dos livros Grilos e Gafanhotos Grilagem e Poder, Diamantes no Sertão Garimpeiro e Grilagem das Terras e da Soberania. Coordenador da obra Regularização Fundiária: Experiências Regionais, editada pelo Senado Federal.

físicas e jurídicas estrangeiras no ano de 1967. Como é um processo ascendentes e planetário, Estado-União têm que se dedicar a compreendê-lo e controlá-lo com o fito de manter o controle do seu território e as transações imobiliárias e comerciais que ocorrem e que se intensificam, pois incide diretamente nas cadeias produtivas nacionais e locais e no abastecimento nacional. Diante desse quadro, chega-se ao seguinte problema: em razão da crescente demanda mundial por terras brasileiras e diante do descontrole do Estado-União, quais são as políticas públicas institucionais; normativas; e de mando que podem ser adotadas pelo Estado-União para promover um melhor Controle, o Monitoramento e a fiscalização, visando controlar e ordenar a aquisição e o arrendamento de terras por estrangeiros no país? O objetivo Geral deste estudo foi de realizar uma análise jurídica das normativas existentes, perpassando por uma leitura profícua da produção da Comissão Parlamentar de Inquérito; de leis; de projetos de leis que tratam da aquisição e do arrendamento de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, transcorrendo pela atuação do Estado-União no controle, ou no descontrole dessas transações imobiliárias de terras. Os objetivos específicos foram: a) análise da CPI da venda de terras para estrangeiros; b) análise da aplicação da Lei nº. 5.709, de 1971; c) análise da aplicação do Decreto nº. 74.965, de 1974; d) avaliar o PL nº. 2963, de 2019; e) apresentar as conclusões e considerações da pesquisa. Para tanto, a metodologia utilizada foi exploratória e indutiva, com revisão normativas de comissão de inquérito; de projeto de lei; e bibliográfica sobre a temática, além de analisar dados quantitativos existentes nos órgãos públicos de terra. Na conclusão a hipótese se confirmou, de que, apesar da existência de leis, o Estado-União apresentou um quadro de política pública incipiente, visto que os dados quantitativos de transações imobiliárias de aquisição e de arrendamento de terras é irreal, no cadastro e no registro, em que o próprio censo do IBGE não contempla essa temática, e os órgãos de terras não tem dados concretos e reais.

PALAVRAS-CHAVES: estrangeirização da terra. Território. land grabbing. Legislações. Políticas Públicas. Controle estatal.

ABSTRACTS: The debate surrounding the land control process, concerning the power to control its territory and access to it and its natural resources, intensified from the years 2007 and 2008 onwards, however this concern had already been noted since the year 1950, so much proof that a Parliamentary Commission of Inquiry into the Sale of Land to Foreigners was established, designed to investigate the sale of Brazilian

land to foreign individuals and legal entities in 1967. As it is an ascending and planetary process, the Union State has must dedicate itself to understanding and controlling it, with the aim of maintaining control of its territory and the real estate and commercial transactions that occur and intensify, as it directly affects national and local production chains and national supply. Given this situation, the following problem arises: due to the growing global demand for Brazilian land and given the lack of control by the Union State, what are the institutional, normative and commanding public policies that can be adopted by the Union State to promote a better Control, Monitoring and inspection aimed at controlling and ordering the acquisition and leasing of land by foreigners in the country? The general objective of this study was to carry out a legal analysis of existing regulations, including the Parliamentary Commission of Inquiry, laws, draft laws, which deal with the acquisition and leasing of land by foreign individuals and legal entities, through the actions of the Union State. in the control or lack of control of these land real estate transactions. The specific objectives were: a) CPI analysis of the sale of land to foreigners; b) analysis of the application of Law no. 5,709, of 1971; c) analysis of the application of Decree nº. 74,965, from 1974; d) evaluate PL no. 2963, of 2019; e) present the conclusions and considerations of the research. To this end, the methodology was exploratory and inductive, with regulatory review, commission of inquiry, bill, and bibliography on the subject, in addition to analyzing quantitative data existing in public land bodies. The conclusion was that despite the existence of laws, the Union State presents an incipient public policy framework, since the quantitative data on real estate transactions for the acquisition and leasing of land is unrealistic, in the cadaster and registration, in which the person himself IBGE census does not include this topic, and land bodies do not have concrete and real data.

KEYWORDS: foreignization of land. Territory. land grabbing. Legislations. Public policy. State control.

1. INTRODUÇÃO

É importante esclarecer que estrangeiro é a pessoa nascida fora do território nacional que, por qualquer forma prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, não adquiriu a nacionalidade brasileira

(Rizzardo, 2014, p. 379), portanto, a nacionalidade é o status do indivíduo em face do Estado.

Concernente às pessoas jurídicas, é considerada brasileira a sociedade organizada em conformidade com a lei do Brasil, que tenha a sede de sua administração no País, conforme dispõe o artigo 1.126 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Neste diapasão, entende-se por estrangeira toda a pessoa natural que não possui nacionalidade brasileira, nos termos do artigo 12 da CRFB; assim como a pessoa jurídica constituída em observância à lei estrangeira ou que tenha a sede administrativa fora do País.

Desta maneira, este artigo delineia uma trajetória normativa analisando a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por pessoa natural e jurídica estrangeira no Brasil e o seu descontrole pelo Estado-União.

Esse controle pelo país quanto a aquisição de terras por estrangeiro vem desde o período colonial, visto que o Brasil iniciou um longo período de incentivos à ocupação de terras por estrangeiros com o Decreto real de 25 de novembro de 1808, autorizando a concessão de sesmarias aos estrangeiros. Esse processo de aquisições de imóveis rurais no Brasil por estrangeiros e seu ordenamento jurídico continuou no Brasil Império, pela Lei nº. 601 de 18 de setembro de 1850, como norma pioneira que regulou a propriedade privada no Brasil, destacando seu artigo 17, ao definir a primeira regra de aquisição de terras, pois os estrangeiros que adquirem terra e nelas se estabeleçam, venham a exercer no país sua atividade de produção econômica de manutenção são naturalizados, podendo requerer, depois de dois anos de residência no país, a isenção do serviço militar (BRASIL, 1850).

Além dessa norma, o Decreto do Governo Imperial n.º 1318, de 1854, objetivou regulamentar e a restringir a aquisição de terras por estrangeiros, disciplinando a criação de colônias militares em áreas localizadas nas fronteiras do Brasil, com o escopo de proteger o território nacional contra conquistas e invasões estrangeiras, principalmente atrás de riquezas.

Já no início do século XX, o acesso do capital estrangeiro à compra de terras brasileiras ocorreu pela concessão do Estado, que o fazia, principalmente, para possibilitar a inserção de projetos de infraestrutura. O processo de estrangeirização permaneceu se alastrando, de manei-

ra que na década de 1960, foram feitas denúncias atinentes à aquisição ilegal de terras rurais da região da Amazônia por estrangeiros.

Entretanto, esse entendimento e a necessidade de mais rigoroso controle de aquisição de terras por estrangeiros ficou evidenciado quando, no ano de 1967, a Comissão Parlamentar de inquérito (CPI), desnudou os casos de grilagem e de *land grabbing*[3] por estrangeiros, envolvendo milhões e hectares, já retomados pelo Brasil, envolvendo violência de toda sorte contra brasileiros, praticados por estrangeiros, em nosso território (BRASIL.CPI, 1967).

Neste sentido, torna-se oportuno salientar que o termo land grabbing, congruente com o entendimento das Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, FAO, (2012), consiste na compra e na venda de terras a estrangeiros. Ao passo que Alentejano (2012)[4], no Brasil o termo tem sido utilizado como "grilagem", ou "apropriação de terras", assim o termo refere-se ao aumento de transações comerciais de terras. Já na doutrina de Borras et all (2013)[5], o citado termo sugere a apropriação indevida de algo, não importando se este alto configura-se em um bem público, ou privado, remetendo-se a um processo novo e pouco conhecido e estudado, mesmo diante de uma vasta publicação, no cenário internacional sobre o tema, que surfa somente na crista deste iceberg imenso.

Destarte, voltando-se para o conceito na expertise brasileira, torna-se importante esclarecer que havia por parte dos intelectuais, políticos, proprietários e posseiros de terras no Brasil uma apreensão quanto às áreas adquiridas pelos estrangeiros que já ocupam imensas áreas sem qualquer controle de sua cadeia dominial de transações imobiliárias de terras, de maneira que nessa conjuntura histórica, principalmente com a conclusão da CPI da venda de terras a estrangeiros, o país editou o Decreto-Lei n.º 494, de 10 de março de 1969, publicado no Diário Oficial

[3] Tradução livre: apropriação de terras

[4] **ALENTEJANO**; P. R. **Estrutura Fundiária**. In: CALDART, Roseli Salete et al. (Org.). **Dicionário da Educação do Campo**. / Organizado por Roseli Salete Caldart, Isabel Brasil Pereira, Paulo Alentejano e Gaudêncio Frigotto. – Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. p. 355-360. Disponível: http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/l191.pdf . Acesso em: 20 nov.2023.

[5] **BORRAS** JR, S. M; **MARGULIS**, M. E.; **MCKEON**, N. **Land grabbing and global governance**: critical perspectives. Globalizations, v. 10, n. 1, p. 1-23, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14747731.2013.764151. Acesso em: 20 nov. 2023.

da União, que regulamentou o ato complementar nº. 45, de 30 de janeiro de 1969, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, com vedação aos tabeliães e aos registradores o ato de lavrar escritura e registrar negócios além de certos limites, previstos em seu artigo 8º, caput e parágrafos, reconhecendo o seu artigo 17, que os atos feitos em desacordo serão nulos de pleno direito, sujeitando os infratores ao artigo 319, do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), sendo que aquela norma, posteriormente, foi revogada pela Lei nº. 5.709, de 7 de outubro de 1971.

Ademais, daquela CPI também resultaram duas normas jurídicas, a saber: a) a Lei nº. 5.709, de 1971, que regula a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros; e b) a Lei nº. 6.739, de 1979, que permite o cancelamento administrativo dos registros imobiliários vinculados a títulos nulos de pleno direito.

É importante destacar que a referida Lei nº. 5.709, de 1971, está ainda em vigor, embora tramite no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº. 2.963, que já foi aprovado pelo Senado Federal, ora em apreciação na Câmara dos Deputados, com disposições que flexibilizam as restrições daquela regra; não obstante a CRFB ser clara ao desejar que a lei infraconstitucional limite a aquisição (art. 191).

Para dar o tom do contexto da aludida CPI da Venda de Terras as Estrangeiros, a doutrina de Devisate (2017)[6] salientou que:

> [...] Na mesma CPI, na reunião havida em 18.10.1967, consta indignação de depoente estrangeiro, por necessitar de autorização governamental para explorar o subsolo das terras [...] na busca por minérios [...]: O SR. DEPUTADO HÉLIO NAVARRO – V. As. Tem autorização do Governo brasileiro para explorar o subsolo de suas propriedades? O SR. DEPOENTE – Não pedi, não desejo, não quero e não necessito dessa permissão. O SR. DEPUTADO HÉLIO NAVARRO – Necessitar, V. Sa necessita, se quiser explorar as terras. (p. 1595; nossos os grifos).

[6] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, p. 312.

Adiante, da doutrina de Devisate (2017)[7] se extrai a seguinte afirmação de que: "[...] Isso tudo nos permite pensar que a grilagem é muito mais do que um negócio de compra de terras e que o descontrole do Brasil sobre o seu território e os negócios a respeito havidos é muito mais prejudicial do que parece [...]".

Há muito mais do que meros negócios com terras. A cobiça é imensa sobre as nossas riquezas.

Noutro trabalho, ainda registra Devisate (2023)[8]:

> [...] A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é regulada pela Lei 5.709/71, em contundente resposta ao grave cenário revelado pela CPI da venda de terras a estrangeiros (Congresso Nacional, 1967), que estudamos profundamente, quando tivemos acesso aos seus vários volumes e apensos, ora destacando breves trechos do que a respeito já escrevemos: [...] No Volume II há peculiar documento, intitulado "Audiências perante a Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda, do Senado dos Estados Unidos das América", onde consta importante depoimento lá prestado (fls. 235 e seguintes), no qual lemos: [...] O Sr. Senador [...] – Quantos acres calcula V. Sa. Que possua? [...] – Bem, ao todo, possuo entre dois e meio e três milhões de acres lá [...] Não há experts na América Latina: há tão-somente graus de ignorância.[...]

Quanto a esse processo normativo e a sua não aplicação, submeteu o Brasil a seu descontrole territorial, visto que a demanda mundial por terras rurais na América Latina vem crescendo ao longo dos tempos e o sistema capitalista tem como uma de suas estratégias, a acumulação e a incorporação de novos territórios, particularmente terras para a produção agropecuária para a implantação de Grandes Projetos de Desenvolvimento e para a instalação de projetos de energia renovável, condições que o Brasil apresenta e que interessa aos estrangeiros.

---

[7] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, p. 313.

[8] **Id. Estados Unidos criam novas restrições para a venda de terras a estrangeiros.** Disponível em: https://direitoagrario.com/estados-unidos-criam-novas-restricoes-para-a-venda-de-terras-a-estrangeiros /. Acesso em: 20 nov. 2023.

Destarte, a aquisição e a incorporação se revela através do aumento das fronteiras agrícolas que quebram as ordens sociais existentes nesses territórios, como sistemas de propriedade, de direitos e de contratos agrários, abrindo o território para novas formas de controle externos, sem que o Estado-União possa controlá-la, principalmente em um país que não consegue promover a reforma agrária, a regularização fundiária, bem como existe um distanciamento de cadastros e de registros, que não se coadunam, ou confluenciam.

A partir dessa premissa, a procura para aquisição de terra por estrangeiros se intensificou ainda mais no Brasil a partir do ano de 2000, fato que provocou a Advocacia Geral da União (AGU), em 2010, a reinterpretar a Lei nº. 5.709, de 7 de outubro de 1971, no intuito de limitar o acesso de estrangeiros à propriedade fundiária nacional.

O artigo 171 da CRFB inovou ao observar a nacionalidade da empresa, o que exigiu análise e o Parecer da Advocacia Geral da União (AGU), sendo que esse artigo foi depois revogado, pela Emenda Constitucional nº. 6, do ano de 1995. Frise-se que há outro importante Parecer da Advocacia Geral da União (LA 01/2008-RVJ), datado de 03 de setembro de 2008, aprovado em 19 de agosto de 2010 pela AGU, publicado no DJU de 23 de agosto de 2010.

Diante desse contexto, o debate acerca da aquisição de terras por estrangeiros é controverso, pois não há dúvida de que é necessário o controle, o monitoramento e a fiscalização para verificar a inserção estrangeira na economia nacional advinda da aquisição de terras e de seus recursos naturais, o que pode e deve ser buscado através de registros e de cadastro, com atualização dos dados pelos órgãos públicos de terra, até para que o Estado tenha controle das cadeias produtivas nacionais e locais.

É crível que parte dessa controvérsia cede ao se conhecer o teor da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros, pois somente assim se consegue compreender todo o contexto, além de da necessidade de se conhecer o que se escreve hoje, no exterior, em outras línguas e sobre outras realidades, inclusive constando que os Estados Unidos, país compreendido como de ampla liberdade negocial, recentemente se insurgiu contra a aquisição de (apenas) cerca de 100 hectares por nacionais de outro país,

como registra a doutrina de Devisate (2023)[9]:

> [...] O Departamento do Tesouro dos Estados Unidos anunciou nessa sexta-feira (5) que a compra de terras [...] pode se tornar mais difícil para empresas e cidadãos estrangeiros sob a nova regra elaborada pelo órgão e publicada hoje (5) no Registro Federal dos EUA.
>
> De acordo com a Reuters, a nova medida expandiria a jurisdição do Comitê de Investimento Estrangeiro do Tesouro, entidade responsável por revisar investimentos estrangeiros e transações imobiliárias para possíveis impactos na segurança nacional. [...] A proposta do Tesouro acontece depois que o Grupo Fufeng da China comprou, em julho de 2022, 121 hectares com planos de construir uma fábrica de moagem de milho (Destacou-se) [...]

Se apenas pouco mais de 100 hectares ensejam essa reação, lá; o que dizer da situação nacional?

Isto deve nos fazer refletir.

É importante lembrar que o Estado pode e deve regular o mercado de terra quanto aos investimento estrangeiro, desde que o país tenha controle da estrangeirização das terras, principalmente no que concerne o limite contido na lei nacional da apropriação de terras por estrangeiros, situação hoje inexistentes nos cadastros e registros fundiários dos órgãos públicos de terras.

Em apertada síntese, pontua-se que desde os primeiros anos do século XXI, cresceu o interesse global por terras, intitulado como *land grabbing* - operações comerciais (trans)nacionais de terras - em torno principalmente da produção de alimentos e de energia renováveis. Destarte, os poucos estudos no Brasil sobre a matéria estão direcionados à definição e a designação do processo, contendo um debate marcante em relação ao *land grabbing* versus estrangeirização da terra e à quantificação e a identificação dos agentes envolvidos (Pereira; 2022, p.14).

É importante esclarecer que Território no contexto nacional-territó-

[9] **DEVISATE**, Rogério Reis. Op. cit.

rio é um espaço territorializado por relações de poder, o que corresponde à apropriação e por não dizer expropriação. Assim, o território deve ser analisado sob o enfoque da multiescalaridade e da multidimensionalidade, em que um Estado-Nação, tem que ter a dimensão e o controle da terra e de seus recursos naturais, e as transações negociais que ocorrem em sua extensão territorial transacionada (Pereira, 2022).

Neste objeto tem que ser analisado o território como espaço de poder e o *land grabbing* vai além, visto que esse poder de detenção da terra lhe garante uso de todos os recursos que contém neste território, já que o objetivo do capital estrangeiro é de controlar não apenas a terra, mas sim todos recursos naturais e as suas transações comerciais existentes, fato que em si exige o processo de controle da estrangeirização da terra pelo Estado-Nação, caso contrário, ocorrerá uma mudança Geopolítica por meio da desnacionalização de seus territórios, fato que o país tem que ter um olhar sistêmico e holístico da sua Geopolítica da Questão Agrária, com sério risco de deixar de atender a base alimentar nacional em detrimento das exportações de *commodities*.

De todo exposto, extrai-se que o *land grabbing* se utiliza das estratégias de controle do território por meio da territorialização e territorialidade do capital via relações de poder, em que Estado-Nação flexibiliza, através de normas e de política pública, no afã de favorecer a apropriação de terras; de territórios e dos recursos minerais; de relações sociais; culturais; e econômicas (Pereira, 2022).

Após esse quadro normativo e de política adotada pelo Brasil, salienta-se que a metodologia adotada foi exploratória e indutiva com a revisão de normativas; de comissão de inquérito; de projeto de lei; e de bibliográfica sobre a temática, além de analisar dados quantitativos existentes nos órgãos públicos de terra e de doutrinadores que tem estudos conclusivos, permite delimitar que o problema da pesquisa foi confirmado, a saber: a crescente razão da demanda mundial por terras brasileiras frente ao descontrole do Estado-União em delimitar quais políticas públicas institucionais, normativas e de mando que podem ser adotadas para promover um melhor Controle, Monitoramento e fiscalização visando controlar e ordenar a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros no país?

O objetivo Geral deste estudo foi no sentido de vislumbrar a melhor

compreensão do tema proposto, de maneira que os assuntos foram ordenados obedecendo a análise da CPI da venda de terras para estrangeiros; das normas vigentes, em primor a Lei nº. 5.709, de 1971, que regulou a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país, ou por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil; do Decreto nº. 74.965, de 1974, que regulamentou a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971; e do PL nº. 2963, de 2019, que regulamenta o artigo 190 da Constituição Federal, altera o artigo 1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o artigo 1º da Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o artigo 6º da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, transcorrendo pela atuação do Estado-União no controle ou descontrole dessas transações de terras por estrangeiros.

Os objetivos específicos foram: a) análise da CPI da venda de terras para estrangeiros; b) análise da aplicação da Lei nº. 5.709, de 1971; c) análise da aplicação do Decreto nº. 74.965, de 1974; d) avaliar o PL nº. 2963, de 2019; e) apresentar as conclusões e considerações da pesquisa.

Finalmente, a conclusão enfocou o fato de que o Estado-União necessita estabelecer mecanismos de gestão para ordenar as aquisições de terras por estrangeiras visto que o país não possui dados confiáveis do quantitativo de terras públicas e privadas adquiridas por pessoas naturais e jurídicas estrangeiras.

2. A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA VENDA DE TERRAS PARA PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS ESTRANGEIROS

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre Venda de Terras para estrangeiros foi instaurada por Requerimento do Deputado Márcio Moreira Alves, com o desígnio de apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo implantada por meio da Resolução da Câmara dos Deputados n.º 31, de 1967, com a seguinte justificativa:

> [...] **as denúncias** que vem sendo veiculadas pela Imprensa nacional. Só a **cessão de terras brasileiras a estrangeiros** seriam suficiente para esta Casa apurar o **interesse da procura e a finalidade explícita e implícita da sua utilização**. Acresce, porém,

> o levantamento aerofotogramétrico que se vem realizando por estrangeiros, **mais precisamente por americanos do norte**, que poderia **dar a outro povo um conhecimento melhor do subsolo brasileiro que a nós próprios**. Não haveria ligação direta entre o conhecimento de nossas terras por estrangeiros e sua compra? **Não poderia haver brasileiros, por interesses escusos, interessados nas cessões de certas terras, para certos estrangeiros** [...]. (Destacou-se).

Foram compostas a CPI por 11 deputados da Câmara dos Deputados, e em 1 de julho de 1970, foi emitido a Resolução da Câmara de Deputados de n.º 94/1970, pelo seu então Presidente Geraldo Freire, aprovando as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a venda de terras brasileiras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, e emitindo assim, relatórios que apuraram a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, com 8 (oito) volumes, destinando as suas cópias ao Poder Executivo e demais poderes constituídos, para adoção de medidas necessárias.

As medidas adotadas pelo Estado-União foram a edição do Decreto-Lei n.º 494, de 1969, e mais tarde surgiu a Lei nº. 5.709, de 1971, cuja norma está ainda em pleno vigor até os dias atuais, para assim regulamentar como se daria a aquisição de terras por estrangeiros no Brasil.

Para não nos alongar sobre o contexto, aqui reproduziremos parte do conteúdo da aludida CPI, cujo teor é de alta relevância para conhecimento do tema e foi considerado em artigo da lavra de Devisate (2017)[10], sendo oportuno trazer a colação a parte que nos interessa. Veja:

> [...] A CPI produziu material de inestimável valor e tanto que registramos, em livro[11] recém-publicado. Considero que citar tais trechos desta CPI é um dever, um favor a registro histórico e a única forma de destacar a relevância e riqueza do seu conteúdo. Embora seja documento público, não é exatamente fácil de ser acessado. Cito, portanto, trechos, por

[10] DEVISATE, Rogério Reis. **Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro: cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou)**. Site Jus Navigandi, 03.12.2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro/2. Acesso em: 05 nov.2023.

[11] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, p. 316/317.

acreditar em sua relevância atemporal e entender que tem cada vez mais importância as conclusões dos seus laboriosos trabalhos. [...] Já no Volume I, consta que oitenta latifundiários seriam possuidores de cerca de "vinte milhões de hectares", fazendo também referência à venda e aquisição de terras por estrangeiros, inclusive na Amazônia. Para situar o leitor na abrangência do tema, ora destacaremos trechos do importante discurso pronunciado em Plenário, pelo Deputado Márcio Moreira Alves, publicado em 15.8.1967, no Diário do Congresso Nacional, fls. 4464/4468: O Sr. Márcio Moreira Alves: Sr Presidente, Srs. Deputados, venho hoje trazer à Câmara **minha apreensão sobre o futuro da segurança nacional e, na verdade, sobre a própria existência do Brasil como nação**. [...] Preservar a segurança nacional não é prender estudante nem padre, que clamam por reforma e liberdade, não é manter a todo preço um sistema de propriedades como o do Nordeste, onde se dá à vaca o que se nega ao homem [...] Esta denúncia é realmente isolada, refere-se apenas a uma das centenas de fazendas e propriedades que, neste País, se vendem a americanos, a alemães, a ingleses e a estrangeiros de modo geral. [...] Recentemente o IBRA, respondendo a requerimento de informações apresentado nesta Casa [...] publicou a lista de 80 dos maiores senhores de terra do Brasil. Esses proprietários teriam terras do tamanho do Paraná – do Paraná, que não é um dos menores da Federação – maior do que a Suíça, do que a Bélgica, do que a China Nacionalista, do que o Líbano, o Kuwait, a Albânia, Luxemburgo, Andorra, Liechtenstein, São Marinho e Mônaco juntos! Muito bem: desta relação constam diversas empresas norte-americanas, inclusive com nome camuflado de brasileiro, como é o caso, por exemplo, da Fazenda Bodoquena S.A, do estado de Mato Grosso, que possui 531 mil hectares e que, apesar do seu nome caboclo, do seu nome botocudo, pertence ao Grupo Rockfeller. E assim diversas outras. Desta relação escapou a pequena propriedade de que trato [...] a gleba cujo mapa de loteamento exibo aqui, está sendo vendido em pedacinhos de 60 acres, nos Estados Unidos, pelo preço de 202 dólares o acre. Lembro que dois acres e pouco formam um hectare. É um pedacinho de terra que podemos ter no quintal de

uma casa em Brasília, vendido por 202 dólares. Mas existe uma razão para isso. No apanhado que fizeram, traduzido pela Embaixada dos Estados Unidos, em São Paulo e que tenho em mãos, os vendedores apresentem as vantagens do seu negócio. [...]temos ouvido nesta Casa, visto na imprensa e por toda parte, graves e documentadas denúncias sobre a **alienação do minério e do potencial mineral do Brasil a estrangeiros** [...] É quase como naquela história do contrabandista que todos os dias atravessava a fronteira com uma bicicleta carregada de sacos de areia. Os agentes alfandegários abriam os sacos de areia e revistavam o contrabandista. Nada achavam de ilegal. Um dia [...] perguntaram-lhe: Que é que você contrabandeia, afinal? O contrabandista respondeu: **Contrabandeio bicicletas. Estamos vendo um contrabando de bicicletas, ou seja, o contrabando do óbvio. [...] São as reservas florestais, a mata, o mogno, o jacarandá, o babaçu.** [...] nessas extensas terras existem verdadeiros **campos de pouso.** Os aviões desses proprietários descem e sobem, sem o mínimo controle. [...] precisamos mandar investigar por exemplo, por que 1.600 pedidos para aquisição de terra são feitos por americanos e 200 por brasileiros [...] O Sr. Márcio Moreira Alves - Passo a analisar o que está sendo vendido [...] Segundo o relatório das companhias interessadas, essas glebas possuem uma densidade de **mogno e jacarandá** [...] o valor da propriedade, avaliada pelos norte-americanos é – pasmem os Srs. Deputados da Amazônia – de 38 milhões de dólares, ou seja, **setenta e nove bilhões de cruzeiros antigos.** Todo esse dinheiro, este volume de investimentos, segundo as companhias, está protegido de qualquer risco de confisco, expropriação, congelamento cambial ou outro, pelo famoso Acordo de Garantias de Investimento [...] o artigo 6º [...] **subtrai da soberania nacional**, do exame dos tribunais brasileiros e da aplicação das leis de nosso País todo e qualquer conflito que houver entre o dono estrangeiro e o Governo do Brasil [...] Não há no mundo rentabilidade comparável, nem sequer o petróleo do Kuwait [...] Que quer dizer "Proteção contra Posseiros?" Está aqui, neste mapa, o território das glebas negociáveis e esparsamente povoadas. [...] à margem do Araguaia [...] no mapa

existem as seguintes localidades povoadas [...] Portanto, **a proteção contra posseiros, que as empresas asseguram aos seus clientes, é o despovoamento da região.** [...] Se o comprador assim o desejar, pode mandar embora os moradores que lá vivem [...] com apoio da Polícia local e, se o solicitar, certamente com o apoio das Forças Armadas, para defender a sua terra [...] O Sr. Hermano Alves – Permita [...] quanto ao outro ponto, que é essa questão dos *squatters*, ou posseiros, é preciso nos reportarmos a conquista do território [...]O Sr. Moreira Alves – Tem V. Exa. Toda a razão. [...] foram arrancados do México, exatamente a esse pretexto, no século passado e no princípio deste século [...] preservar a **soberania** do Brasil [...] **Os aviões sabem e entram a seu bel-prazer, carregando materiais estratégicos, minerais, lá o que seja, ouro, diamante** [...] fato autêntico ocorrido por volta de 1959-1960. Aterrissou naquele território um avião de procedência estrangeira [...] mandou que fosse feita a apreensão do aparelho. Feita a apreensão, dentro de todas as normas jurídicas cabíveis, dias depois – pasmem V. está. E a Casa, se não conhecem o episódio – recebia S. Exa. Um telegrama do Ministro da Justiça mandando que liberasse o avião. O avião continha, inclusive, um aparelho de cujo nome técnico não me lembro, para o estudo do problema dos minérios brasileiros [...] fazendo a denúncia desses **aeroportos clandestinos** [...] Os fatos tiveram significativa repercussão [7] na imprensa, como exemplifica contemporânea matéria, do Jornal A TARDE: A venda de grandes áreas da Bahia a estrangeiros foi confirmado, ontem, pelo Delegado Regional do Departamento da Polícia Federal, durante a entrevista que concedeu à nossa reportagem [...] as áreas e seus compradores [...] os documentos não satisfaziam as exigências legais [...] não concedendo registro às propriedades citadas acima [...] no entanto [...] aquele magistrado [...] mandou registrar as propriedades [...] As riquezas das áreas [...] uma informação extraída da "Coleção de dados para investigação geológica e exploração mineral no Estado da Bahia [...] Verifica-se no Município de Correntina e arredores as seguintes ocorrências minerais [...] titânio [...] ouro [...] platina [...] diamante [...] ágata [...] mica e feldspato [...] No Volume II, há peculiar documento, intitulado **Audiên-**

cias perante a Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda, do Senado dos Estados Unidos da América [9], onde consta importante depoimento lá prestado (fls. 235 e seguintes), no qual lemos: [...] tenho pronto um depoimento escrito, que desejo ler [...] Esta informação se refere especificamente à venda de terras, no Brasil, a investidores norte-americanos [...] Caro Senador [...] nossa Embaixada em Brasília procurou os dois únicos registros de imóveis e tabelionatos existentes em Goiânia, capital do Estado de Goiás, em 21 e 22 de maio de 1965, nestas datas a Embaixada obteve certidões desses dois cartórios de imóveis de que não havia registro [...] de acordo com a lei brasileira [...] todos os contratos sobre imóveis [...] devem ser transcritos no registro de imóveis [...] para atribuir a propriedade, deve ser registrado no registro de imóveis do município onde se localiza a terra [...] A Embaixada informou [...] não haver loteamento autorizado [...] uma área de terra cultivada e pastagem com 9.992 alqueires (um alqueire equivale a aproximadamente 12 acres). A brochura distribuída por [...] descreve o Sr. [...] como uma pessoa que cuida de nossas empresas no Brasil [...] A Embaixada, portanto, ignora a existência de qualquer usina hidrelétrica de grandes proporções 155 milhas ao Norte de Brasília [...] Quanto á relação entre os compradores norte-americanos de terras brasileiras e a lei 4.504 [...] as brochuras da [...] que ela examinara não mencionavam essa lei. Ela exige o registro da terra no Instituto Brasileiro de Reforma Agrária [...] **400 milhas ao norte de Brasília**. Acrescentou a Embaixada que essa área não possui estradas de acesso [...] O Sr. [...]Possuo e vendo terras no Brasil [...] uso malotes dos correios para fazer publicidade e vender [...] O Sr Senador [...]- A essa terra que está descrevendo, comprada por V. Sa., **se chega de mula?** O Sr. [...] Quando a comprei, sim. Desde então, **construí uma estrada até lá** [...] O Sr. Senador [...] – Tem V. Sa. aí seu material de propaganda? [...] uma parte da estrada que construímos lá. Aqui a conexão com a BR-14 uma **rodovia de 2.300 milhas**, que vai de Belém ao Rio. E esta é agora uma rodovia oficial do Estado de Goiás, no Brasil [...] Pedimos ao governo brasileiro que a pavimentasse [...] O Sr. Senador [...] – Que são todos esses novos edifícios, modernos e fantasticamente belos (aponta para a capa)?

Ficam na sua propriedade? O Sr. [...] – Não, Excelência. O Sr. Senador [...] Por que estão na capa da brochura distribuída por V. Sa.? Ficam perto de sua propriedade? O Sr. [...] – **É a nova Capital do Brasil.** O Sr. Senador [...]– Bem, isso ocupa toda a capa da brochura, a nova Capital do Brasil. **Francamente, se eu fosse inocente e dominado pela fantasia, pensaria que isso teria algo a ver com a propriedade** [...] O Sr. Senador [...] Aqui está Brasília, correto? E fica a 400 milhas." O Sr. [...] – Certo. O Senador [...] – Que tem ela a ver com suas propriedades? [...] O Sr. Senador [...] – Pode dar-me uma justificativa para mostrar na capa inteira Brasília, quando esta fica a 400 milhas? O Sr. [...] – Creio que não é necessário, Excelência. É o meu negócio. O Sr. Senador [...] – Bem, é por isso que estarmos neste negócio, porque V. Sa. Está nesta espécie de negócio. Foi alguma vez proibido de atuar em qualquer Estado dos Estados Unidos da América? O Sr. [...]– Sim, no Estado da Flórida [...] o Estado da Califórnia [...] O Sr. Senador [...]– V. Sa. Tem negócios no Brasil e não sabe quanto dinheiro pôs neles? [...] Sr. [...] **minhas terras no Brasil, América do Sul, estão localizadas no Estado de Goiás, aproximadamente 400 milhas ao norte e um pouco a leste da nova Capital do Brasil** [...] **Nossas fazendas, que anunciamos para venda ou que já vendemos compreendem entre dois e meio e três milhões de acres, que dariam aproximadamente 4.500 milhas quadradas** [...] De fato, se transformasse essa terra numa faixa de 1 e meia milha de largura, ela se estenderia de Los Angeles, na Califórnia, à cidade de Nova Iorque [...] **é uma das melhores áreas de pastagens do mundo** [...] **é terra pioneira:** no momento não há escolas, hospitais etc [...] As lojas mais próximas ficam a 75 milhas [...]Das terras que possuímos no Brasil, separamos 144.000 acres que se denominarão Fazendas Experimentais do Mundo [...] objetivo de promover a democracia e uma vida melhor para o povo brasileiro [...] O Sr. Senador [...]– **Quantos acres calcula V. Sa que possua?** O Sr. [...] – **Bem, ao todo, possuo entre dois e meio e três milhões de acres**[**10**] **lá** [...]O Sr. Senador [...] – Agora **o Departamento de Estado põe em dúvida a legalidade dos seus títulos de propriedade** [...] O Sr. [...]essa gente através de

muitas gerações vem passando esses títulos de uma pessoa para outra. Muitas e muitas vezes usam exclusivamente o que chamam "uma compra e venda". Isso não é um título de propriedade. Ele deve ser registrado no cartório da sede do município onde se localiza a terra [...] Pois bem, se V. Exa for ao Brasil [...] a menos que tenha alguém familiarizado como interior do país e que saiba onde levá-lo, V. Exa. Estará irremediavelmente perdido lá [...] **Não há experts na América Latina: há tão-somente graus de ignorância** [...] **No Volume V** há anúncio publicado em jornal estrangeiro [11] relativo à venda de áreas com 500 acres no Brasil [12] e ofício de empresa - traduzido para a língua portuguesa - datado de 30.11.1967, endereçado ao Presidente daquela CPI, onde consta que, mesmo após três tentativas, não foi ainda possível registrar áreas [13] de certos grandes imóveis rurais. Há também documento com o timbre de governo estadual [14] da região Norte, relacionando propriedades supostamente pertencentes a negócios com estrangeiros, totalizando 465.077 hectares (correspondentes a 4.650.770 km2 ou 4.650.770.000m2) e longa e detalhada relação com centenas de imóveis. [...] Ademais, há documentos [16] relativos a terras no Maranhão e no Mato Grosso, sendo que deste consta que "alguns cartórios de registro não ofereceram, expressamente, a qualificação dos proprietários" e que podem "existir situações em que apareçam como proprietários elementos nacionais, sob pretexto, com vinculações à pessoas interessadas em sigilo", referindo-se ainda ao fato de que a "Amazônia matogrossense seja a mais procurada para as grandes alienações".

O então Ministério do Interior [17] enviou "aos dirigentes dos órgãos jurisdicionados o Aviso-Circular n. 011/67, de 6 de abril, versando sobre o problema do contrabando em geral e de minérios em particular" e a questão da "alienação de glebas extensas a estrangeiros", enquanto ofício [18] assinado pelo Presidente da CPI revela dúvida sobre o real tamanho das áreas de duas empresas estrangeiras que, somadas, ultrapassam um milhão e trezentos e tantos mil hectares. [...] **O Volume VII** possui documento - que se reporta à notícia intitulada Estran-

geiros já dominam a Amazônia e veiculada no jornal Correio da Manhã - onde cidadão dá a sua versão sobre navios que aportavam repletos de estrangeiros, conduzindo material monstruoso, de aparelhos e ainda desembarcam, com os mais finos, em grandes bolsas a tiracolo, tão pesadas que os mesmo foram com um lenço para poderem, ditas bolsas, suportar o peso e **passam pelas autoridades, sem serem molestadas por quem quer que seja** e no dia seguinte, **desaparecem nos barcos "luzeiros" que os estão esperando e somem Rio Negro e Rio Branco acima** (Destacou-se). Também há documento sobre grandes áreas adquiridas por estrangeiros, localizadas a **apenas 60 quilômetros da fronteira** com a Guiana Inglesa", onde se estaria "**explorando o nosso subsolo** [20] e com referência a localidades onde "**nenhum brasileiro pode entrar, porque eles não consentem**, concluindo com menção a uma ilha imensa no Amazonas, "no lugar Amatari", com aproximadamente "500.000.000m^2", que "pertence" a um estrangeiro (nossos os grifos). São relatadas "**violências praticadas**" por estrangeiros e seus comparsas contra posseiros, citando espancamentos, incêndios de casas, ameaças e abates de animais e requerendo a abertura de inquérito policial para apuração das responsabilidades, constando ainda, de Ata de Reunião da CPI, datada de 21/5/1968, referência a documento enviado ao Governador de Goiás (fls. 1.274), juntando peças de processos envolvendo esbulhos possessórios e ações de falsidade documental, acompanhados de documento endereçado ao Ministro da Justiça (fls. 1281 e 1282) com denúncias afins. Ofício endereçado ao Presidente da CPI e assinado pelo Governador do Pará, de 30.4.1968, menciona empresas estrangeiras operando o manejo de madeira na região e dizendo que uma delas possui "transporte próprio que lhe possibilita o escoamento da produção" (fls. 1.280), mas sem mencionar se há algum controle a respeito, além de referir-se à plantação de "mata homogênea de uma espécie denominada gmelina, planta de origem asiática" – falando em cerca de "um milhão de mudas" (fls. 1.288/1289) [...] (Destacou-se). **O Volume VIII** fala do "**choque já existente entre estrangeiros e nacionais**" e a indicação de que "dada a magnitude do problema, a vastidão da área onde ele

ocorre, **seria impossível** a uma CPI, principalmente face à exiguidades de meios e insuficiência de tempo, **levantar todos os fatos relativo ao assunto**" (fls. 1490 – Parte II – Parte Conclusiva, 1). Também menciona a criação de "pessoas fictícias" que teriam se "apropriado" de "vastas áreas nos Estados de Goiás, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Pará e Amazonas e nos Territórios do Amapá e Roraima"[23] e referências a estrangeiro que teria lesado mais de 3.000 compatriotas ao lhes vender terras, muitas "inexistentes" (item c, fls. 1.492), com o registro da "maneira violenta como atua na região", ao "expulsar os posseiros e moradores, muitos dos quais já na terceira geração habitando a região", mediante "intimidação, espancamentos, destruição de colheitas, incêndio de casas, matança de gado", fazendo menção a outros nomes estrangeiros (item e – fls. 1.492) dizendo que "ocupam treze grandes fazendas, de área total ainda não determinada [...] que abrangem" vários municípios no Oeste do São Francisco[24] - e com referência ao fato de que o Estado da Bahia as declara devolutas (Destacou-se). Lemos na parte relativa a "pessoas ou grupos ligados à venda de terras a estrangeiros": o nome de cidadão que teria criado "pessoas fictícias" e se apropriado de terras, relacionando nomes de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras com a indicação de que "**dominam várias áreas** no norte de Goiás [...] onde adquiriram terras [...] **por meio de documentação de origem espúria**" e referência ao fato de que a Polícia Federal cuidava da "apuração de fraudes cometidas em transações de terras naquela região", com nomes de pessoas ligados a imensas áreas, cada uma com centenas de milhares de hectares (itens "g" a "k"). Às fls. 1.496 (item "i") se fala sobre o isolamento da região do Alto Tapajós e de empresa que agia causando "profundas implicações sociais e econômicas", ao só deixar "passar carga de sua propriedade", gerando um "controle econômico de toda a zona", incluindo o transporte de combustíveis (Destacou-se). Além de tudo isso, ainda impressiona a relação com nomes de pessoas físicas e jurídicas e a quantidade de terras a cada atribuída (item 1.1) e, ainda mais, o contido no item 1.2, pelos detalhamentos dos nomes e áreas nos Estados de Goiás, Maranhão, Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso e Roraima (incluindo até o

Pico da Neblina, ponto mais alto do país – fls. 1.502, item g3) (Destacou-se). A CPI ainda aponta (fls. 1.504, item c) que [...] "**todos os tipos de fraude são aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos**" [...] (Destacou-se). E mais, atribuiu-se "valor simbólico a todas as transações feitas, **fugindo assim da escritura pública**, e assim, de um modo geral, começando os "grilos", isto é, através de um instrumento particular de compra e venda" (n.g.). Também lemos: [...] "**até o roubo de documentos de velhas igrejas** foi feito, sendo o papel branco de livros de registros paroquiais roubado para ser utilizado na confecção de escrituras, em tudo semelhante às feitas no século passado" (fls. 1.504, final). Por isso, a CPI recomendava que os Estados promovessem imediatamente as ações para **anular os atos de grilagem** "e, especificamente, dos que se refiram a terras devolutas" (Destacou-se). No documento, dois pontos se destacam, um relativo ao "grande número de informações onde se verifica estar sendo **feitas prospecções mineralógicas sem a observância do que prescreve o Código de Minas em vigor**" (fls. 1.505/1.06 – item d) e outro à "**sonegação de tributos federais**" (item e) – nossos os grifos. Graves referências são feitas sobre "**implicações quanto à segurança nacional**" (item e – fls. 1507 c/c fls. 1.509, item 2.2 – n.g.) e acerca da ideia de possível **linha em torno do Paralelo 15**, com a CPI considerando que, "**a impressão tida, ao examinar em um mapa, é a da formação de um cordão isolando a Amazônia do resto do Brasil**" e a advertência de que "sempre há coincidência entre pontos de interesse econômico e estratégicos" (fls. 1509, item c – (Destacou-se). Depoimento de 20.9.1967, prestado pelo autor do requerimento da instalação da CPI, diz que as investigações foram de "importância fundamental para a própria existência do Brasil" (fls. 1.515) e expressa dúvida sobre "**se mantemos ou não a soberania brasileira em vastas áreas do território nacional**" (Destacou-se). São citadas áreas imensas e que "grandes áreas do oeste da Bahia, fronteira com Goiás, áreas onde se presume existam ocorrências de minerais importantes, foram recentemente compradas por estrangeiros" (fls. 1.523 –

nossos os grifos) e, em depoimento de 26.9.1967 (fls. 1.536 e seguintes), lemos sobre clandestinos campos de pouso para aviões, sobre a aridez da região, "sem nenhum acesso por terra" e sobre fazenda que se destinaria ao "plantio de batatas" e que estaria situada "próxima à fronteira da Bahia com Goiás e Minas Gerais", com "**cerca de trinta quilômetros de largura por cento e trinta de extensã**o" (n.g.). Também se fala em outras áreas e sobre a "famosa investigação de contrabando de minérios atômicos" (fls. 1.538), novamente que "é proibido chegar perto desse campo" (de pouso) e que há "minas de fluorita" e também minério de chumbo (fls. 1.544), para concluir dizendo que, [...] "**não se pode conceber que o País permita a venda de glebas da extensão dessas** alienadas [...] tem cento e trinta quilômetros de comprimento por trinta de extensão [...] se por acaso realmente forem plantadas batatas neste lugar, o transporte destas para os mercados consumidores, sobretudo os das grandes cidades, certamente as tornará **as batatas mais caras do mundo**" (Destacou-se). Há depoimento do então presidente do IBRA (fls. 1547), entidade sucedida pelo INCRA, do qual destacamos relevantes trechos [25]: livros apreendidos pela Corregedoria Geral do Estado [...] as transações do Sr. [...]são sempre efetuadas dentro de um grupo de pessoas, geralmente em **vendas triangulares**, cujos componentes são representados pelos mesmos procuradores, quer figurem como compradores ou como vendedores [...] somando-se as áreas [...] encontra-se um total de um **milhão e trezentos e cinquenta e um mil hectares** [...] Apesar de ser **proprietário de todo o município**, **já vendeu mais terras do que as existentes** [...] algumas assinaturas tem letra extraordinariamente parecida [...] é **problema de segurança nacional e de polícia** [...] **terras devolutas da União** e, como tal, **não podiam ser concedidas em dimensão superior a três mil hectares** [...] **vi muitas escrituras de terrenos na região amazônica com tantos quilômetros de frente para o rio tal e fundos correspondentes, sem se dizer até onde** [...] **ao país interessa a exploração da terra e não a compra da terra** para se explorar a valorização e vendê-la posteriormente [...] **visando a uma melhor proteção ao patrimônio nacional**. A meu ver o

estrangeiro está muito mais avançado do que nós [...]" (nossos os grifos). Interessante também o Relatório feito em **papel timbrado do Ministério da Justiça e Negócios Interiores**, no qual nomes e detalhes das operações são minuciosamente citados (fls. 1819 e seguintes), inclusive apontando que **jamais existiram ou viveram certas pessoas apontadas como primitivas donas de terras** (fls. 1820), onde se lê: [...] identidades supostas, forjadas [...] conforme ficou provado com a certidão juntada [...] onde tal escritura, bem como as anteriores, foram registradas, está eivado de irregularidades de tamanha gravidade que motivaram enérgica decisão do MM. Juiz de Direito Corregedor em diligência especial realizada [...] **tais pessoas** [...] **jamais existiram** [...] são mais escandalosas ainda as fraudes verificadas [...]a hipotética posse da fazenda [...] teria 10.000 alqueires [...] **teria adquirido uma posse** [...] não obstante, conforme reza a escritura [...] **transferiu** [...] **domínio**, posse e ação na coisa vendida [...] lavrou ele próprio as escrituras [...] não consta a assinatura do tabelião[**26**] [...] está provado que se trata de personalidade fantasma [...] comprovam que jamais ocorreu naquela comarca qualquer processo de inventário [...]por terem sido declarados nulos e sem nenhum efeito os assentamentos nele lavrados [...] **origem ilícita das terras** [...] **nulidade dos contratos** [...] os seguintes delitos[**27**] [...] lesões corporais graves [...] cárcere privado [...] furto de 80 sacos de arroz e 40 de milho [...] constrangimento, mediante violências e ameaças, de pessoas humildes e de poucas luzes, moradores do local (algumas há cerca de 100 anos), a assinatura de contratos de arrendamento rural [...]incêndio criminoso de casas de posseiros [...] apropriação indébita de documentos expedidos pelo IBRA [...]abate, a tiros, de gado [...] importação, posse e porte de arma sem permissão [...] praticou atos privativos do legítimo tabelião [...] reconhecendo firmas de pessoas inexistentes" (Destacou-se.). A Resolução n. 94/1970[28], de 1º de julho de 1970, que aprovou o **Relatório e as Conclusões** da CPI e a remessa de cópias suas à Presidência da República para providências, nos dá bom resumo sobre tudo, in verbis: Parecer do Relator [...] Ofícios [...] n. 17/67, de 24 de novembro de 1967, dirigido à Assembleia le-

gislativa do Estado da Bahia, solicitando remessa de cópia do Parecer ou peças dos autos da CPI instaurada naquela assembleia para apurar o problema da venda de terras[**29**] [...] Radiogramas [...]De 26.4.68 ao Senhor Governador de Goiás relatando graves violências cometidas contra posseiros no município goiano [...] e solicitando urgentes providências para restabelecimento da ordem[**30**] [...] De 26.4.68 ao Senhor Governador do Maranhão, relatando graves violências cometidas contra posseiros no Município [...] e solicitando providências paras serem oferecidas garantias a diversos desses posseiros, que residem na cidade limítrofe [...] [**31**] d) Fotografias de peças de processos que estão tramitando [...]I) Ação declaratória de falsidade documental, cumulada de cancelamento de transcrição imobiliária [...]VI) [...]e) G) **CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES – É da história brasileira o interesse de grupos e mesmo de nações estrangeiras em partes do território nacional.** [...] **é fora de dúvida que na década de 50 recrudesceu o interesse de pessoas ou grupos estrangeiros na compra de grandes áreas no interior brasileiro**, tendo sido inclusive o fato objeto de sindicância e divulgando pela imprensa, conforme consignado no depoimento do Exmo. Ministro da Justiça perante esta CPI. [...] **intensificou-se, a partir de 1966, o interesse de estrangeiros** [...] **na compra de áreas de terras no interior da Bahia, norte de Goiás e Região Amazônica em geral. O vulto dessas compras e as irregularidades transpiradas** em muitas delas foi objeto de divulgação pela imprensa e de pronunciamento no plenário da Câmara dos Deputados, tendo o Deputado Marcio Moreira Alves requerido a constituição da presente Comissão de Inquérito" [...]1.1 Pessoas ou grupos ligados à venda de terras a estrangeiros[**32**]"a) apropriou-se de vastas áreas nos Estados de Goiás, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Pará, Amazonas e nos Territórios de Amapá e Roraima [...] **maneira violenta com que atua na região** [...]para se assegurarem da posse das terras de que se dizem donos usam de todos os processos possíveis para **expulsar os posseiros e moradores, muitos dos quais já na terceira geração habitando na região. A intimidação, espancamentos, destruição de colheitas, incêndios de casas, matança de cabeças de gado** são processos

usados [...]f) [...] ocupam treze grandes fazendas, de área total ainda não determinada, sendo a maior a de [...] com 382.500 ha abrangem os municípios [...] no Estado da Bahia [...]com mais de 504.000 ha [...]i) Esse grupo se localiza no Estado do Pará e no Território do Amapá [...]Comissão de Investigação do Ministério da Justiça darem esta área como de aproximadamente 1.250.000ha [...]l) [...]Graças a esse processo domina todo o Alto Tapajós, pois pela referida estrada, única via de acesso àquela vasta região, só deixa passar carga de sua propriedade ou por ela transportada, pois o único veículo que pode trafegar é de sua propriedade [...] firma que mantém o controle das margens da cachoeira e, portanto, a única habilitada a levar cargas para a região do alto rio [...] passa uma firma ou grupo a ter o controle real de vastas regiões [...] atividades ainda desconhecidas e que se ocultam sob a caixa postal [...]de Belém, Pará [...]Perfazem estas terras um total de 5.600.000 ha, distribuídas em 83 fazendas, sendo portanto a área atingida superior a 10% da área do Estado [...] Pode-se acrescentar a estes dados a existência de grandes áreas de terras [...]na região de exploração de Cassiterita [...]1.3 Métodos e processos de aquisição de terras – **É uma constante, na venda de terras a estrangeiros**, a presença do elemento nacional como intermediário. [...] assim passa a ser propriedade de um grupo estrangeiro, **apesar de muitas vezes, enquanto interessar, as terras ainda serem mantidas em nome de antigos proprietários, o que dificulta e muito o levantamento de áreas do território nacional em mão de estrangeiros.** [...] **os títulos individuais passam por meio de compra simulada, para o nome da pessoa ou grupo nacional ou estrangeiro, interessada na compra daquela região. Com isto é que se explica como vastas regiões de terras devolutas estaduais, apesar das limitações constitucionais, passam de um momento para outro a se constituir em enormes latifúndios** em mãos de pessoas ou grupos nacionais ou estrangeiros. Este processo foi usado em larga escala no estado do Mato Grosso [...] no estados do Pará e Amazonas, o que explica grandes extensões desses estados em poder do grileiro [...] requeridas como terras devolutas [...] c) **Grilagem – Por intermédio deste processo todos os tipos de fraude são**

aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos [...] conseguiu a posse de todo o Município [...] já tinha sob seu controle vastas extensões em toda a Amazônia [...] Dentro da "grilagem", verifica-se que, com o aproveitamento do que dispõe o Código Civil Brasileiro, que permite em seu art. 134, P. 2º, o uso da escritura particular para transações até NCr$ 10,00[**33**], sistematicamente dão esse valor simbólico a todas as transações feitas, **fugindo assim da escritura pública, e assim, de um modo geral, começando os** "**grilos**", isto é, através de um instrumento particular de compra e venda. É uma constante nas operações esse tipo a venda de terras, sempre pelo total de NCr$ 10,00 e sempre por intermédio de um instrumento particular, que posteriormente é registrado em um Cartório, já mancomunado para isto. Nesse processo de "grilagem", conforme verificado por esta CPI em sua viagem a Porto Nacional, **até o roubo de documentos antigos de velhas igrejas foi feito**, sendo o papel em branco de livros de registros paroquiais roubada para ser utilizado na confecção de escrituras, em tudo semelhantes às feitas no século passado. A técnica usada na fraude e no crime, por maus brasileiros, pode ser considerada quase perfeita e valendo-se dela é que muitos grupos estrangeiros estão hoje de posse de vastas extensões do território brasileiro. Sugere-se, pois, aos Estados que promovem, imediatamente, ações anulatórias de todos os atos de grilagem, e, especificamente, dos que se refiram a terras devolutas. 1.4 – [...] é muito grande o número de informações onde se verifica estarem sendo feitas **prospecções mineralógicas sem a observância do que prescreve o Código de Minas** em vigor [...] há informações de **prospecções clandestinas** feitas por seus atuais proprietários. [...]é grande o número de informações relativas no interesse demonstrado pela mineração por elementos estrangeiros. [...]2 – CONCLUSÕES – Do anteriormente exposto podemos concluir que, possivelmente desde a década de 50, vastas áreas do território nacional tem sido vendidas a pessoas ou grupos estrangeiros, sem a menor fiscalização. [...] Grande tem sido o número de fraudes já descobertas, o que denota a gravidade

do problema do ponto de vista criminal. [...] compra de terra em zonas de grandes possibilidades mineralógicas [...] c) **Implicações quanto à segurança nacional.** [...] **Pode-se notar que a concentração maior de terras vendidas a estrangeiros** está no Estado do Pará e Território do Amapá, **contornando a boca do Rio Amazonas** [...] A linha continua em seguida pelos municípios goianos [...] para depois penetrar no Estado da Bahia [...] Em seguida ela penetra nos Estados de Goiás e Mato Grosso, **nitidamente acompanhando o Paralelo de 15º. A impressão tida, ao examinar em um mapa, é a da formação de um cordão isolando a Amazônia**[**34**] **do resto do Brasil.** [...] sempre há coincidência entre pontos de interesse econômico e estratégicos [...]3 – Sugestões [...] o propósito de informar ao Congresso Nacional sobre **se mantemos ou não a soberania brasileira em vastas áreas do território nacional** [...] necessidade de preservar a soberania territorial do Brasil, controle e posse de terras brasileiras por estrangeiros ou por seus testas de ferro brasileiros [...]glebas em Goiás e Bahia de posse de estrangeiros, nas quais **existem aeroportos clandestinos** [...] oitenta maiores proprietários de terra[**35**] [...] **embora a fazenda se situe em uma região extremamente árida, sem nenhum acesso por terra, ela se destina ao plantio de batatas**. [...] **Esta plantação de batatas me parece suspeita** [**36**] [...] **Vão fazer plantação de batatas no deserto** [...] num espigão denominado Serra do Ramalho. É uma zona mineralífera [...] **é problema de segurança nacional e de polícia, também**. [...] através de um instrumento particular de compra e venda e de papel que é preenchido lá. **Esse instrumento particular de compra e venda é feito e impresso** [...] **e é encimado pelas Armas da República. A pergunta que desejo fazer é como um instrumento particular pode ter um símbolo oficial**, que distingue, justamente um documento oficial? [...] Mas não é documento oficial. É um documento particular de compra e venda. O que me chama a atenção é o fato de se **mandar imprimir um documento particular com as Armas da República, dando um caráter oficial** [...] **acharam uma mina de esmeraldas nessa região. E isso é anunciado justamente como propaganda da região**. [...] O SR DEPOENTE – **Nunca**

> **paguei, nem acho que deva pagar imposto de renda no Brasil** [...] E no que toca ao assunto das armas nacionais, **acha que é motivo de orgulho para o Brasil, para o Governo brasileiro, ter as armas nacionais nesse documento** [...] (Destacou-se).

Portanto, a CPI da Câmara de Deputados sobre Venda de Terras para estrangeiros foi um processo importante para o país visto que esclareceu com detalhes de depoimentos e com análise documental a necessidade de adoção de políticas públicas com normativas e ações efetivas para que o Estado-União tivesse o controle, o monitoramento e a fiscalização das transações imobiliárias de terras e a formação de uma nova geopolítica no país.

3. ANÁLISE DA LEI N.º 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971

No Brasil a Lei n.º 5.709, de 7 de outubro de 1971, contendo 21 artigos, regulou a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

A citada norma que rege a venda de terras para estrangeiros no país, originária de um período de ditadura civil-militar no Brasil, preveniu restrições em relação as operações e aos negócios dessa natureza, sendo aplicada tanto aos estrangeiros residentes no país como à pessoa jurídica estrangeira autorizada a operar no país, bem como aplicando esta norma as pessoas jurídicas brasileiras contratuais, ou societárias, que tem no seu quadro societário, pessoas físicas, ou jurídicas estrangeiras detentoras da maior parte do capital social, residentes ou com sede no exterior.

É importante salientar que a norma citada alhures possui os dispositivos específicos que tratam do quantitativo de terras que podem ser adquiridas por pessoa física estrangeiras, salientando que a aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não pode exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua, sendo que quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 (três) módulos, a aquisição será livre, independendo de qualquer autorização ou licença (§1º ao §3º, art. 3º, Lei n.º 5.709/71).

Pontua-se que a Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regula-

mentou os dispositivos constitucionais da reforma agrária, previsto no Capítulo III, Título VII, da CRFB, no seu § 2º, artigo 23, ultrapassou o limite de 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua fixados na Lei n.º 5.709, de 1971, mas relacionando a condicionante de anuência original do Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida, extraindo esta competência prevista no § 3º, artigo 3º, da Lei nº. 5.709, de 1971, do Presidente da República, consultado o Conselho de Segurança Nacional.

Vale ressaltar que a Lei n.º 5.709, de 1971, é clara no sentido de enfatizar que 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, sendo que os projetos deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área, e que sobre os projetos de caráter industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio (Inc. I-III, art. 6º, Lei n.º 5.709/71).

Além disso, a aquisição de imóvel situado em área considerada indispensável à segurança nacional por pessoa estrangeira, física ou jurídica, depende do assentimento prévio da Secretaria - Geral do Conselho de Segurança Nacional (art. 7º, Lei n.º 5.709/71).

Destarte, que a Lei nº. 5.709, de 1971, visando resguardar o controle de terras públicas para aquisição e para arrendamento trouxe em seus dispositivos procedimentos que os órgãos públicos de terra e os cartórios de registro de imóveis deveriam seguir, com o escopo de manter o controle dessas transações mobiliárias de terras por estrangeiros.

Deste modo, o artigo 8º e 9º (inc. I-III) da Lei n.º 5.709, de 1971, estabeleceu que na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, existe a obrigatoriedade da escritura pública, devendo nela constar para pessoa física estrangeiras, as seguintes informações: a menção do documento de identidade do adquirente; a prova de residência no território nacional; e quando for o caso, autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria - Geral do Conselho de Segurança Nacional.

No caso específico de pessoa jurídica estrangeira, o ato tem que

constar a escritura a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição da área rural, bem como dos documentos comprobatórios de sua constituição e licença para seu funcionamento no Brasil (par. úni., do art. 9º, Lei n.º 5.709/71).

A norma nos incisos de I a III do artigo 10 da Lei n.º 5.709, de 1971, esclareceu o fato de que os Cartórios de Registro de Imóveis devem manter cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, devendo constar: a menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas; o memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e a transcrição da autorização do órgão competente, quando for o caso.

Por sua vez, o artigo 11, parágrafo único da Lei n.º 5.709, de 1971, relacionou a condicionante de que trimestralmente os Cartórios de Registros de Imóveis remetam, sob pena de perda do cargo, os registros à Corregedoria da Justiça dos Estados a que se subordinam e ao Ministério da Agricultura, a relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras, e quando se tratar de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional, a relação mencionada neste artigo deverá ser remetida também à Secretaria - Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Neste sentido, o artigo 12, §1º, §2º (Inc. I-III) e §3º, todos da Lei n.º 5.709, de 1971, quantifica que a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem, assim como as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento).

Também a lei trouxe nos dispositivos citados alhures, as formas de exclusão para as pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, que tenham áreas rurais inferiores a 3 (três) módulos fiscais; que tem sido objeto de compra e venda; de promessa de compra e venda; de cessão, ou de promessa de cessão, mediante escritura pública, ou instrumento particular devidamente protocolado no Registro competente, e que tenha sido cadastradas no INCRA em nome do promitente comprador, antes de 10 de março de 1969; e quando o adquirente tiver filho brasileiro, ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens (§ 2º, I-III, art.

12, Lei n.º 5.709/71).

Assim, como, trouxe a possibilidade do Presidente da República, por meio de decreto, autorizar a aquisição além dos limites fixados nestes dispositivos, quando se tratar de imóvel rural vinculado a projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País (§3º, art. 12, Lei n.º 5.709/71).

Pontua-se que a análise e as regras aludidas em alhures são derivadas na própria legislação que está em vigor, sendo essas as que geram a maior ênfase para análise do artigo que visa compreender sobre as vendas de terras aos estrangeiros, seus pontos centrais em que a casa de leis almejou envolver com a norma, que está a ponto de ser flexibilizada pelo novo projeto de lei que está em votação perante o Congresso Nacional.

Portanto, observa-se que a Lei n.º 5.709, de 1971, contém dispositivos essenciais e necessários para que o Estado-União possa ter o controle das transações imobiliárias de terras adquiridas por estrangeiros, bastando que seus órgãos sejam efetivos e que cumpram a norma nacional.

4. ANÁLISE DO DECRETO Nº. 74.965, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1974

O Decreto nº. 74.965, de 26 de novembro de 1974, regulamentou a Lei n.º 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

A citada norma contém 21 artigos, destacando o artigo 1º (caput e §§1º e 2º), que traz a condicionante de que só pode adquirir imóvel rural o estrangeiro residente no País; bem como a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil; e a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior, sendo excluídas os casos de transmissão causa mortis.

O artigo 2º do Decreto nº. 74.965 de 1974, relacionou a necessidade da anuência prévia da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, quando tratar de imóveis rurais situado em área considerada in-

disponível à segurança nacional. Por sua vez, o artigo 3º da citada norma pontua que na aquisição de imóvel rural por estrangeira, sendo física ou jurídica, da obrigatoriedade do ato da escritura pública, e quantifica que a soma das áreas não poderá ultrapassar 1/4 (um quarto) da superfície dos Municípios onde se situem comprovada por certidão do Registro de Imóveis (art. 5º, Decreto nº. 74.965/74).

Por sua vez, no artigo 6º, o citado Decreto descreve que o estrangeiro que pretender imigrar para o Brasil torna-se facultado celebrar, ainda em seu país de origem, compromisso de compra e venda do imóvel rural desde que, dentro de 3 (três) anos, contados da data do contrato, venha fixar domicílio no Brasil e explorar o imóvel.

É importante enfatizar que no artigo 9º do citado Decreto descreve os procedimentos administrativos através de Requerimentos que o estrangeiro deve protocolar junto ao INCRA para adquirir imóvel rural no pais, sendo obrigatório informar se possui, ou não, outros imóveis rurais; se, com a nova aquisição, suas propriedades não excedem 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua; e que a destinação a ser dada ao imóvel, através do projeto de exploração, se a área for superior a 20 (vinte) módulos.

Além dessas informações o Requerimento deve constar endereço da residência no país; a área total do município onde se situa o imóvel a ser adquirido; a soma das áreas rurais transcritas em nome de estrangeiros, no município, por grupos de nacionalidade; e qualquer das circunstâncias mencionadas nos incisos do § 2º do artigo 5º deste Regulamento.

No artigo 10 do citado Decreto, a norma descreve as etapas seguintes após a aprovação pelo INCRA, dos serviços cartoriais, em que o Tabelião deve lavrar a escritura, constando, obrigatoriamente, o documento de identidade do adquirente; a prova de residência no território nacional; a autorização do INCRA; e o prazo de validade da autorização é de 30 (trinta) dias, dentro do qual deverá ser lavrada a escritura pública, seguindo-se a transcrição na Circunscrição Imobiliária, no prazo de 15 (quinze) dias.

Quanto a destinação dos imóveis rurais adquiridas por estrangeiros o Decreto, no artigo 11, salienta que só poderão adquirir imóveis rurais quando estes se destinam à implantação de projetos agrícolas pecuários, industriais, ou de colonização vinculados aos seus objetivos estatuários,

e que a aquisição dependerá da aprovação dos projetos pelo Ministério da Agricultura, com apreciação dos projetos pelo o INCRA, para os de colonização; pela a SUDAM e a SUDENE, para os agrícolas e pecuários situados nas respectivas áreas; e pelo Ministério da Indústria e do Comércio, para os industriais e turísticos, por intermédio do Conselho do Desenvolvimento Industrial e da Empresa Brasileira de Turismo, respectivamente.

Vale esclarecer que além desses requisitos normativos obrigatórios, o artigo 12 do Decreto relacionou os documentos necessários comprobatórios que devem constar, como: a área total do município, onde se situa o imóvel a ser adquirido; a soma das áreas rurais transcritas em nome de estrangeiros, no município, por grupos de nacionalidade; o assentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, no caso de o imóvel situar-se em área considerada indispensável à segurança nacional; o arquivamento do contrato social ou estatuto no Registro de Comércio; a adoção de forma nominativa de suas ações, feita por certidão do Registro de Comércio, nas hipóteses previstas no artigo 13 deste regulamento.

Por outro lado, o artigo 13 do Decreto destacou que as empresas estrangeiras adotarão obrigatoriamente a forma nominativa as ações de sociedades anônimas, como: que se dediquem a loteamento rural; que explorem diretamente áreas rurais; e que sejam proprietárias de imóveis rurais não-vinculados a suas atividades estatutárias.

Após deferido o pedido lavrar se a escritura pública, devendo constar, obrigatoriamente: a aprovação pelo Ministério da Agricultura; os documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para seu funcionamento no Brasil; a autorização do Presidente da República, nos casos previstos no § 3º do artigo 5º, deste regulamento (art. 14, Decreto nº. 74.965/74).

Vale mencionar que os Cartórios de Registro de Imóveis devem manter cadastro especial em livro auxiliar das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual se mencionará: o documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas; memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; a autorização do órgão

competente, quando for o caso; as circunstâncias mencionadas no § 2º, do artigo 5º (art. 15, Decreto nº. 74.965/74).

Assim, como, contém no artigo 11 da Lei nº. 5.709, de 1971, bem como constam no artigo 16 do Decreto regulamentador, a obrigatoriedade de trimestralmente os Cartórios de Registro de Imóveis remeterão, sob pena de perda de cargo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e à repartição estadual do INCRA, a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, a relação das aquisições de áreas rurais por pessoas estrangeiras.

Portanto o Decreto nº. 74.965, de 1974, referência e regulamenta os dispositivos da Lei n.º 5.709, de 1971, que tratam da aquisição de imóvel rural por pessoa natural ou jurídica estrangeira, que se for aplicado pelo Estado-União trás segurança jurídica e a certeza do controle da aquisição de terras por estrangeiros.

5. O PROJETO DE LEI Nº. 2963, DE 2019

Antes de extrair os dispositivos principais e suas regras arrazoada pelo legislador a respeito do Projeto de Lei (PL) nº. 2963, de 2019, é importante destacar as alterações realizadas pela Lei nº. 13.986, de 7 de abril de 2020, conhecida como a lei do agronegócio, no parágrafo § 2º, incisos II e III, do artigo 1º, da Lei nº. 5.709, de 1971, em que os estrangeiros quando forem credores de qualquer modalidade de garantia poderão exercer o seu direito de cobrança, seja com a adjudicação do imóvel e/ou consolidação da propriedade para seu nome, sem que sejam aplicadas regras restritivas de aquisição (BRASIL, 2020).

Pelo exposto, há que se analisado esse dispositivo adicionado na lei, devido conflito com o artigo 190 da CRFB, que disciplina a necessidade de lei complementar para limitar o direito do estrangeiro em adquirir imóveis no Brasil, visto que nesse enfoque, para o credor estrangeiro, não haverá limites para adquirir o imóvel rural e liquidar assim o débito, passando assim, a ser uma modalidade de aquisição indireta, bastando apenas se sujeitar ao procedimento.

Em relação específica ao Projeto de Lei (PL) nº. 2963, de 2019, torna-

-se importante ressaltar que o Senado Federal já aprovou o mesmo no dia 15 de dezembro de 2020, e se encontra para votação na Câmara dos Deputados.

O PL nº. 2963, de 2019, regulamenta o artigo 190 da Constituição Federal, altera o artigo 1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o artigo 1º da Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o artigo 6º da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, com o objetivo de disciplinar a aquisição, todas as modalidades de posse, inclusive o arrendamento, e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo estas aquelas constituídas e estabelecidas fora do território nacional.

Pontua-se que as restrições estabelecidas no PL não se aplicam aos casos de sucessão legítima; às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, entretanto quando a aquisição, de imóvel for situada em área indispensável à segurança nacional, irá depender do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (§1º, art. 1º, PL nº. 2963/2019).

Outra restrições existentes no PL enfocou a obediência do artigo 3º, além da obrigatoriedade das informações sobre capital social e nacionalidade dos sócios no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), novas aquisições e alteração, transformação da sociedade, e de celebração de contrato de qualquer modalidade de posse (§1º, art. 2º, PL nº. 2963/2019).

Vale acrescentar que não há distinção entre os nacionais e os estrangeiros quando ao cumprimento da função social da propriedade quando adquirirem imóveis rurais, e que para funcionar no país tem que ter autorização do Poder Executivo (art. 2º, PL nº. 2963/2019); sem olvidar que estão sujeitas a aprovação pelo Conselho de Defesa Nacional a aquisição de imóveis rurais ou exercício de qualquer modalidade de posse, ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta de participação societária, constituição de fundos de investimentos quaisquer ou contratação de consórcios (I-IV, §1º e 2º, do art. 3º, PL nº. 2963/2019).

Por outro lado, o citado PL veda qualquer modalidade de posse, arren-

damento ou subarrendamento parcial ou total por tempo indeterminado de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira (art. 4º, PL nº. 2963/2019), além disso veda a habilitação à concessão florestal de que trata a Lei nº. 11.284, de 2 de março de 2006, não se aplicando à pessoa jurídica brasileira, ainda que constituída ou controlada direta ou indiretamente por pessoa, física ou jurídica, estrangeira (§ 2º, art. 4º, PL nº. 2963/2019).

Entretanto, ressalta que essas vedações não se aplicam quando se destinar a execução, ou a exploração de concessão; de permissão; ou de autorização de serviço público, inclusive das atividades de geração, de transmissão e de distribuição de energia elétrica, ou de concessão ou autorização de bem público da União (§ 3º, art. 4º, PL nº. 2963/2019); e nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia (art. 5º, PL nº. 2963/2019).

Vale ressaltar que no artigo 6º do PL, que há dispensa de qualquer autorização ou licença, a aquisição e qualquer modalidade de posse por estrangeiros quando se tratar de imóveis com áreas não superiores a quinze módulos fiscais, assim como deverão cumprir do disposto no artigo 184 e 186 da CRFB (art.7º, PL nº. 2963/2019).

Outro destaque do PL, está contido nos parágrafos §1º e 2º, do artigo 8º, em que a soma dos imóveis rurais adquiridos e arrendados não pode ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem (art. 8º, PL nº. 2963/2019); que as pessoas da mesma nacionalidade não podem ser proprietárias, ou possuidoras em cada Município de mais de quarenta por cento (§1º, art. 8º, PL nº. 2963/2019); sendo excluídas dessas restrições as aquisições de áreas rurais quando o adquirente, no caso, for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão total de bens (§2º, art. 8º, PL nº. 2963/2019).

Por outro lado, a aquisição de imóvel que esteja incluída em área indispensável à segurança nacional depende do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (Art. 9º, PL nº. 2963/2019).

Neste sentido, salienta-se que o PL apregoa a indispensabilidade da lavratura de escritura pública na aquisição de imóvel rural, contendo o documento de identidade do adquirente; a prova de residência no território nacional; a autorização, ou a licença do órgão competente; e o memorial descritivo do imóvel georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro e certificado pelo INCRA (par. único, I-IV, art. 10, PL nº. 2963/2019).

Assim, como, há a obrigatoriedade dos Cartórios de Registro de Imóveis de manter o cadastro das aquisições de imóveis rurais das pessoas físicas e jurídicas estrangerias, contendo: a qualificação completa do proprietário; o número da matrícula do imóvel; empós os registro deve-se enviar os dados em até 10 (dez) dias para as Corregedoria da Justiça dos Estados, ao INCRA, ao Conselho de Defesa Nacional, e à Secretaria-Executiva deste órgão (I e II, §1º e 2º, do art. 11, PL nº. 2963/2019).

Outro dispositivo importante do PL é o artigo 12, em que o Congresso Nacional poderá, mediante decreto legislativo, por manifestação prévia do Poder Executivo, autorizar a aquisição de imóvel por pessoas estrangeiras, além dos limites fixados nesta Lei, quando se tratar da implantação de projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

Por fim, o PL trás alterações do artigo 1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962; do § 5º do artigo 1º e 2º da Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972; do §1º, artigo 6º, e §1º, art. 6º-A, da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996; assim como revogam a Lei nº. 5.709, de 7 de outubro de 1971 e o artigo 23 da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

6. SITUAÇÃO NOUTROS CONTINENTES. PARÂMETRO DE ALERTA

É mister esclarecer que quanto às restrições à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, remontam ao Império e, na fase Republicana, aos vários documentos constitucionais que inseriram dispositivos macros sobre a matéria. O Ato Complementar n.º 45, de 30 de janeiro de 1969, no artigo 1º, dispõe que "a aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro residente no país". O Ato Complementar n.º 45 foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 494, de 10 de março de 1969, revogado pela Lei n.º 5.709, de 1971, atualmente em vigor e regulamentado pelo Decreto n.º 74.965, de 1974.

A situação brasileira ainda não fugiu do controle, mas merece atenção

redobrada, como já alerta a doutrina de Devisate (2017)[12] ao considerar teoria estrangeira em relação à situação de outros espaços geográficos:

> [...] Sobre a realidade africana, já escrevemos: São livros não publicados no Brasil, com títulos como ***China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa*** (Segundo continente da China: como um milhão de migrantes estão construindo um novo império na África), ***THE DRAGON'S GIFT the real story of china in Africa*** (O presente do dragão: a estória real da China na África) e ***Will Africa Feed China?*** (A África alimentará a China?). Há outros, sobre temas correlatos e aquelas vastas áreas continentais, dos quais ora destacamos: ***Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*** (Como o mercado de terras cria o novo colonialismo), ***Il land grabbing e la guerra d'Africa*** (A grilagem de terras e a guerra na África) e ***Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland***" (Grilagem de terras na África: a corrida pelas ricas terras agrícolas da África). [...] (Destacou-se).

Diante desta relação normativa que trata de aquisições e de arrendamento de terras por estrangeiro residente no país, ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil tornou-se difícil de entender como o país não tem esse controle, seja pelo Conselho de Segurança Nacional; pelo Ministério da Justiça; pelo Ministério da Agricultura; pelo Conselho Nacional de Justiça; Pela Advocacia Geral da União; pelo INCRA; pela SPU; pelas Corregedoria Geral dos Estados; Pela Procuradoria Geral dos Estados; pelos órgãos públicos de terra dos Estados e dos Municípios; e pelos Cartórios de Registros de Imóveis.

Neste sentido, torna-se incontroverso o fato de que o país não se preparou normativamente, tampouco politicamente para tratar da aquisição e do arrendamento de terras por estrangeiros. A maior prova que é que a nossa lei nacional e seu regulamento são da década de setenta (1971 e 1974), quando muitas transações mobiliárias de terra já tinham sido realizado sem o controle, o monitoramento e a fiscalização do Estado-

[12] **DEVISATE**, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, p. 319/321.

-União, pois sua intensificação só veio ocorrer a partir do ano de 2007 e 2008 (Haje; Vieira Filho, 2012).

Frise-se que nas últimas décadas, em toda América Latina houve aumento dos investimentos estrangeiros em terras tanto sob a forma de aquisição, quanto na produção de *commodities* em diferentes áreas, por ativos fixos que se intensificou, passando a encontrar no Brasil um importante mercado de terras, simultaneamente abundante e desregulamentado, apesar da existência da Lei nº. 5.709, de 1971 e do Decreto nº. 74.965, de 1974.

Pontua-se que o processo de aquisição de terras por estrangeiros e o *land grabbing* pode se dar por meio de compra do imóvel; através do arrendamento; do contrato de parceria; do contrato de gaveta; ou por meio da constituição de empresas em nomes de terceiros para que possam adquirir terras, fusões, aquisições, entre outros tantos expedientes, apontando para a real gravidade da questão (Pereira, 2017). A mesma autora enfatizar que é necessário "[...] debater como ocorre atualmente o processo de estrangeirização da terra no Brasil como um elemento essencial do processo de controle terras [...]" (Pereira, 2017, p. 94).

No entanto, é incontroverso a ausência de dados confiáveis quanto a aquisição de terras por estrangeiros, inclusive o último Censo Agropecuário de 2018, não registrou nenhum mecanismo do *land grabbing*, identificando a origem estrangeira dos produtores rurais (IBGE, 2018).

Além disso, a internacionalização da propriedade da terra e do controle sobre o território também corresponde à internacionalização das cadeias agroalimentares, como parte do processo de transnacionalização do capital (Firmiano, 2022).

No que reportar-se a Lei nº. 5.709, de 1971 e ao Decreto nº. 74.965, de 1974, os principais destaques se deve ao processo de aquisição de propriedade imobiliária rural e arrendamento por pessoa jurídica, impondo aos Oficiais de Registro de Imóveis os procedimentos que tem que adotar quanto a obediência do tamanho da área a ser adquirida; as autorizações especiais a ser apresentadas; os livros a serem escriturados e o limite quanto à aquisição da propriedade, considerando-se as nacionalidades.

Desta maneira, a norma é específica e impõe ampla responsabilidade aos Registros de Imóveis na assistência desse controle das transações

imobiliárias, quer quanto à forma de aquisição; quer quanto à sua quantidade; bem como nas averbações dos contratos de arrendamento rural; já que sua inércia culmina, inclusive, na responsabilidade de ordem penal.

Além disso, as normas descrevem a necessidade e o assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Defesa Nacional (CDN), quando o imóvel se situar em área tida como indispensável à segurança nacional (art. 7º da Lei nº 5.709/71; art. 2º, Decreto nº. 74.965/74).

Para aquisição de imóveis rurais com área entre três e cinquenta módulos de exploração indefinida, em área continua ou descontinua, a pessoa física depende de autorização expedida pelo INCRA para a lavratura e para o registro da escritura respectiva.

Vale esclarecer que o módulo de exploração indefinida (MEI), é do INCRA a responsabilidade de definir o enquadramento, sendo o MEI a unidade de medida expressa em hectares, sua dimensão varia entre cinco e cem hectares a depender da zona em que se enquadra o município, impõe-se, cumulativamente, ao estrangeiro na aquisição de imóveis o dever de apresentar um projeto de exploração para áreas que superem os vinte módulos de exploração.

Ainda dentro dessas restrições, por previsão do artigo 6º do Decreto Regulamentador n.º 74.965, de 1974, admite-se que o estrangeiro, ainda residente em seu país de origem, celebrar contrato de compromisso de venda e compra de imóvel rural, com a condição de que imigre para o Brasil no prazo de 3 (três) anos contados da assinatura do instrumento, sob pena de ineficácia do compromisso.

Vale esclarecer que é necessário a observância quanto a soma das áreas rurais pertencentes a pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, não podendo ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) da superfície territorial do município de localização de imóvel rural, sem olvidar que Pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietários, em cada município, de mais de 10% (dez por cento) de sua superfície territorial.

No que concerne as pessoas jurídicas estrangeiras, primeiramente, deverão comprovar a regularidade de sua instalação e funcionamento no país, com a devida autorização concedida pelo Poder Executivo Federal. O artigo 5º da Lei nº. 5.709, de 1971, condiciona a aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras à implantação de projetos

agrícolas, pecuários, industriais ou de colonização (vinculados aos seus objetivos sociais).

Dessa maneira, é indispensável que se demonstre a aprovação do respectivo projeto pelo Ministério da Agricultura ou da Indústria e do Comércio, no caso de projetos de caráter industrial. Somente poderão adquirir área que não ultrapasse 100 (cem) módulos indefinidos de exploração, exceto na hipótese em que obterem autorização específica do Congresso Nacional para aquisições superiores ao limite legal.

Entretanto, há exceções as regras e a essas restrições, quando: área for inferior a 3 (três) MEI; Quando o adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens; Sucessão legítima quando o estrangeiro residir no Brasil.

É importante ressaltar que as regras e as restrições da Lei n.º 5.709, de 1971, se aplicam a qualquer alienação ou arrendamento de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira ou a ela equiparada, em casos como: fusão ou incorporação de empresas; de alteração do controle acionário da sociedade; ou de transformação de pessoa jurídica brasileira para pessoa jurídica estrangeira; bem como a aquisição ou arrendamento indiretos por meio de participações de quotas sociais ou ações de empresas detentoras de imóveis rurais.

Por fim, a normativa isenta da sujeição de suas condições e restrições as aquisições por estrangeiros de imóvel rural derivadas de sucessão mortis causa legítima, salvo em caso de áreas indispensáveis à segurança nacional.

Sob o mesmo ponto de vista do PL nº. 2963, de 2019, acima de tudo precipuamente, percebe-se que, não raro, as opiniões dos leigos têm se dado na superficialidade da matéria, focando em pensamentos a favor ou contra a compra de terras por estrangeiros.

Primordialmente, é salutar enfocar que em verdade, o PL nº. 2963, de 2019, trata de muito mais, pois preocupar-se tanto da aquisição da propriedade em si quanto da aquisição de posse, focando no argumento de que o país carece de investimentos estrangeiros, entretanto, tem que observar que necessidade de impor limite para essa aquisição para as pessoas físicas e jurídicas.

Neste sentido, torna-se oportuno salientar o que retrata o projeto de

lei a respeito no artigo 8º, § 1.º. Veja:

> [...] Artigo 8º. A soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras **não poderá ultrapassar ¼ (um quarto) da superfície do Município onde se situem**. Parágrafo 1º. Pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou possuidoras, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite fixado neste artigo [...]. (Destacou).

Assim, é crível concluir que poderão ser proprietárias ou possuidoras de 100% das terras de cada município, desde que sejam estrangeiras de nacionalidades diferentes.

O PL nº. 2963, de 2019 revoga integralmente a Lei n.º 5.709, de 1971, que decorre dos trabalhos da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (1967) e até hoje regula o sistema de venda de terras a não nacionais, pessoas físicas ou jurídicas, tendo sido recepcionado pela Carta Política de 1988, que em seu artigo 190 diz que a lei deve "limitar" a aquisição por estrangeiros — o que esse PL efetivamente não faz.

Também não cabe dizer que a norma precisa ser atualizada, pois a Lei de Terras de 1850 tem sua origem nos tempos de Dom Pedro II e muito bem regula as terras devolutas, sendo ainda hoje atual, aplicável, justa e perfeita para tratar dos casos que define.

Ademais, ao admitir pessoas jurídicas estrangeiras constituídas e estabelecidas fora do território nacional, afeta-se a regra de competência das ações judiciais eventualmente decorrentes dessa mudança prevista no PL em comento.

De fato, em caso de necessidade de ação judicial, estas serão movidas no exterior, salvo nas ações cuja competência seja por lei definida como a da localidade do imóvel ou no caso de haver foro de eleição, em cada caso.

A Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) estabeleceu tais circunstâncias nos seu artigo 53, inciso III, ao pontuar que é competente o foro do lugar onde está a sua sede, *"para a ação em que for ré a pessoa jurídica"*, ou onde haja agência ou sucursal (inciso "b"), sendo que esse PL apenas exige representante no Brasil, sem fixar que tenha

poderes para receber citação ou que seja aqui o foro! E não sejamos inocentes para achar que a multinacional ou transnacional que tenha a seu favor o câmbio de dólar ou euro acima de cinco por um aceite foro de eleição nos contratos.

Esse ponto nos faz lembrar do conflito de competência suscitado em antiga ação judicial sobre trecho ferroviário Santos/Jundiaí em que o Barão de Mauá foi prejudicado porque se decidiu que o foro competente era o da Inglaterra.

Por fim, já ouvi argumentos de que ninguém é obrigado a vender. Verdade, mas, como disse-se acima, com um câmbio de dólar, ou euro acima de cinco por um, nossas terras são baratas aos olhos do mundo e a Amazônia Legal (60% do país) é muito cobiçada, de sorte que ficará difícil resistir a esse previsível avanço de aquisições que podem chegar a 100% da área de cada município brasileiro.

Com a mudança proposta pelo PL nº. 2963, de 2019, a norma alteraria o entendimento consolidado pela Advocacia-Geral da União (AGU), no Parecer LA 01/2010, emitido em consonância com as disposições do artigo 190 da Constituição Federal, visto que referido parecer da AGU compreendeu pela recepção da Lei nº. 5.709, de 1971, pela CRFB, especialmente pela sua compatibilidade com a garantia constitucional do desenvolvimento nacional e com os princípios da soberania, da independência nacional e da isonomia entre brasileiros e estrangeiros.

Além disso, o PL nº. 2963, de 2019, destitui as restrições que incidem sobre as aquisições dos imóveis rurais por empresas brasileiras, ainda que sejam controladas por estrangeiros, flexibilizando demasiadamente as regras existentes, visto que ao prevalecer o projeto de lei, levaria a criação formal de pessoa jurídica brasileira por estrangeiro em território nacional para permitir a aquisição de terras por estrangeiros.

Desta maneira, se a flexibilização das regras contraria o comando do artigo 190 da CRFB não nos parece ser minimamente razoável o conteúdo do PL nº. 2963, de 2019, pois tem o condão de contrariar diversos dispositivos constitucionais a ponto de ser lesivo à segurança nacional e, por reflexo, atentatório à soberania nacional.

Por fim, nada há de errado ou questionável na necessidade expansionista ou no interesse de qualquer país. Não há nuance de qualquer sorte

de preconceito ou resistência a povos ou nações. A grande questão é: por qual motivo não somos, também, protecionistas, expansionistas ou nacionalistas? Se outros podem tudo fazer para proteger os seus, hoje e no futuro, por qual motivo não podemos valorizar e proteger o que é nosso e os nossos produtores nacionais? (Devisate, 2023).

7. DADOS DE TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS DE TERRAS POR PESSOA NATURAL E JURÍDICA ESTRANGEIRA NO BRASIL

Para melhor entendimento dos dados de terras no Brasil, cita-se a publicação do IMAFLORA do Atlas da Agropecuária Brasileira (2019) em que relaciona que dos 850 milhões de hectares que conformam o território nacional, 44% são áreas privadas, dominadas sobretudo por grandes propriedades, em que as maiores de 15 (quinze) módulos fiscais ocupam 22% da área nacional ou 182 milhões de hectares, ao passo que as terras públicas são 36%. Das terras públicas, os assentamentos são 5% (ou 41 milhões de hectares), as terras indígenas são 13% (com 112 milhões de hectares) e as unidades de conservação 11% (93 milhões de hectares). Restariam, ainda, no território brasileiro, 141 milhões de hectares com domínio ou propriedade desconhecida pelo Estado-União.

Diante deste quadro fundiário no país, pontua-se que todo estrangeiro pode comprar imóveis urbanos no Brasil quer seja casa, ou apartamento, nem precisando residir no Brasil. Não há limites para o investimento nessa modalidade de aquisição, seja em valores ou em quantidade de imóveis. No entanto, há restrições normativas para imóveis em áreas rurais ou regiões de fronteira com outros países,em que diante do quadro acima é preocupante, visto que o país tem um descontrole fundiário.

Desta maneira a legislação brasileira impõe limitações à aquisição de imóveis rurais, ou área de fronteira por estrangeiros, de forma que ao adquirirem propriedade no território pátrio estes devem observar um procedimento diferenciado e certas restrições quanto a localização e extensão do imóvel rural.

Os motivos utilizados para adoção desssa política pública e normativa é a defesa da soberania brasileira e a segurança nacional, objetivando frear a intervenção estrangeira no país e de limitar a exploração de terras

brasileiras por outras nações.

Assim, se um estrangeiro deseja realizar a compra de imóvel rural no Brasil, torna-se necessário observar a norma nacional sobre aquisição e arrendamento de imóveis rurais. Os requisitos para pessoa natural são: Possuir residência no Brasil; o tamanho da propriedade não poderá exceder a 50 módulos rurais; e dependendo do negócio possuir autorização prévia do órgão competente.

Quanto a pessoa jurídica, somente poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários; e que esses projetos deverão ser aprovados pelos órgãos competentes, dependendo da natureza do projeto.

O responsável pelos serviços de cadastros de imóveis rurais estrangeiros no Brasil é o INCRA nas terras da União, sendo que cada Estado tem seu órgão de terra responsável pelo Cadastro de seus territórios, e os Cartórios são os responsáveis pelos Registros dos Imóveis dentro de sua jurisdição, entretanto o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), em razão de deficiências claras, não espelham a realidade de terras sob controle de estrangeiros no Brasil.

Entretanto, não é possível mensurar a área rural sob titularidade estrangeira atualmente, primeiramente por haver burla na lei por estrangeiros que não realizam cadastro e registros, segundo quando declaram, o Sistema de Nacional de Cadastro Rural (SNCR) receber as informações que os responsáveis pelos imóveis declaram e não as validam, bem como não se interligam com os cartórios de registros de imóveis.

Sobre alienação de terras por estrangeiros os únicos dados que podem ser considerados oficiais são do INCRA e dos órgãos públicos de terra dos Estados, todavia não refletem a realidade das transações imobiliárias que ocorrem no país, em vistas do que já foi esplanado no parágrafo acima.

Destarte, é importante salientar que nem os próprios Cartórios de Registro de Imóveis tem dados que reflitam a realidade da alienação de terras por estrangeiros, inclusive muitos desses cartórios sequer têm livros próprios para esse fim, em que pese orientações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e as normativas nacionais.

Pode-se citar como exemplo o Estado do Pará que tem provimento

próprio pra esse fim, no entanto os cartórios de Registro de Imóveios não tem competência pra avaliar arranjos societários e origem de capital estrangeiro.

Pode-se, diante desse quadro, supor que quem burla a lei para alienar terras no Brasil, que são a maioria, não se submete ao controle das instituições públicas de terras e de registros, situação que a maioria que aliena com capital estrangeiro burla a lei nacional.

Diante deste cenário, é preocupante as transações imobiliárias que ocorrem sem que o Estado-União tenha controle e o monitoramento dessas aquisições e de arrendamento de terras por pessoa natural e jurídica estrangeira.

Vale ressaltar que esse fato é preocupante, visto que, a partir do momento que há interesse por aquisições de terra e de seus recursos naturais, as modificações locais e nacionais concernente ao uso da terra e da produção, reflete no aumento populacional e de consumo diversificado, bem como o aumento da concorrência por diferentes usos da terra nesses territórios, o que reflete em uma nova ordem geopolítica.

Além disso, o acesso à terra está estreitamente ligado à segurança alimentar; à redução da pobreza e aos meios de subsistência sustentáveis; de maneira que essas transações imobiliárias podem dificultar o acesso aos nacionais, sendo importante o controle preventivo destes acordos com os estrangeiros pelo Estado-União.

Assim sendo, as aquisições de terras em grande escala por estrangeiros pode estabelecer conflitos, denotando que os negócios de terras ocorrem sem controle do Estado-União, sendo que esses dados com essas informações sobre as aquisições por estrangeiros na maioria das vezes não está disponível ou acessível, seja nos órgãos de terra no cadastro e no registro nos cartório de imóveis.

O silêncio e a ausência de transparência em torno das transações imobiliárias de terras pode proporcionar a ensejo de enriquecerem à custa das populações locais vulneráveis, que muitas vezes não são adequadamente consultadas ou compensadas das posses legitimas mantidas pelo Estado-União na invisibilidade fundiária rural.

As bases do INCRA e, em geral as fontes oficiais de posse da terra no Brasil, têm fragilidades e limitações que torna impossível, a partir desses

dados, confirmar empiricamente todos os processos de compra de terras por estrangeiros, sem olvidar que há sonegação dessas informações por estrangeiros, sob a leniência dos órgãos públicos de controle.

Em sites não oficiais é possível acessar dados, como no endereço https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/19/actualidad/1526766954_914923.html, acessado no dia 14 de outubro de 2023, destaca que: "[...] De acordo com um levantamento da Grain, divulgado em dezembro de 2017 em uma reportagem do site De Olho nos Ruralistas, os grupos estrangeiros detinham cerca de 3 milhões de hectares no Brasil [...]".

No Correio Brasiliense, datado de 24 de julho de 2023, consta a matéria relacionado ao fato de que: "[...] Atualmente, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), grupos do exterior controlam ou detêm participação em 172 milhões de hectares de terras no Brasil [...]". Salienta, ainda, que: "[...] o cálculo leva em conta áreas registradas integralmente em nome de estrangeiros e imóveis rurais cujos detentores/arrendatários são de outro país e podem controlar os investimentos no Brasil[...]".

Esses dados são irreais visto que de acordo com a ONG Land Matrix, "o Brasil está entre os 5 (cinco) países com maior área envolvida nessas transações de terras, junto com Rússia, Indonésia, Ucrânia e Papua-Nova Guiné". Então esses dados não refletem a quinta posição que o país possui quanto as aquisições de terras por pessoas naturais e jurídicas estrangeiras.

Na doutrina de FAIRBAIN (2015) ressalta que as empresas estrangeiras possuem diversas estratégias para aplicarem investimentos com o objetivo de superar restrições, sendo uma das estratégias a incorporação de empresas cujas subsidiárias permitem atuações no território. No que se refere aos dados quantitativos sobre a estrangeirização da terra há uma deficiência em escala global uma vez que é um processo bastante dinâmico e difícil de monitoramento e de controle.

Para burlar a lei as empresas estrangeiras se instrumentalizam pela adoção de estruturas societárias ilegais e abusivas que visam a ocultar o predomínio do capital estrangeiro na exploração dessas áreas e a dissimular a aquisição e exploração ilimitada de recursos naturais, praticando o chamado *land grabbing*, ou estrangeirização que se caracteriza

pela aquisição ou pelo arrendamento de terras, de forma acelerada, por estrangeiros, estando muito presente em países em desenvolvimento, como o Brasil, que, em regra, são pobres em investimentos, mas ricos em recursos naturais, o que os torna bastante atrativos a investidores de países ricos com recursos naturais escassos.

Para esses negócios que violam aos limites previstos na Lei n.º 5.709, de 1971, as empresas burlam a norma quando realizam aquisições *de* terra; nas parcerias agrícolas; nos demais negócios congêneres, por si ou por intermédio de outras sociedades em que detenham participação sem que os órgãos de terra possam fazer o controle.

Sem olvidar que não há determinação expressa que determinem o bloqueio registrário dessa negociações imobiliárias nas matrículas dos imóveis onde as empresas estrangeiras figurem de qualquer modo como contratantes, adquirentes, arrendatárias, parceiras ou sob qualquer outro título.

Como constância desses negócios, o Relatório de 2016 da plataforma Land Matrix, revelam que, de 2000 a 2015, o quantitativo de 42,2 milhões de hectares foram negociados por empresas estrangeiras, sobretudo no Sul global o número também inclui intenções de compra. Desse total, 26,7 milhões de hectares foram efetivamente comprados em um total de 1.004 transações nos 15 (quinze) anos cobertos pelo relatório.

A título de comparação expõem os dados de Schu; Spavenello; Botene (2020), que retratam em seu artigo coletivo que nos municípios gaúchos as transações imobiliárias de terra envolvem:

> [...] do total dos 497 municípios gaúchos, 54 municípios apresentam operações de compra de terras [...] De modo geral, a média de área adquirida por estrangeiros, modalidade pessoa jurídica, entre os 54 municípios gaúchos analisados é de 913,30 hectares. [...] comprava-se que a compra de terras é uma realidade já efetivada em, ao menos, 10,9% dos munícipios gaúchos, sendo que esta aquisição (em termos de número de hectares adquiridos) é bastante variável. Em termos destinação, as atividades que mais tiveram ações foi o reflorestamento e a pecuária corroborando com outros trabalhos que também comprovam que os principais usos das terras adquiridas por estrangeiros visam estas destinações. [...]

Desta forma, como o Estado-União tem este descontrole das transações imobiliárias, quer seja pessoa natural ou juridica estrangeira, quando a norma nacional e seu regulamento dispõem que os órgãos de terra e os cartórios controlem os negócios envolvendo imóveis rurais.

De acordo com o Parecer CGU/AGU n.º 01/2008-RVJ, datado de 03 de setembro de 2008, aprovado pelo Parecer n.º LA- 01, de 19 de agosto de 2010, os mecanismos de controle são indispensáveis à conformação de uma política fundiária adequada ao Estado brasileiro, já a ausência desse controle geraria: expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação; valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim; crescimento da venda ilegal de terras públicas; utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; aumento da grilagem de terras; proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras; incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica; ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel; e aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional.

É importante observar que o direito brasileiro seguiu a teoria de titulus e modus adquirendi, significando que há necessidade do contrato de compra e venda, conforme previsto nos artigos 481 e 482, ambos do Código Civil, isto é, o titulus adquirendi, e do ato de publicidade de um modus adquirendi, ou seja, a tradição (em caso de bens móveis); ou a inscrição no registro (no caso de bens imóveis), conforme prevê os artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil.

Desta maneira, somente se houver a conjugação destes dois atos jurídicos pode-se falar em transferência de domínio. *Titulus* sem *modus* e *modus* sem *titulus* não gera a aquisição da propriedade no direito brasileiro.

É importante esclarecer que os Cartórios de Registro de Imóveis devem manter cadastro especial em livro auxiliar das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, conforme prevê o artigo 11 da Lei nº. 5.709, de 1971, e o Decreto nº. 74.965, de 1974, em seu artigo 15.

Além disso, os Cartórios devem remeter trimestralmente à Correge-

doria Geral da Justiça e ao INCRA a relação das aquisições ocorridas, com os dados exigidos por lei. Mesmo que inexista compra de imóvel rural, a comunicação desta ausência deve ser realizada, sem olvidar que tem envolvimento de outros órgãos de controle estatal, como Ministérios da Agricultura, do Congresso Nacional, do Conselho de Segurança Nacional, e do Próprio Presidente da República com limite maior do que dispõem a norma nacional.

Pontua-se que a lei e o seu regulamento, trás dispositivos claros quando for realizada aquisição de imóvel rural sem observância dos requisitos legais apontados, a transação será nula de pleno direito, de forma que não chegará a existir como ato válido juridicamente. Ademais, o tabelião que lavrar a escritura e o oficial que proceder ao registro estarão sujeitos à responsabilização cível, devendo arcar com os danos causados aos contratantes, e à responsabilização criminal, por prevaricação ou falsidade ideológica.

Acrescentasse ainda que ao efetuar o registro do imóvel, o estrangeiro deve apresentar CPF e passaporte emitidos pelo Governo Brasileiro, além da cédula de identidade, diante da formalidade e fiscalização imposta pela lei.

O tema aquisição de imóveis por estrangeiros no Brasil permanece divergente, mesmo após CPIs, Pareceres Jurídicos da AGU, e da norma nacional e seu regulamento disciplinando a matéria. Isto porque o tema envolve conceitos complexos como soberania nacional e defesa dos interesses pátrios, de forma que não é possível afastar totalmente os interesses políticos e normativos do Estado-União, diante das transações imobiliarias que se realizam em imóveis rurais por estrangeiros.

8. HOLLYWOOD SERIA MEXICANA, SEM A VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS[13]

A história é cíclica e sábia e as suas lições não devem ser ignoradas.

A Califórnia, estado norte-americano, era parte do território mexica-

[13] DEVISATE, Rogério Reis. **Hollywood seria mexicana, sem a venda de terras a estrangeiros**. A Gazeta do Amapá, 13.8.2022. https://agazetadoamapa.com.br/coluna/2604/hollywood-seria-mexicana-sem-a-venda-de-terras-a-estrangeiros

no, assim como o Texas e o Novo México. Os mexicanos perderam 55% do seu território, com o processo de venda de lotes a estrangeiros. O fato é que, empobrecido por 11 anos de guerra por Independência, o México precisava levantar fundos e, para isso, promoveu a venda de lotes de terra por baixo preço e a crédito, com isenção de impostos e taxas, por 5 (cinco) anos. Em plena Marcha para o Oeste e atraídos pela campanha, colonos norte-americanos acabaram atravessando a fronteira. A chegada dos estrangeiros começou silenciosa, por livre ato dos colonos. Contudo, logo se tornou maciça.

A fixação das famílias fez com que tensões separatistas surgissem, até que, em 1835, ocorresse rebelião que deu origem à República do Texas, que vigeu até o ano de 1845, quando o Congresso dos EUA votou pela sua anexação à União. A partir daí, o enfraquecido e empobrecido governo mexicano cogitou defender a sua Soberania e expulsar colonos rebeldes na região da Alta Califórnia, quando os norte-americanos enviaram uma pseudo expedição científica, capitaneada pelo militar John Frémont. Logo se criou uma república independente que, em seguida, também se juntou aos Estados Unidos. A tomada das terras e a incorporação da região aos EUA se consolidou com o Tratado de Guadalupe-Hidalgo, firmado em 1848, formalizando a cessão da Califórnia e de outros territórios.

O Texas tem a 3ª maior economia dos EUA, só ficando atrás da Califórnia e de Nova Iorque. É terra com petróleo, gás natural e outras riquezas. A Califórnia é o estado com o maior número de milionários dos EUA. A pecuária é forte na região. Não seriam americanas as regiões de Hollywood, a base de foguetes de Houston, as áreas com o maior rebanho bovino dos EUA, os ricos poços de petróleo e gás e os territórios onde se cultiva o vinho californiano.

É bom relembrar que o México vendia pequenos lotes, passíveis de exploração pelas mãos humanas e força animal. Não eram comparáveis a imensos latifúndios existentes no Brasil, onde há áreas com milhares de hectares em um único título aquisitivo - como a que tem cerca de 100 km de comprimento e situa-se na Região Oeste do Estado da Bahia. Numa singela comparação, imaginemos os efeitos da livre aquisição dessas imensas áreas por estrangeiros e a sua ocupação com atividades produtivas e, também, com a formação de vilas, colônias e cidades, para onde possam ir os seus povos nativos. Imaginemos isso ocorrendo em pontos

da Região Amazônica e do nosso fértil Cerrado: não pode ser ignorada essa possibilidade.

O que faríamos se isso ocorresse? Colocaríamos as nossas tropas para enfrentar o exército, a marinha e a aeronáutica das grandes potências? Países como a China, com a maior população do mundo, precisam de constante aumento na aquisição de alimentos e, por isso, cabe indagar o motivo pelo qual ficariam apenas comprando os nossos produtos se poderiam comprar as terras e produzir, eles mesmos? Isso baixaria os custos e, decerto, os levariam a concorrer, interna e fortemente, com os produtores nacionais. Esse contexto não é apenas imaginário, pois envolve o que a antiga URSS fez com as férteis terras da Ucrânia, no Holodomor.

Por outro lado, no luxuoso hotel ***The Fairmont***, na Califórnia, em 1995, reuniram-se cerca de 500 líderes mundiais, quando concluíram que, nas décadas seguintes, cerca de 20% da população bastaria para assegurar as necessidades produtivas mundiais. A pergunta sem resposta envolve o que fazer com os 80% restantes. O quadro terrível se agrava com a possível futura carência de comida e água. Haverá países e povos que ainda os acessarão facilmente e os que sofrerão com fome e sede, principalmente quando se prevê que o planeta terá 10 bilhões de habitantes em 2050.

A possibilidade de ilimitada venda de terras a estrangeiros não é apenas questão negocial. Se fosse só a relação de direito privado entre vendedor e comprador, não haveria tanta preocupação. Contudo, a questão envolve a Soberania nacional e o futuro do nosso povo. Deveria ser tratada por plebiscito, para fazer valer, de verdade, a "consulta popular" que o Senado fez e que teve 131 votos a favor e representativos 6.585 votos contra!

9. GRILAGEM DE ÁGUAS[14]

Qual a quantidade de água necessária para produzir alimentos? Com essa pergunta é crível que reflexões importantes devem ser feitas, a partir do entendimento do que ocorre no mundo.

Novidades e novos enfoques surgem acerca da Grilagem de Terras,

[14] DEVISATE, Rogério Reis. **Disputa por terras e Grilagem de Águas**. Consultor Jurídico, 24.5.2023. https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/rogerio-Devisate-grilagem-aguas/

exatamente quando parecemos já conhecer e dominar o seu universo e as suas formas de atuação, inclusive desvirtuando, também, o bom uso do CAR – Cadastro Ambiental Rural, dando-lhe uso assemelhado ao que no passado se atribuiu ao Registro Paroquial, sobre o que já havíamos escrito[15] em 1997 e o Congresso Nacional agora discute.[16]

Agora o mundo se surpreende com processos de apropriação da água doce potável, num fenômeno que, nos círculos doutrinários estrangeiros, se chama de ***Water Grabbing***, passível de tradução como "Grilagem de Água".[17]

Antes de avançar, é bom desde logo se fixar a ideia de que não haverá Soberania Alimentar sem que haja abundância da oferta de água doce para as atividades ligadas à agricultura. Não se pode plantar ou criar sem que haja água nos vários estágios das atividades do setor e da cadeia produtiva. Portanto, a terra fértil é um dos lados da moeda, compondo-se o outro da água doce. Uma depende da outra em estreita ligação, para que a Soberania Alimentar seja realidade: "Se os governos dos países carentes de água não adotarem medidas urgentes para estabilizar a população e elevar a produtividade hídrica, a escassez de água em pouco tempo se transformará em falta de alimentos."[18]

Sem nos alongar a respeito, devemos nos lembrar da ocorrência de situações alarmantes pelo Globo, como as que já ocorrem em Portugal,[19] Israel e Jordânia[20]. E mais:

---

[15] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem e cadastro ambiental rural** — uma análise, para que o cadastro ambiental rural não seja desvirtuado e sirva à grilagem. Internet, artigo publicado em https://www.analisegeo.blog.br/single-post/2017/10/09/GRILAGEM-E-CADASTRO-AMBIENTAL-RURAL, 09.10.2017.

[16] DEVISATE, Rogério Reis. **Projeto de lei criminaliza o uso do CAR para fins de grilagem**. Site Consultor Jurídico, 25.3.2022. https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/rogerio-Devisate-pl-criminaliza-uso-car-grilagem

[17] BOMPAN, Emanuele e Marirosa Iannelli. **WATER GRABBING: I conflitti nascosti per l'acqua nel XXI secolo**. Verona: EMI, 2018.

[18] CETESB-SP. **O problema da escassez de água no mundo**. https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/informacoes-basicas/tpos-de-agua/o-problema-da-escasez-de-agua-no-mundo/

[19] Seca em Portugal: Governo admite tomar medidas mais fortes. Site SIC Notícias, Portugal, 16.5.2023: https://sicnoticias.pt/pais/2023-05-16-Seca-em-Portugal-Governo-admite-tomar-medidas-mais-fortes-3b9121d0

[20] Israel e Jordânia se unem para recuperar rio Jordão e mar Morto: Fundamentais nos ecossistemas do Oriente Médio, locais estão secando. Folha Uol. 19.1.2023: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/01/israel-e-jordania-se-unem-para-recuperar-rio-jordao-e-mar-morto.shtml#:~:text=Segundo%20o%20professor%20Salameh%2C%20o,afetando%20a%20vida%20ao%20redor.

> [...] "como calculou a revista National Geographic [...] apenas 0,007% da água do planeta está disponível para o uso e consumo de 7 bilhões de pessoas [...] "conforme o Banco Mundial revelou, a disponibilidade de água doce nas cidades ao redor do mundo pode cair em até dois terços. No total, segundo as Nações Unidas, 5 bilhões e pessoas poderão ter acesso precário à água doce em 2050."[21] [...]

Daí a relevância da ideia de "Grilagem de Águas", que representa a apropriação das fontes naturais e dos cursos de água e o uso de água para a produção que será consumida noutras localidades. A estrangeirização das terras não é o fim em si mesmo, pois se constitui em mecanismo a propiciar longa manus sobre terras noutras regiões para a produção e o uso da água. Curiosamente, não há interesse maior na aquisição de terras secas e desérticas, porquanto as práticas mencionadas sempre focam nas terras férteis. A partir desta singela ideia, fica fácil se compreender que a ideia genérica de tomada de terras, ocupação ou "grilagem" de terras bem público imóvel carregue consigo a água, como um valor absoluto, até aqui talvez subdimensionado no seu preço e importância estratégica e real, até pelo fato de que, como visto, está inexoravelmente conectada à terra. Se não estamos atentos a respeito, não significa que outros não estejam.

É notória a poluição de grandes rios pelo mundo e perceptível que lençóis freáticos tiveram perdas, por aumento significativo na extração, prejuízo da cobertura vegetal, poluição das águas na superfície e diminuição na precipitação de chuvas. O contexto se reflete em situações vaticinadas por estudiosos, relacionadas à oferta de água doce pura, tanto para consumo direto pela população quanto para servir às atividades industriais e agrícolas.

[21] WALLACE-WELLS, David. **A terra inabitável**: **uma história do futuro**. Título original The Uninhabitable Earth: A History of the Future - Tradução Cássio de Arantes Leite. São Paulo: Companhia das Letras, 2019 (trechos citados, às fls. 391 e 399).

10.CONCLUSÃO

No Brasil não se sabe ao certo qual a quantidade de terras está nas mãos dos estrangeiros, seja pessoa natural ou jurídica, visto que os dados estão em branco, e ainda, o próprio Governo no Parecer da LA -01 confirma a falta de controle, pelo INCRA.

Vale destacar que nunca houve ausência de legislação para controlar a aquisição de terras por estrangeiros, visto que já era ordenada no Brasil Império, pela Lei nº. 601 de 18 de setembro de 1850, como norma pioneira que regulou a propriedade privada no Brasil, em seu artigo 17, e que além dessa norma, existiu o Decreto do Governo Imperial n.º 1318, de 1854, visando regulamentar e restringir a aquisição de terras por estrangeiros, em que disciplinava a criação de colônias militares em áreas localizadas na fronteiras do Brasil, que tinham o escopo de proteger o território nacional contra conquistas estrangeiras.

Foi através da criação da CPI no ano de 1967 que ficou mais clarificado o descontrole de aquisição de terras por estrangeiros que tinha como escopo entender e apresentar um quadro analítico descritivo da aquisição de terras do Brasil aos estrangeiros, em que nos 8 (oito) volumes entregues ao Poder Executivo provocou medidas normativas em que foi editado o Decreto-Lei n.º 494, de 10 de março de 1969, publicado no Diário Oficial da União, que regulamentou o ato complementar nº. 45, de 30 de janeiro de 1969, dispondo sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, com vedação aos tabeliães e registradores de lavrar escritura e registrar negócios além de certos limites, previstos em seu artigo 8º, *caput* e parágrafos, reconhecendo o seu artigo 17 que os atos feitos em desacordo serão nulos de pleno direito, sujeitando os infratores ao artigo 319, do Código Penal, e que posteriormente essa norma foi revogada pela Lei nº. 5.709, de 1971.

Apesar da criação da Lei nº. 5.709, de 1971, que almejava criar regras com o fito de limitar as compras de imóveis rurais em favor dos estrangeiros residentes no Brasil, constatou-se que existe o descontrole estatal quanto manter esses dados reais e confiáveis, demonstrado que as autoridades brasileiras atualmente não sabem ao certo qual a quantidade de terras que se encontram sob domínio dos estrangeiros no país.

É importante destacar que a referida Lei nº. 5.709, de 1971, está ainda em vigor, entretanto tem o Projeto de Lei nº. 2.963, do ano de 2019, em trâmite no Congresso Nacional, que já foi aprovado pelo Senado Federal no dia 15 de dezembro de 2020, pode flexibilizar ainda mais esse descontrole.

Pontua-se que o PL nº. 2.963, de 2019, revoga toda Lei nº. 5.709, de 1971, destitui as restrições que incidem sobre as aquisições dos imóveis rurais por empresas brasileiras, ainda que sejam controladas por estrangeiros, flexibilizando demasiadamente as regras existentes, visto que ao prevalecer o projeto de lei, levaria a criação formal de pessoa jurídica brasileira por estrangeiro em território nacional para permitir a aquisição de terras por estrangeiros.

Para complicar ainda mais esse descontrole do Estado-União, a Lei nº 13.986, de 2020 (Lei do Agro), no parágrafo § 2º, incisos II e III, do artigo 1º da lei 5.709/71, possibilitou aos estrangeiros, que quando forem credores de qualquer modalidade de garantia, poderão exercer o seu direito de cobrança, seja com a adjudicação do imóvel e/ou a consolidação da propriedade em seu nome, sem que sejam aplicadas regras restritivas de aquisição, configurando uma modalidade de aquisição de propriedade indireta.

Verifica-se que apenas cruzar cadastros existentes não resolveria o problema, embora parte do entrave decorra do não diálogo entre os existentes.

Parte da conclusão acima referida está no fato de que, por exemplo, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é instituto de natureza ambiental e não de prova de titularidade e domínio ou posse e ocupação, de imóvel, não tendo qualquer natureza de prova a respeito, como, aliás, também ocorrida com o Registro Paroquial[22], o que poderia levar a erro o intérprete e o contexto.

Aliás, ao escrever sobre a Ação Discriminatória de Terras Devolutas, Devisate (2020) alertou que: "[...] Essa peculiaridade já se revela no seu

[22] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem e cadastro ambiental rural:** uma análise, para que o cadastro ambiental rural não seja desvirtuado e sirva à grilagem. Disponível em: http://rogerioDevisateemdpgerj.blogspot.com/2017/02/grilagem-e-cadastro-ambiental-rural-uma.html. Acesso em: 5 nov.2023.

propósito, que comete ao Judiciário o papel de dizer se aquela terra é pública ou particular, o que só reforça o histórico descontrole do Executivo sobre o patrimônio devoluto [...]".

Essa falta de controle está na base do contexto. Muitas são as possibilidades de aumento da segurança jurídica e uma delas está em sugestão de modificação da legislação, sem ônus para o Tesouro, formulada por Devisate[23], com o nome de Inventário da Raiz Fundiária, que, em resumo, decorreria de apresentação da cadeira sucessória na primeira negociação, após a edição de lei a respeito, de imóveis rurais com mais de 1.000 hectares, compreendendo o imóvel transmitente "e do que lhe deu origem e, assim, sucessivamente, até que se identifique a raiz fundiária no patrimônio público de origem".[24]

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850**.Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 2 out.2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 3 out.2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 494**, **de 10 de março de 1969**. Regulamenta o Ato Complementar nº. 45, de 30 de janeiro de 1969, que dispõe sobre a aquisição de propriedade rural por estrangeiro. Presidência da República Casa Civil - Subchefia para assuntos Jurídicos.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Lei n.º 5.709, de 7 de outubro de 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.

[23] Ib. id p. 374/378.

[24] DEVISATE, Rogério Reis. Obra cit., p. 377.

Diário Oficial [**da**] **República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 1971. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5709.htm. Acesso em: 4 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 74.965, de 26 de novembro de 1974**. Regulamenta a Lei n.º 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D74965.htm. Acesso em: 5. out. 2023.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer no GQ – 22**. Brasília: AGU, 1994.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer no GQ – 181**. Brasília: AGU, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Parecer n.º LA 01, de 19 de agosto de 2010**. Aprovo. Em: 19 - VIII - 2010. Aquisição de terras por estrangeiros. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 ago.2010. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agu/prc-la01-2010.htm. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL **Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: 3.out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 2.963 de 2019**. Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília, DF, Senado Federal, 2019. Não paginado. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955264&-

ts=1630438157099&disposition=inline. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10592.htm. Acesso em: 3 out. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.986, de 7 de abril de 2020. **Diário Oficial** [**da**] **República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 ago. 2020. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13986.htm#art51. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 342**. Processo: 0001436-80.2015.1.00.0000. Requerente: Sociedade Rural Brasileira – SRB. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 nov. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4756470 Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 104, de 29 de janeiro de 2021.** Estabelece os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, anteriores a 22 de julho de 2008, de que trata a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto n.º 10.592, de 2020. Disponível em: https://sistemasweb.agricultura.gov.br/conjurnormas/index.php/INSTRU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_104,_DE_29_DE_JANEIRO_DE_2021. Acesso em 25 out. 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional n.º 6, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 ago. 1995. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm. Acesso em 29 out. 2023.

DATALUTA. **Banco de Dados da Luta pela Terra**. Presidente Prudente, 2019. Disponível em: https://www.fct.unesp.br/#!/pesquisa/dataluta/. Acesso em: 14 nov. 2023.

DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, 412 fls.

DEVISATE, Rogério Reis. Site DireitoAgrario.com: **Estados Unidos criam novas restrições para a venda de terras a estrangeiros.** 06.6.2023. Disponível em: https://direitoagrario.com/estados-unidos-criam-novas-restricoes-para-a-venda-de-terras-a-estrangeiros/. Acesso em: 05 nov..2023.

DEVISATE, Rogério Reis. **Direito de superfície: categorização da propriedade bifronte e cotejo com a Lei da Venda de Terras a Estrangeiros**. Disponível em: https://direitoagrario.com/direito-de-superficie-categorizacao-da-propriedade-bifronte-e-cotejo-com-a-lei-da-venda-de-terras-a-estrangeiros/. Acesso em: 05 nov.2023.

DEVISATE, Rogério Reis. **Venda de terras a estrangeiros:** passado, presente e futuro cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou). Disponível em: https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro/2. Acesso em: 05 nov.2023.

DEVISATE, Rogério Reis. **Disputa por terras e Grilagem de Águas**. Consultor Jurídico, 24.5.2023. https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/rogerio-Devisate-grilagem-aguas/

DEVISATE, Rogério Reis. **Hollywood seria mexicana, sem a venda de terras a estrangeiros**. A Gazeta do Amapá, 13.8.2022. https://agazetadoamapa.com.br/coluna/2604/hollywood-seria-mexicana-sem-a-venda-de-terras-a-estrangeiros

DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem e cadastro ambiental rural** — uma análise, para que o cadastro ambiental rural não seja desvirtuado e sirva à grilagem. Internet, artigo publicado em https://www.analisegeo.blog.br/single-post/2017/10/09/GRILAGEM-E-CADASTRO-AMBIENTAL-RURAL, 09.10.2017.

DEVISATE, Rogério Reis. **Projeto de lei criminaliza o uso do CAR para fins de grilagem**. Site Consultor Jurídico, 25.3.2022. https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/rogerio-Devisate-pl-criminaliza-uso-car-grilagem

DIAS, Atos; LIMA, Thiago. **Aquisição transnacional de terras:** peculiaridades e continuidades de uma novidade velha**.** LIMA, Marcos Costa; OLIVEIRA, Eduardo Matos (Org.). Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional – Brasil e China em perspectiva. Recife: FASA, p. 57-80, 2019.

FAIRBAIRN, Madeleine. Foreignization, Financialization and Land Grab Regulation. **Journal of Agrarian Change**, [S. l.], v. 15, n. 4, p. 581-591, 4 out. 2015.

HAJE, Fábio Augusto Santana; Vieira filho, Marcus Peixoto José Eustaquio Ribeiro. **Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil**: uma avaliação jurídica e econômica. Rio de janeiro: IPEA, 2012.

INCRA. **Manual de orientação para aquisição e arrendamento de imóvel rural por estrangeiro**. Brasília: INCRA, 2013.

INCRA. **Aquisição e arrendamento de terras rurais no Brasil por estrangeiro**. Brasília: INCRA, 2018.

PEREIRA, Lorena Izá; PAULI, Lucas. **MATOPIBA: controle do território e expansão da fronteira da estrangeirização da terra**. Revista NERA, v. 22, n. 47, p. 148-172, dossiê MATOPIBA, 2019.

PEREIRA, Lorena Izá. **Liberação na aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil e o controle de terras**. Boletim DATALUTA, n. 112, p. 01-18, abr. 2017.

PEREIRA, Lorena Izá. **Geografia e Land Grabbing: Elementos para uma compreensão Geográfica do controle do território no século XXI**. Terra Livre, São Paulo Jul.-Dez. 2022 37, v. 2, n. 59. ISSN: 2674-8355.

PEREIRA, Lorena Izá. **Land grabbing, land rush, controle e estrangeirização da terra: uma análise dos temas e tendências da produção acadêmica entre 2009 e 2017**. Estudos Internacionais, v.5, n. 2, p. 34-56, 2017.

PEREIRA, Lutero de Paiva. **Imóvel Rural para Estrangeiro**. 4.ed. Rev. e Atual. de acordo com a Lei nº. 13.986/2020 (Lei do Agro). Curitiba: Juruá Editora, 2021.

WILKINSON, John. **Land grabbing e estrangeirização da terra no Brasil**. MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges (Org.). Questões agrárias, agrícolas e rurais. Conjunturas e políticas públicas. Rio de Janeiro: E-papers, p. 39-51, 2017.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de direito agrário**. 3. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCHU, Leticia Maiara Schu; SPAVENELLO, Rosani Marisa; BOTENE, Tailini Soares. **A compra de terras por estrangeiros em municípios**

gaúchos. Disponível em: efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/569/2023/03/a-compra-de-terras-por-estrangeiros.pdf. Acesso em 11 nov. 2023

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Os Imóveis Rurais na Prática Notarial e Registral:** Noções Elementares. 2ª ed. São Paulo: IRIB, 2014.

CETESB-SP. **O problema da escassez de água no mundo**. https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/informacoes-basicas/tpos-de-agua/o-problema-da-escasez-de-agua-no-mundo/

CORREIO BRASILIENSE. **Aquisição de terras por estrangeiros entra na mira da Justiça.** Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2023/07/5111075-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros-entra-na-mira-da-justica.html. Acesso em: 15 nov. 2023.

Portugal: SIC Notícias. **Seca em Portugal: Governo admite tomar medidas mais fortes**. Site SIC Notícias, Portugal, 16.5.2023: https://sicnoticias.pt/pais/2023-05-16-Seca-em-Portugal-Governo-admite-tomar-medidas-mais-fortes-3b9121d0

Folha, Uol: **Israel e Jordânia se unem para recuperar rio Jordão e mar Morto: Fundamentais nos ecossistemas do Oriente Médio, locais estão secando**. Folha Uol. 19.1.2023: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/01/israel-e-jordania-se-unem-para-recuperar-rio-jordao-e-mar-morto.shtml#:~:text=Segundo%20o%20professor%20Salameh%2C%20o,afetando%20a%20vida%20ao%20redor.

- CAPÍTULO 2 -

O VÉU DA POSSE AGROECOLÓGICA ATRAVÉS DA ÓTICA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

THE VEIL OF AGROECOLOGICAL TENURE THROUGH THE PERSPECTIVE OF SOCIO-ENVIRONMENTAL FUNCTION

Alexandre Valente Selistre[1]

Talai Djalma Selistre[2]

https://lattes.cnpq.br/4524677380868303

[1] Advogado, Professor e Pecuarista. Mestre e Doutor em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pós-graduado em Direito Agrário e Ambiental Aplicado ao Agronegócio pela Universidade Paulista (UNIP) associada ao Instituto Universal de Marketing e Agribusiness (I-UMA). Especialista em Direito Processual Ambiental pela Faculdade de Instituto de Desenvolvimento Cultural (IDC). Professor de Direito Agrário e Ambiental em pós-graduações no extinto Instituto Universal de Marketing e Agribusiness (I-UMA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), na Escola Superior da Magistratura (AJURIS), todas em Porto Alegre; no Instituto de Direito de Direito Constitucional e Cidadania (IDCC) e no Mestrado na Faculdades Londrina, em Londrina; no MBA da Escola Paulista de Direito (EPD) e no Curso de Formação para Jovens Agraristas da União Brasileira de Agraristas Universitários (CJAU). Palestrante e autor de diversos capítulos em obras coletivas e artigos científicos. Membro do Núcleo de Estudos em Sistemas de Produção de Bovinos de Corte e Cadeia Produtiva (NESPro). Membro da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU). Membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS). Sócio e responsável pela equipe de Agronegócio no escritório Juchem Advocacia. Pecuarista na centenária fazenda Santo Antônio, propriedade rural da família há 5 gerações, em Canguçu/RS

[2] Desembargador aposentado pelo Tribunal de Justiça do Estado Rio Grande do Sul (TJRS), Advogado, Professor e Pecuarista. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS), em Pelotas. 1° lugar em ambos os concursos para Juiz de Direito no Estado do Rio Grande do Sul e para Professor de Direito Civil na Faculdade de Direito de Pelotas (UFPEL). Também lecionou Direito Civil na graduação das Universidade Católica de Pelotas e na Faculdade de Direito Ritter dos Reis (UNIRitter), e Processo Civil na (UNISinos), em Porto Alegre. Assim como nos cursos de pós-graduação da Escola Superior da Magistratura (AJURIS) e na Escola Superior do Ministério Público, também em Porto Alegre. Palestrante em vários cursos, seminários e congressos, em âmbito regional, nacional e internacional. Cidadão Canguçuense pela Câmara Municipal e sócio efetivo da Academia Canguçuense de História. Pecuarista na centenária Fazenda Santo Antônio, propriedade na família há 5 gerações, em Canguçu/RS.

RESUMO: Este capítulo investiga a dinâmica complexa do Direito das Coisas, ao explorar a evolução histórico-jurídica, desde suas origens no Direito Romano antigo, perpassando pela Idade Média feudal, da Revolução Francesa até as implicações contemporâneas pelo arcabouço constitucional, civil, agrário e ambiental até analisar os conceitos de posse agrária e posse agroecológica no contexto brasileiro. Ao reconhecer a interação crítica entre agricultura, ecologia e posse de imóveis rurais, aborda as complexidades na busca por práticas sustentáveis de uso da terra, garantindo ao mesmo tempo produtividade, o acesso equitativo à terra e a conservação ambiental, dos fundamentos do Direito das Coisas e os marcos regulatórios temporais, à mudança de paradigma diante da função socioambiental da propriedade rural. Trata dos sistemas agroecológicos, enfatizando a relação simbiótica entre a produção agrícola e a sustentabilidade ambiental, ao promover a resiliência, a biodiversidade e a produtividade sustentável no contexto, ao incluir iniciativas de reforma agrária, regimes de direitos de propriedade e sistemas consuetudinários de posse da terra. Critica analiticamente as tentativas frustradas de reforma agrária por meio de narrativas violentas ou encobertas pela agenda ambientalista, e destaca a abordagem equilibrada entre produção agropecuária, independentemente de porte e a conservação ambiental através da ecoeficiência. Pela metodologia da revisão bibliográfica exploratória e bibliométrica, culmina na necessidade da conceitualização de posse agroecológica, ao contribuir para o debate sobre gestão fundiária e desenvolvimento rural, que promova a função socioambiental, a conservação da biodiversidade e resiliência ambiental, e a prosperidade do homem do campo.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Reais, agronegócio, produtor rural, apossamento, comunidades tradicionais amazônicas, (com)posse agroecológica.

ABSTRACT: This chapter investigates the complex dynamics of the Law of Things, by exploring the historical-legal evolution, from its origins in ancient Roman Law, through the feudal Middle Ages, from the French Revolution to the contemporary implications for the constitutional, civil, agrarian and environmental framework until analyze the concepts of agrarian tenure and agroecological tenure in the Brazilian context. By recognizing the critical interaction between agriculture, ecology and rural property ownership, it addresses the complexities in the search for sustainable land use practices, while ensuring productivity, equitable access to land and environmental conservation, the foundations of the Law of

Things and the temporal regulatory frameworks, the paradigm shift regarding the socio-environmental function of rural property. It deals with agroecological systems, emphasizing the symbiotic relationship between agricultural production and environmental sustainability, by promoting resilience, biodiversity and sustainable productivity in context, by including agrarian reform initiatives, property common rights regimes and ancient land tenure systems. Earth. It analytically criticizes the frustrated attempts at agrarian reform through violent narratives or those covered by the environmentalist agenda, and highlights the balanced approach between agricultural production, regardless of size, and environmental conservation through eco-efficiency. Through the methodology of exploratory bibliographic and bibliometric reviews, it culminates in the need for the conceptualization of agroecological tenure, by contributing to the debate on land management and rural development, which promotes the socio-environmental function, the conservation of biodiversity and environmental resilience, and the prosperity of rural people.

KEYWORDS: Real Rights, agribusiness, rural producer, possession, traditional Amazonian communities, agroecological (co-)possesses.

1. INTRODUÇÃO

A apropriação de bens é inerente à humanidade, desde aqueles móveis ou semoventes enquanto hominídeos eram nômades, coletores e caçadores no Plioceno, até os imóveis rurais ou urbanos, cuja individualidade particular remonta às ambições da burguesia, enquanto uma das alavancas da Revolução Francesa e remanesce até a contemporaneidade, porque fundamenta o direito natural à liberdade. O Direito Real, ou das Coisas, foi criado para regulamentar estas relações jurídicas que repercutem sobre bens privados e públicos, as contendas entre os legítimos proprietários e possuidores e eventuais conceitualizações. Todavia, esta intrincada dinâmica do Direito das Coisas e a própria definição de propriedade está longe de ser uma tarefa simples, ao contrário, como coerentemente já lecionava Caio Mário (2017):

> [...] A propriedade tem sido objeto das investigações de historiadores, sociólogos, economistas, políticos e juristas. Procuram todos fixar-lhe o conceito,

> determinar-lhe a origem, caracterizar lhe os elementos, acompanhar lhe a evolução, justificá-la ou combatê-la.[...]

Na mesma toada, Gustav Radbruch (1927) lecionava que "a propriedade é um instituto não fundado na experiência jurídica, mas anterior a toda experiência do direito". E, por mais incrível que possa parecer, lamentavelmente, na atualidade bacharéis em direito são graduados confundindo noções básicas sobre direitos reais, sem conseguirem diferenciar, na prática, a propriedade do domínio e da posse; desta direta, da indireta e da composse; sem sequer adentrar na discussão sobre ser a posse um fato, ou um direito. Mediante a metodologia da revisão bibliográfica exploratória e bibliométrica os autores procuraram esclarecer conceitos, através de uma regressão histórica-jurídica, analisaram a evolução dos Direitos Reais desde a História Antiga, passando pela Média, Moderna e Contemporânea, para cotejá-la sob as óticas do Direito das Coisas, Constitucional, Agrário e Ambiental hodiernos.

Nos tempos atuais de relativismo, onde tudo é constantemente questionado de acordo com os interesses do interlocutor, e as certezas são voláteis em contraste com a solidez considerada ultrapassada e conservadora, o diálogo é prejudicado. Sob a influência da bolha criada pelos algoritmos, as mensagens são distorcidas, as evidências são ignoradas, e os fatos são interpretados de forma tendenciosa para gerar engajamento, forçando estatísticas, conforme a narrativa (ECO, 1993). E isto não ocorre tão só nas mídias digitais, está permeado na sociedade como um todo, inclusive, há tempos, no próprio Poder Judiciário, pois antigamente haviam os chamados juízes alternativos (Carvalho, 1995), hoje ativistas judiciais, que julgam ao arrepio da lei, conforme predita sua percepção.

Até mesmo teorias tradicionais, pilares do conhecimento, como a comparação entre as de Savigny e Ihering sobre a posse, são contestadas como inadequadas frente a argumentações frágeis da diesege. Portanto, importa voltar às origens, retomar o que é elementar, para consolidar conceitos e justificar argumentos. Um regresso histórico aos primórdios da *de lege agraria* do discurso de Cícero, passando pelo Direito das Coisas, pela concepção de propriedade na Idade Média, chegando às Grandes Navegações, das sesmarias na colonização lusitana, ao desbravamento

dos bandeirantes, para atravessar o Direito Constitucional e Civil brasileiros, ao abordar a mudança de paradigma proposta pela função social da propriedade no Direito Agrário, em paralelo à preservação ambiental modernamente exigida.

Considerando ainda a escassez de literatura jurídica sobre posse agrária, ademais à agroecológica, que vêm sendo elucubradas, é essencial que se discuta e se compreenda esse tema para promover a ordem jurídica, econômica e social no Brasil, a partir da produtividade, seja para exportação ou o consumo doméstico, calcada em prudência jurídica e segurança alimentar.

2. DO DIREITO DAS COISAS EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-LEGISLATIVA

De acordo com três circunstâncias distintas, a uma, dada a adoção do sistema de segurança jurídica no Brasil, derivado da colonização portuguesa, baseado na *Civil Law* ou Direito Continental de origem romano-germânica, onde o juiz tem sua atuação limitada pela lei que o fundamenta; ao contrário da *Common Law*, ou Direito Consuetudinário, oriundo do direito anglo-americano, que valoriza os precedentes jurisprudenciais e os costumes, ampliando os limites da atuação dos magistrados (Marinoni, 2016).

A duas, desde a era das Grandes Navegações, período notoriamente narrado por Pero Vaz de Caminha em sua carta ao rei Dom Manuel de Portugal em 1500, descrevendo a chegada da expedição de Cabral e cunhando a frase: "Nesta terra, em se plantando tudo dá!" (Costa Porto, 1980). Quando resumia a ideia de que, com os devidos cuidados, qualquer planta poderia florescer ou germinar nesta terra fértil. Em virtude das vastas dimensões territoriais do país, com 8.510.000km^2, dos quais 639.944,79km^2 são agricultáveis (IBGE, 2019), portanto aptos para atividades agrárias, devido ao clima favorável e abundância de recursos hídricos.

E, a três, considerando o potencial agropecuário do Brasil, com recordes significativos de exportação, que o colocam como um dos prin-

cipais *players*[3], e fornecedores globais de produtos básicos, de primeira necessidade (OIE/FAO, 2022), torna-se fundamental o estudo da posse no contexto do direito agrário nacional, mormente no âmbito rural. Apesar desta perspectiva otimista, o Brasil ainda enfrenta obstáculos substanciais no cenário global. Os desafios incluem operações logísticas, que aumentam significativamente os custos de produção devido à infraestrutura inadequada, bem como problemas de regularização fundiária, corrupção e insegurança jurídica.

O conflito de terras vai muito além de debates acadêmico-doutrinários e discursos ideológico-partidários, chegando a episódios de violência real, o que evidencia a urgência da paz no campo, com base na segurança jurídica. Os enfrentamentos entre legítimos proprietários rurais, posseiros, comunidades tradicionais, indígenas, movimentos sociais e grileiros não apenas geram o confronto, mas também prejudicam a produção agropecuária e o setor primário como um todo. No entanto, é preocupante constatar que o direito agrário não é sequer oferecido como disciplina optativa/facultativa em diversas faculdades de direito brasileiras, o que demonstra o despreparo de muitos operadores do direito para lidar com questões fundiárias e possessórias, no que tange às relações jurídicas na esfera rural (Selistre, 2024).

Por isso, para dimensionar os Direitos Reais é essencial considerar a posse e a propriedade sob uma perspectiva histórica. É imprescindível examinar a evolução da propriedade como instituto do Direito Romano ao longo dos séculos. Moreira Alves (2010) destaca que, conceitualmente, a propriedade nesse período pré-clássico era mutável, não definitiva, sofrendo alterações de acordo com as mudanças políticas e sociais no desdobramento temporal.

Inicialmente, a dimensão sobre o que era propriedade para o Direito Romano, se vinculava à religião, e ambas era irrenunciáveis e absolutas à família, mas Cretella Junior (1995) observa que a noção de propriedade foi se modificando, passando a ser vista como um bem que dá direitos ao titular, mas também deveres e obrigações morais.

[3] Palestra concedida pelo professor Paulo César de Faccio Carvalho na XII Jornada NESPro & III Simpósio Internacional sobre Sistemas de Produção de Bovinos de Corte, em 27 de setembro de 2017, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

Segundo Rolim (2010) o Estado Romano, que era o *ager publicus* era classificado em, *ager scripturarium*, que eram os pastos e bosques que arrendava, sob um pagamento denominado *scriptura*; *ager arcifinalis* que eram os terrenos baldios que cedia a particulares para uso em determinado período de tempo, e o *ager adsignatus* que eram as terras cultivadas que podiam ser distribuídas pelo Estado.

Durante o período pré-clássico, ou arcaico (de 753 a.C a 130 a.C), existia apenas a propriedade quiritária, *ex jure quiritiu*, reservada exclusivamente aos cidadãos romanos, regida pelo *jus civile*, a Lei Civil, sob a autoridade do *pater famílias* sobre a coisa, como apontado por Hironaka e Chinelato (2005). Ou eventualmente, a quem tivesse o *ius commercii*, o direito de comercializar, fosse bem móvel ou imóvel, se situado na Itália ou nas províncias estendidas pelo *ius italicum*. Limitações eram impostas desde a Lei das XII Tábuas, tão sólidas que nem por dívida a propriedade poderia ser confiscada pelo credor entre particulares (Coulanges, 1975). Abrangia o uso do espaço aéreo e o subsolo, até onde fosse possível usufruir economicamente, como a obrigação de permitir que os galhos das árvores do vizinho se projetassem sobre seu imóvel, até uma altura determinada, por exemplo.

No Direito Romano atingiam bens móveis e imóveis, aos quais eram impostas limitações por interesses de particulares (direitos de vizinhança) ou por interesse do Estado. O proprietário deveria abster-se de certos usos da coisa (non facere) ou deveria tolerar que outrem dela se utilizasse (pati). Em termos gerais, o domínio sobre a terra para o Direito Romano era concebido como absoluto, oponível erga omnes, exclusivo e perpétuo, sendo caracterizado pelos seus elementos constitutivos: o ius utendi, fruendi et abutendi, ou seja, o direito de usar, gozar e dispor.

No período clássico (130 a.C. a 230 d.C.), surgiram outras formas de propriedade, como a bonitária, *in bonis* ou pretoriana, ampliando a extensão da cidadania a quase todos os habitantes do Império Romano. Na pretoriana, o pretor protegia qualquer um, até estrangeiro, que adquirisse a *res mancipi* pela simples *traditio*, pela tradição e não pela aquisição formal e solene quiritária. Porém a propriedade não era transferida ao comprador, pois o vendedor, se cidadão (*civis romanus*), poderia reivindicá-la quiritariamente.

À provincial que se referia aqueles imóveis localizados nas províncias externas, não alcançadas pelo *ius italicum*, quando os particulares, fossem cidadãos romanos ou não, e só era permitido ter a posse, mediante o pagamento do *stipendium*, ao povo se senatorial, ou *tributum*, ao príncipe, se a província fosse imperial, enquanto direito de ocupação por conquista, por meio do qual o Estado Romano enquanto *ager publicus*, adquiria o domínio sobre todas as terras das províncias.

E além da quiritária, da pretoriana e da provincial, neste ciclo ainda havia a propriedade peregrina, segundo as autoras (Hironaka e Chinelato, 2005), do latim *ex jure gentium*, pela lei dos gentios (Cartaxo, 1953). Esta se configurava àquelas pessoas que não tivessem o *ius commercii*, a quem a propriedade quiritária era negada por não serem, nem cidadãos nem comerciantes, entendidos, portanto, como meros possuidores. Conforme (Rolim, 2010) eram as terras nas províncias romanas, de propriedade do Estado, mas que podiam ser usadas pelos particulares através do *usus*, do *fructus*, do *prossessio* ou *habere possidere*. Quem possuía essas terras pagava ao Estado pelo seu uso, por isto, uma certa propriedade de fato passou a ser protegida por pretores e governadores, mediante ações fictícias análogas às reais, clausuladas para que o julgamento se desse como se o peregrino cidadão romano fosse.

Durante o período pós-clássico (230 d.C. a 530 d.C.), ao refletir a complexidade das relações socioeconômicas da época, diferentes espécies de propriedade foram se unificando até restar apenas uma no tempo do Imperador Justiniano (Marky, 1995). Nesse período (530 d.C. a 565 d.C.), a propriedade, *dominium* ou *proprietas*, era transferida pela simples *traditio* e estava sujeita a impostos e limitações pela administração pública do Estado. Quanto às restrições ao direito de propriedade, estas aumentaram significativamente, na altura máxima e distanciamento entre construções, ou na obrigatoriedade de permitir escavação de minas por terceiros, recebendo 10% do valor, em igual percentagem do Estado, por exemplo. Essa análise histórica é crucial para compreender a origem e evolução do conceito de propriedade na modernidade.

Ao adentrarmos na Idade Média, surgiram novas concepções que causaram uma grande mudança na natureza do entendimento sobre o direito de propriedade, pois o conceito foi construído nesta época, e não na Antiguidade. Como a maioria das terras na cultura medieval, perten-

cia ao Estado totalmente descentralizado, sendo públicas, e portanto, determinavam as relações de poder. A propriedade da terra incidia sobre o universo político, social e econômico, bem como no desenvolvimento da agricultura, quando foram se organizando enormes domínios senhoriais.

O senhor feudal detinha a posse da reserva senhorial, composta da residência deste senhor, a *manor*, um forte casarão ou castelo, uma igreja, os celeiros, estábulos, moinhos e plantações, além de pastos e florestas. Os *mansos servis* eram pequenas glebas de terras destinadas aos servos camponeses, para produzirem para sua subsistência, em troca do serviço e produção ao senhor, sem o caráter de propriedade. Foi nesse período que a propriedade passou a ser vista de forma fragmentada, desmembrada em domínio direto e domínio útil, sendo este último destinado ao vassalo, subordinado ao titular do domínio direto, seu senhor e suserano.

A característica dominante da propriedade no período feudal é a bifurcação do domínio, como se houvesse duas propriedades sobre o mesmo bem imóvel. Numa delas havia o dominium directum (domínio direto ou eminente), cujo titular e efetivo possuidor era o senhor feudal, proprietário da terra; e outra à qual pertencia o dominium utilie (domínio útil) desdobrada ao vassalo, em troca de segurança jurídica e militar, em uma "concorrência de proprietários" (Gomes, 2001), ou propriedade paralela (Cavedon, 2003), uma superposição de domínios de diferentes densidades.

Assim, houve a introdução de uma hierarquia derivada do Direito Público no Direito das Coisas, permitindo uma sobreposição de domínios de diferentes naturezas (Gischkow, 1988). A valorização da terra e a estreita relação entre o poder político e a propriedade levaram a uma identificação entre soberania e propriedade. Privilégios dos senhores feudais, da realeza e do clero, e o consequente recebimento de tributos, que perduraram por mais de mil anos, foram abolidos pela Revolução Francesa no século XVIII.

A ruptura com o regime de servilismo feudal medieval, teve como um de seus sustentáculos e melhor demonstração a forma liberal-individualista que tomou a propriedade privada (Cortiano Junior, 2001; Grossi, 2021). A burguesia ascendeu ao poder desobstruindo as instituições e humanizando os direitos, ao quebrar o sistema de propriedade plural, incompatível com seus interesses. A exclusividade e o individualismo da

propriedade privada traziam consigo o caráter libertário da Revolução (Monteiro, 1982), que se consolidou ao Código Civil napoleônico: "o proprietário de uma coisa tem o direito de usá-la como julgar conveniente; quer ele a conserve, quer ele a destrua, quer ele a guarde, quer ele a dê, ele é seu mestre absoluto" (Faure, 1855).

As ideias e mudanças propostas pela Revolução Francesa tiveram um impacto profundo, significativo não só na Europa, mas espraiaram-se pelo mundo, especialmente entre aqueles que defendiam a manutenção dos privilégios do regime anterior, como intelectuais e políticos aristocratas conservadores na Inglaterra, França e, posteriormente, na Espanha (Hobsbawm, 1989). A propriedade individual, a política liberal, a democracia e o nacionalismo advém da vanguarda da influência revolucionária francesa.

A partir de então, os jurisconsultos começaram a caracterizar o proprietário como *suae rei moderator et arbiter* (regente e árbitro de sua coisa) e a propriedade como *ius utendi et abutendi re sua* (direito de usar e dispor de sua coisa), descrevendo-a como "a faculdade natural de fazer o que a cada um apraz, a não ser que isto seja proibido pela força ou pelo direito" (Madeira, 2000). Dentre os diversos direitos, o de propriedade destacou-se sobremaneira, especialmente porque a Revolução ampliou horizontes e expandiu perspectivas, permitindo que alguém se tornasse dono sem depender mais de poderes estatais, militares ou divinos. Isso despertou ambições, embora também tenha intensificado a ganância, a especulação e a cobiça.

Essa peculiar essência da liberdade incluía a prerrogativa de fazer o que se quisesse ou dispor sobre a coisa, exceto o que fosse vedado legalmente, respeitando sempre os limites dos direitos alheios. O dono tinha a autoridade para agir conforme sua vontade em relação à sua propriedade, desde que não causasse danos à propriedade ou aos direitos de terceiros (Cretella Junior, 1995). Todavia, como para todo direito há um ônus correlato, criaram-se também deveres e obrigações morais aos proprietários (Rolim, 2010).

Neste ponto abrimos um recorte espaço-temporal, em um hiato paralelo que perpasse os reflexos da tomada da Bastilha no Brasil, pois o brado libertário também ecoava na Colônia de Portugal, na Inconfidên-

cia Mineira, em 1789. Contudo há que expor brevemente uma digressão histórica do sistema agrário no Brasil, porque, Querubini já preconizava que a estrutura fundiária de um país é de grande relevância para a caracterização de sua sociedade, podendo revelar-se como matriz de grandes conflitos e desigualdades, ou como fonte de progresso social e desenvolvimento econômico (Gonçalves, 2014).

A partir do Tratado de Tordesilhas, em 1494 (Junqueira, 1976), confirmado por meio da Bula *Pro Boni Pacis*, do Papa Júlio II (Stefanini, 1978), que repartia o mundo conhecido entre os Reinos de Espanha e Portugal, o desbravamento marítimo expansionista das Grandes Navegações, e o Descobrimento do Brasil (1500), a Coroa Portuguesa necessitada povoar a nova colônia. Mediante a primeira atividade econômica marcada pelo extrativismo de pau-brasil, através do sistema de Donatarismo, posse por dote, adotado pelo Governo-Geral, conforme exploração sob pena de retomada. O segundo sistema, o Sesmarial, em meados do século XVI, segmentou a superfície administrativa e territorial em quatorze Capitanias Hereditárias, porque transmitidas hereditariamente, em faixas paralelas de terra que partiam do litoral para o interior a oeste, modelando a colonização de Açores, a partir de 1530, no ciclo econômico da cana-de-açúcar, que junto à pecuária, repercutiram no que vieram a se tornarem os latifúndios. Possuíam, de fato, caráter obrigacional-confiscatório, pela exploração, colonização e pagamento do dízimo e vigera até 1822 com a Independência e o abolicionismo.

Para que se possa mensurar os desdobramentos da exploração do território brasileiro, durante a colonização portuguesa, no transcurso de tempo entre os séculos XVI e XVIII, é primordial que se traga uma lacuna característica sobre a forma de interpretar a posse e a propriedade. À época abrangida pelo período de 1578 a 1640, quando Portugal e Espanha estiveram sob o comando do mesmo monarca na União Ibérica, Filipe II, as expedições das Bandeiras alargaram a extensão territorial ao oeste do continente. Os bandeirantes foram fundamentais para a ampliação do Brasil durante o período colonial, explorando o interior do país em busca de riquezas como ouro, pedras preciosas ou a captura de indígenas para mão-de-obra escrava. Originários principalmente de São Paulo, suas expedições enfrentaram diversas dificuldades como doenças, fome e conflitos com aborígenes, porém conseguiram desbravar vastas

regiões como o Mato Grosso, Goiás e sul de Minas Gerais.

A forma de marcar esta ocupação era abrindo picadas, traçando estradas rudimentares, que não eram mais do que caminhos rudimentares, montando precários acampamentos isolados, mas que depois originaram vilarejos que foram evoluindo, apossando-se de espaços de terra, cada vez maiores, sem qualquer espécie de registro formal. Sua presença também foi relevante para a defesa do território contra invasores estrangeiros, porém suas ações foram marcadas pela violência e exploração dos povos indígenas, gerando críticas e questionamentos até os dias atuais. Apesar disso, sua contribuição para a história do Brasil, especialmente na expansão territorial e consolidação da presença portuguesa, foi inegável.

A doação das Sesmarias eram diplomadas através de Cartas Foral, de Doação, ou de Sesmarias, gratuitamente concedidas pela Coroa Lusitana a nobres fidalgos e homens de ricas posses, os sesmeiros, cujo objetivo era a ocupação, a exploração e a produção, em extensas áreas incultas, selvagens e inóspitas. Delegavam aos sesmeiros autoridade governamental, com poderes de administração e jurisdição. Havia uma peculiaridade que limitava a propriedade sesmarial, pela disposição expressa contra deixá-la ociosa, mediante o pagamento do foro de sesmaria, a sexta parte da produção. Caso contrário, o sesmeiro favorecido pela doada, que não conseguisse cumprir sua obrigação de produção, sofria a penalidade de ter suas terras confiscadas, que retornavam, eram devolvidas ao patrimônio da Coroa, daí a expressão "terras devolutas".

Querubini descreveu o regramento jurídico das Sesmarias, que, pela singularidade do Brasil Colonial, alcançou regulamento próprio, diferente do proveniente português, não obstante, remanesça como peculiar instituto jurídico do Direito luso-brasileiro:

> As sesmarias são um instituto jurídico próprio do Direito português e brasileiro. O cultivo foi o elemento normativo fundamental imposto como condição para aqueles que recebiam terras, o qual estava na base das disposições normativas do regime sesmarial. No Brasil, a aplicação do regime sesmarial surgiu como solução normativa do Direito português ao problema de como regular as terras, diante da necessidade de ocupação e povoamento do território por Portugal. O início da concessão de terras pelo

> regime sesmarial como instrumento de colonização se deu a partir da chegada da frota comandada por Martim Afonso de Souza no ano de 1531, durante o reinado de Dom João III, tendo como marco final a Resolução de 17 de julho de 1822, editada pela Mesa do Desembargo do Paço, a qual foi ratificada pelo príncipe regente Dom Pedro de Alcântara. A origem do regime sesmarial remonta à chamada "Lei das Sesmarias", aprovada durante o reinado de D. Fernando I, no ano 1375, que originalmente regulamentava a prática de concessão de terras sem uso ou desaproveitadas pelos proprietários negligentes a quem queria trabalhar, mediante o cumprimento de determinadas condições por quem recebia as terras, sob pena de caducidade da concessão. Os dispositivos referentes às sesmarias foram incorporados pelas Ordenações do Reino de Portugal, correspondendo à base das normas escritas do regime normativo aplicado no Brasil, especificamente nas Ordenações Manuelinas e Filipinas. (Gonçalves, 2014).

Importa considerar que, muito embora as sesmarias criadas por D. Fernando I tivessem a mesma finalidade de povoamento e produção, àquelas adotadas por D. João III para a colônia brasileira, traziam uma diferença substancial que segue repercutindo, arraigada ao sistema fundiário brasileiro, lá eram minifúndios, aqui, enormes extensões, em porções de cinquenta léguas de largura a contar da costa, que originaram os latifúndios.

Promulgada a Constituição do Império em 1824, a propriedade enquanto direito individual inviolável e absoluto fora positivada, moldada no Ideal Napoleônico de 1804. Neste interregno houve um evento chamado de Período Áureo da Posse por alguns doutrinadores (Maia, 1994), quando a posse primária era garantia do exercício da propriedade.

Posteriormente, entre o fim do regime das Sesmarias até a Lei de Terras de 1850, houve um período conturbado, por um regime de posses grifado por ocupações irregulares e desordenadas, pelo apossamento indiscriminado de áreas que redundaram na origem do Coronelismo. Foi uma época em que os legítimos proprietários rurais conviviam com possuidores de terras originárias de sesmarias (em que as obrigações de domínio não houvessem sido cumpridas), junto a possuidores irregulares, sem justo título ou de terras desocupadas, que também passaram a serem

denominadas por devolutas, em um conceito residual (Di Pietro, 2014).

Cretella Júnior (1990), comunga que o termo devoluto é oriundo do latim *devolutu(m)*, empregado no Direito Público para "indicar, residualmente, as terras que se afastaram do patrimônio das pessoas jurídicas públicas, sem se incorporarem, por qualquer título, ao patrimônio dos particulares". Meirelles (2004) esclarece que as terras públicas incluem, por exemplo, as terras devolutas, as terras ocupadas por comunidades indígenas e os terrenos de marinha. Odete Medauar (2011), define terra devoluta como aquela que foi devolvida, que retornou ao patrimônio público por estar sem dono, por falta de titularidade. Arnaldo Rizzardo escreve que "[...] terras devolutas leva a entender terras devolvidas, e devolvidas porque o titular a quem foram entregues descumpriu os encargos ou obrigações a que se comprometeu [...]" são confiscadas do beneficiário perdendo-as em favor do Estado (2015). Melina Lemos Vilela (2017), sintetiza: "Terras devolutas são as terras doadas mas devolvidas à Coroa ou à União, por não terem sido devidamente utilizadas, constituindo assim como uma das espécies do gênero terras públicas."

Durante este intervalo não havia uma entidade organizada, um lugar ou formalidade para o registro da propriedade imobiliária, que se transmitia por simples contrato, posse ou herança, de forma bastante insegura, em total ausência de transparência. Havia, portanto, insegurança nas relações comerciais de compra e venda e garantia de crédito, bem como a necessidade da instituição de uma repartição pública para o registro das negociações imobiliárias e publicidade formal de hipotecas. Ao constatar que posseiros ocupavam ilegitimamente terras devolvidas ao Governo Imperial, este instituiu a cada Vila ou Comarca, juízes de sesmarias e os Pilotos, que eram técnicos especializados em medição (Varela, 2005).

Surge então, em 1850 a Lei de Terras ou Estatuto das Terras Devolutas n.° 601/1850, que introduziu várias disposições ao incluir a proibição de apropriação das terras devolutas, exceto por compra e venda; a concessão de títulos de domínio para os detentores de sesmarias não confirmadas; a emissão de títulos de domínio para portadores de outros tipos de concessões públicas; a legitimação da posse de terras devolutas adquiridas de maneira tranquila, pacífica e antes da promulgação da lei; introduziu o compáscuo, as pastagens comunais; e a distinção entre domínio público e privado.

Outro fator preponderante para a formação da compreensão dos institutos reais, posse e propriedade, advém da perspectiva dos imigrantes europeus, no início do século XIX, com a abertura dos portos a não portugueses em 1808, ainda sob o reinado de Dom Pedro I, coincidindo com a proibição do tráfico de escravos africanos em 1850. Ocasionada pela carência de mão-de-obra nos cafezais do Brasil e as guerras de unificação na Alemanha e Itália, imigrantes alemães desembarcaram em 1824, e italianos, a partir de 1874. A imigração europeia germânica, italiana, polonesa, russa e ucraniana desempenharam um papel significativo na colonização e formação socio-territorial do Brasil, contribuindo para a diversidade cultural e econômica do país.

Em São Paulo, pelo sistema chamado Parceria os imigrantes eram contratados pelos proprietários de fazendas de café, que pagavam passagem de navio, deslocamento até a fazenda e hospedagem às suas expensas, porém eles chegavam cruelmente endividados, sem possibilidade de adquirirem terras. Já ao sul do país, pelo sistema do Colonato, financiado pelos governos provinciais, sem deixar os imigrantes empenhados, pois o foco era povoar regiões desertas e proteger a fronteira, receberam remuneração e autorização para plantarem para sua subsistência, além de terem liberdade de deixarem a propriedade caso fracassassem. E a forma encontrada para determinar até onde se localizavam suas posses, até onde eram donos e senhores, era exatamente pelo cultivo e a criação, o que gerava o consequente desmatamento, ao cortarem mato para plantarem ou abrirem campo para pastoreio em seus lotes, demarcados pela terra lavrada até a mata.

Após a Proclamação da República em 1889, promulgada a 2ª Constituição, 1ª Republicana, aos 1891, ao §17 do art. 72 é previsto o direito de propriedade, mantido "[...] em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.", ou seja, modo absoluto e individualista (Rizzardo, 2013). À Constituição Federal vigente (Brasil, 1988), a propriedade está prevista ao inciso II do artigo 5°, portanto elevada a direito fundamental, como componente da ordem econômica. Não obstante tenha constitucionalizado a função social por limitação inerente, ao artigo 5°, inciso XXIII.

O direito de propriedade, enquanto direito fundamental consagrado no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, é uma ga-

rantia essencial tanto para cidadãos brasileiros quanto para estrangeiros residentes no país. Ele se refere à capacidade de controlar e dispor de um bem, com poderes absoluto, exclusivo e perpétuo. No entanto, a própria Constituição impõe limitações a esse direito, como a necessidade de que a propriedade cumpra sua função socioambiental, restringindo seu caráter absoluto, e a possibilidade de requisição ou desapropriação, limitando sua exclusividade e perenidade. Assim, o direito de propriedade não apenas assegura o controle sobre um bem, mas também implica a responsabilidade de utilizá-lo de forma benéfica à sociedade.

Estabelecidos os conceitos sobre propriedade, nesta resenha da progressão temporal sobre os Direitos Reais na história, percebe-se com bastante nitidez, a evolução da perspectiva acerca deste direito. Acontece que, perante o risco de que um produtor rural pudesse ser desapropriado de seu imóvel rural, caso não cumprisse sua função social pela produtividade, para fins de Reforma Agrária, a amplitude constitucional, ou a exclusividade do entendimento civilista sobre propriedade, não eram suficientemente seguros e adequados para solucionar o problema. Brota, então, o Direito Agrário.

3. DO SURGIMENTO DO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

Durante este lapso houve diversas tentativas frustradas de aprovação de projetos de Códigos Rurais, mal regularizando a questão fundiária, tão só pelo Código Civil vigente à época (1916) e a Lei de Terras, embora ambos não abarcassem as peculiaridades agrárias relevantemente em nenhum dispositivo. Neste cenário, o contexto jurídico a partir da visão civilista era favorável ao pensamento absolutista e individualista sobre a propriedade, em que o proprietário poderia usar, gozar e dispor como bem entendesse (*jus utendi, fruendi et abutendi*), até a edição da Emenda Constitucional n.º 10/1964, ao outorgar à União a competência para legislar sobre matéria agrária. Portanto, o marco regulatório do surgimento do Direito Agrário brasileiro, como ramo autônomo legislativo, didática e cientificamente, ocorre com a promulgação do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/1964.

No cenário internacional, em 1922, Bolla, consolidara o Direito Agrá-

rio a partir da *Rivista di Diritto Agrario* e da fundação do Instituto de Direito Agrário Internacional e Comparado (*Instituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato – IDAIC*). A origem do Direito Agrário italiano se deve principalmente à necessidade de um ramo jurídico especializado para lidar com as particularidades da exploração agrícola, da atividade agrária, uma vez que as normas do Direito Civil não eram suficientes para abranger as complexidades dessa seara. Assim, o Direito Agrário na Itália, conhecida por seus renomados juristas em Direito Romano, Civil e Comercial, foi o primeiro país a reconhecer a autonomia do Direito Agrário como um ramo distinto dentro das Ciências Jurídicas (Gonçalves e Torma, 2020), principalmente pelo rompimento com o privatismo absoluto civilista da propriedade rural.

Em termos de comparação, no Brasil, a autonomia do Direito Agrário, enquanto ramo jurídico, foi reconhecida constitucionalmente, sob a influência da Teoria da Empresa italiana, em sua concepção teórica, desde o início, figurando também ao artigo 966 do Código Civil (Brasil, 2002). Em contrapartida, na própria Itália, não havia codificação, previsão de competência ou legislação específica sobre o Direito Agrário, que se baseasse nos conceitos de empresa e empresário à época, mas, sim, pela Teoria dos Atos de Comércio, do Código Comercial francês (1808), justificando, daí, autonomia e delimitação de objeto. Somente após a edição do Código Civil italiano de 1942, é que a mesma Teoria da Empresa foi a partir de então adotada.

A Teoria dos Atos de Comércio identificava o comerciante pela prática da mercancia, em rol de natureza taxativa da atividade. Por sua vez, a Teoria da Empresa estabelece que, em princípio, qualquer atividade econômica que seja exercida profissionalmente e de forma organizada é considerada empresa. No que tange ao Direito Agrário, a profissionalização empresarial da atividade agrária, enquanto "empreendimento a céu aberto", torna-se cada vez mais importante e indispensável, inobstante seu porte, a participar do agronegócio.

Consoante ensinava Sodero (1979), a peculiaridade que distingue a atividade agrária das demais atividades econômicas é a Agrariedade, termo introduzido por Carrozza (1972) e fundamentado na teoria agrobiológica de Carrera (1978). Isso ocorre porque, apesar das inovações tecnológicas modernas na agricultura, a dependência dos fatores naturais continua

sendo fundamental para a atividade agropecuária (Selistre, 2022). Laranjeira (1975; 2000) define a atividade agrária como a exploração rural típica (agricultura, pecuária, extrativismo vegetal e animal), exploração rural atípica (agroindústria) e atividades complementares da exploração rural (transporte, armazenamento, fomento, comercialização, dentre outras).

Ao Esboço Parcial de Anteprojeto de Consolidação de Diplomas Agrários, Querubini (2015) resgatou o conceito de atividade agrária como:

> [...] aquela na qual se interrelacionam certo trato de terra, o processo agrobiológico e o homem, este agindo profissionalmente e sujeito ao risco biológico, visando a um produto, agrícola, pecuário, florestal ou do extrativismo, e, até, ao beneficiamento, à transformação e à alienação deste, quando pertinentes à exploração da terra rural.[4]

O Estatuto da Terra foi posteriormente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, corroborando a função social da propriedade rural. Além desses documentos legais, a estrutura normativa do Direito Agrário é composta por uma extensa legislação agrária adicional extravagante, que tem acompanhado o desenvolvimento do setor agrícola brasileiro, embora, de fato, certos institutos exijam atualizações legislativas, para adequarem-se à realidade atual. O Direito, por sua vez, acompanha as mudanças sociais, resolvendo conflitos através do poder judiciário e refletindo as percepções e valores da sociedade em normas jurídicas que as legitimam.

É importante ressaltar que a abrangência do Direito Agrário pode variar entre diferentes sistemas jurídicos em todo o mundo. No contexto brasileiro, o Direito Agrário aborda uma gama diversificada de temas, para além da regularização fundiária, incluindo questões relacionadas ao meio ambiente agrário (uso do solo, gestão da água, preservação da vegetação nativa, regulamentação de agrotóxicos, tratamento de resíduos, entre outros), financiamento e crédito rural, títulos de crédito rural, processos de comercialização, armazenagem, certificação de produtos

[4] Albenir Querubini palestra no III Simpósio Agrarista em comemoração ao Dia Mundial do Solo, 04 de dezembro de 2015, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, disponível em: http://direitoarario.com/o-solo-e-atividade-agraria/.

agropecuários, práticas de agricultura orgânica, regulamentação de organismos geneticamente modificados, segurança alimentar, propriedade intelectual no contexto do agronegócio, preocupações relacionadas às mudanças climáticas, entre outros aspectos (Gonçalves e Torma, 2020).

4. DA NATUREZA JURÍDICA DA POSSE

Qualquer abordagem sobre tudo que se refere ao uso da terra passa, necessariamente, sobre a noção jurídica do que sejam posse e propriedade, sob pena de surgirem conclusões ou pretensões equivocadas. A propriedade, como direito real básico é o único de possível existência isolada, tem todo seu arcabouço regulamentado no ordenamento jurídico, inclusive no âmbito constitucional, enquanto pressuposto de liberdade, e *en passant* já fora anteriormente exposta, deslinda-se, portanto, adiante, sobre a posse.

Se a noção jurídica da posse pode apresentar alguma dificuldade inicialmente, a noção fática, aquela existente enquanto fenômeno no mundo dos fatos, pode ser compreendida sem maiores esforços, conforme o exemplo atribuído a Radbruch (1927). Se uma criança que está se divertindo com seus brinquedos, recebe a visita de outra, e este visitante pegar algum dos brinquedos do primeiro, do residente, aquele que brincava com o objeto, este reage com agressão ou choro. Isto é a noção mais fácil e clara do que é a posse, a disposição física da coisa, na medida de um interesse, de uma destinação, dada a esta coisa. Simples assim. Evidentemente, a criança não sabe que está exercendo a posse, nem vê a situação narrada como um esbulho possessório por parte do visitante. Na prática, ela rejeita atitude da outra, que pegou o seu brinquedo sem seu consentimento, vale dizer, contra seus interesses, simplesmente porque isto se dá pelo reconhecimento de que o brinquedo lhe pertence – está em sua posse – e ela é quem deve brincar com ele, não a outra. Este mesmo sentir é o do adulto, com relação àquilo que está à sua disposição, posto para satisfazer os seus interesses.

O estudo da posse começa sobre a abordagem a respeito da noção do que realmente ela é, qual a sua natureza jurídica, em suma, se se está frente a um fato ou a um direito. A discussão é grande, mas parece acer-

tada a visão de que se trata de um fato, um fato jurídico, mas fato. Aliás, o Código Civil, artigo1.225 (Brasil, 2002), discriminando quais são os direitos reais, direitos incidentes sobre coisas, na nominata estabelecida, cuja previsão legal é *numerus clausus*, listada taxativamente na lei, e não se refere à posse. Ela é um fato que pode provocar o surgimento de direito, por exemplo, na usucapião, ou que corresponderia ao exercício de um direito, que derivaria de um direito, por exemplo, na locação, como tal, o uso e gozo de um determinado bem, no exercício das faculdades inerentes ao domínio do Código Civil, artigo 1.228 (Brasil, 2002). Tem-se aqui o reconhecimento de que o ordenamento jurídico não identifica a posse como um dos direitos reais, aqueles que podem ser exercidos *erga omnes*, que, por primário, somente como direito real a posse poderia ser tida.

Já pelo que foi dito, se tem uma primeira noção, qual seja a de que a posse pode caracterizar, simplesmente, o fato do exercício do direito de propriedade, de modo que o proprietário de uma fração de terras, se é ele quem a explora, tem em seus interesses a propriedade e a posse do imóvel. Todavia, nem sempre é assim. O domínio sobre a gleba infere posse plena, todavia a propriedade pode ser de alguém e a posse, de outrem. Veja-se o caso de um arrendamento. Existente este contrato, a posse é do arrendatário e a propriedade é do arrendante. Na locação de um apartamento para moradia dá-se a mesma situação, sendo a posse do locatário e a propriedade do locador.

Há, nestes exemplos, o que se chama de desdobramento possessório Código Civil, artigo 1.197 (Brasil, 2002). Existente este dito desdobramento, coexistem duas espécies de posse, a posse direta, que se manifesta na disposição física do imóvel, sendo derivada e temporária, no exemplo acima, a posse do arrendatário, e a posse indireta, originária e permanente, a que fica com o proprietário arrendador, dita, por alguns, equivocadamente, como uma ficção jurídica. Sobre este específico apontamento, o não ser a posse indireta uma ficção, se voltará oportunamente.

Aqui se faz relevante, sem entrar em maiores detalhes, referir duas teorias sobre a caracterização da posse, atribuídas a Savigny e a Ihering. O primeiro, na Teoria Subjetiva da Posse, dizia que a posse era o somatório de dois pressupostos: o *corpus* (significando a disposição física da coisa) e o *animus domini* (o exercício desta disposição física com ânimo de dono, com a ideia de que uso a coisa porque entendo ser seu proprietário,

o elemento volitivo). Em um momento histórico de um ambiente de alto nível cultural e intelectual, Friedrich Karl Von Savigny, que de fato era alemão e não francês, teve sua teoria duramente criticada por outro notável jurista germânico, Rudolf Von Ihering, particularmente no ponto em que sua visão arraigada no *corpus*, não conseguia explicar nitidamente o desdobramento da posse em indireta.

Ihering, em sua Teoria Objetiva da Posse, afirmava que nenhum dos dois ditos pressupostos seria indispensável para a existência da posse, sob pena de não se poder admitir a transmissão da posse através de um ato negocial, de uma relação jurídica de natureza pessoal ou real. Se *corpus* e *animus domini* fossem da essência da posse, não se poderia admiti-la na figura de um arrendatário, pois ele poderia ter o *corpus*, a disposição física da terra, mas não o *animus domini*, a ideia de ser dono, de ter a coisa como se proprietário fosse, e tão só a *afectio tenendi*, a consciência deste poder fático sobre o bem, sob pena de não se justificar o pagamento pelo uso do imóvel.

Ihering fixou corretamente o que caracteriza a posse, envolvendo, desde logo, o que se resolveu chamar de desdobramento possessório. Para ele, existe posse em favor de quem dá destinação econômica a alguma coisa. O dono da terra, ele próprio, nela produz, tanto quanto o faz um arrendatário, que não é proprietário, mas que nela desenvolve a agricultura de seu interesse, dando-lhe, pois, a destinação econômica. É de ver, todavia, que essa posse do arrendatário, caracterizada no uso das terras para o fim econômico de seu interesse, não anula a do proprietário, cuja destinação econômica se fixa no interesse de auferir os rendimentos pecuniários do seu interesse. Verifica-se, com facilidade, que os dois dão destinação econômica ao imóvel. É o desdobramento possessório. É a caracterização da posse direta do arrendatário, que, então, tem a disponibilidade física das terras, o dito *corpus* de Savigny, mas não tem o ânimo de dono, o denominado *animus domini*, até e simplesmente porque, ao pagar arrendamento, reconhece que não tem a propriedade, e a da posse indireta do proprietário, *afectio tenendi*, caracterizada pela destinação econômica também por ele dada, que não pode, destarte, ser dita uma ficção jurídica, mas que se evidencia em uma realidade fática, evidenciada na percepção do valor ajustado no arrendamento.

Por conseguinte, do até aqui exposto, tem-se que a posse é um fato,

mas fato jurídico porque, como outro qualquer desta natureza, tem aptidão para criar, modificar ou extinguir direitos, mas não é um direito, definitivamente. Na primeira hipótese projeta-se, claramente, a já referida usucapião, resultado do fato de uma posse qualificada, pela continuidade e ausência de oposição, somada a um determinado lapso temporal Código Civil, artigos 1.238, 1.239 e 1.240 (Brasil, 2002). É o fato jurídico criando o direito. Portanto, à leitura do artigo 1.196, conclui-se que o Código Civil adotou a Teoria Objetiva da Posse de Von Ihering.

Não obstante, tratar da natureza jurídica da posse, de controvérsia que instiga juristas desde áureos tempos até os presentes dias, há divergências e também desentendimentos, ecoando a disputa entre as Teorias da Posse proclamadas por Ihering e Savigny. E esta conclusão é exemplificada por Pontes de Miranda, quando se manifestou sobre a tomada de posse enquanto seja apenas um evento social, uma ocorrência sem a base factual necessária para ser legalmente reconhecida.

> [...] a diferença entre mundo fático e o mundo jurídico passa a ser da máxima importância. É o clímax da discussão, porque em nenhuma outra matéria se torna mais nítida a coloração de parte do mundo fático, que do resto dele se separa, fazendo o mundo jurídico. [...] Aquele que toma posse de um terreno sem encontrar qualquer resistência está inserido no mundo dos fatos e permanece nesse mundo: caso alguém venha a se opor, suas ações - que pertencem ao mundo dos fatos - têm relevância para o direito como elementos factuais que podem estar relacionados ao mundo jurídico [...].

Arnaldo Rizzardo complementa ao expôr que "a posse é um estado de fato, trazendo efeitos e consequências no mundo jurídico. Ela se estabelece em decorrência de um simples poder de fato sobre a coisa, sem assentar em regras jurídicas ou sem direito preexistente". Moreira Alves (1985) explicitou também que:

> [...] os que entendem que a posse é um fato, e não um direito, não negam, em geral, que a posse seja um instituto jurídico, mas sustentam que ela, pelas peculiaridades que apresenta, não se configura como direito subjetivo, mas se apresenta [...] como um

> estado de fato, o que não é desvirtuado pelos seus efeitos jurídicos.

O fato jurídico da posse pode ser exercitado por mais de uma pessoa, à semelhança do que acontece com o direito de propriedade, que pode ter mais de um titular. A este fenômeno da pluralidade de possuidores se dá o nome de Composse. É importante ressaltar que o fato jurídico da composse, não se confunde com o fato jurídico da existência simultânea da posse direta e da posse indireta, duas posses que coexistem no tempo sobre a mesma coisa, pois o desdobramento possessório, em si mesmo, não faz surgir ou caracteriza o instituto da composse. A composse pode acontecer tanto com relação à posse direta, em que haveria vários titulares exercitando o que for de seu interesse, com a disposição física da coisa, na área condominial, por exemplo; como poderia surgir quando vários herdeiros transferem estas faculdades inerentes ao domínio a alguém, como o direito de uso e gozo, tal qual ocorre no arrendamento de espólio, na posse indireta. Porém a composse só se configura em posses plurais de igual natureza, impreterivelmente.

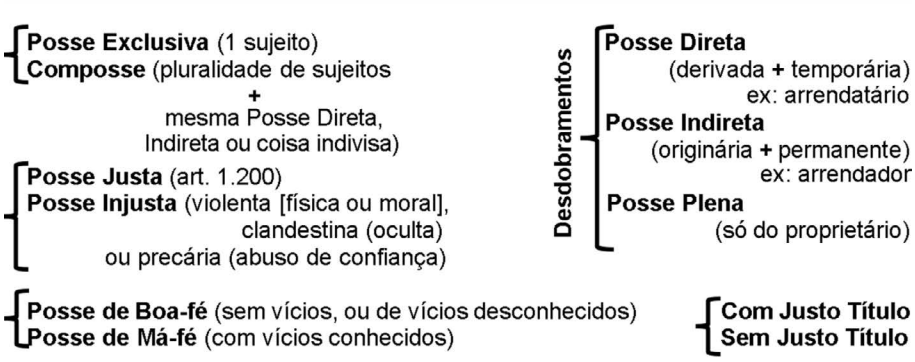
Importa, neste passo, distinguir a posse da simples detenção. Nesta última, quem a exerce, não está dando nenhuma destinação econômica à coisa, dentro de seus interesses, e dar a destinação econômica, como já posto, é que evidencia a posse. Poderá alguém ter a disposição física momentânea da terra, por exemplo, quando nela está a trabalhar, mas caracterizadora de mera detenção, não de posse, precisamente porque age mediante uma relação de dependência frente ao verdadeiro possuidor e, mais, atendendo as ordens e instruções de quem tem verdadeiramente a posse do imóvel, Código Civil, artigo 1.198 (Brasil, 2002). Em razão do que foi exposto até aqui, conclui-se, naturalmente, que um empregado, por não ter posse, mas mera detenção, precisamente por ser a usucapião um efeito da posse, jamais poderá pretender adquirir, pelo decurso do tempo sem oposição, a propriedade das terras em que trabalha.

A posse pode ser justa ou injusta e de boa ou má-fé. Justa é a posse que não for violenta, clandestina ou precária, Código Civil, artigo 1.200 (Brasil, 2002), injusta, a que for adquirida com um destes vícios de aquisição. Violenta é a posse adquirida mediante agressão física ou moral. Clandestina é a posse adquirida às escondidas, durante a noite ou

durante um período de afastamento do possuidor legítimo. Precária é a que decorre da inversão de uma realidade, por exemplo, quando quem tem detenção, portanto sem posse, passa a dar destinação econômica fora dos interesses daquele que o levaram à atividade empregatícia. O agente deixa de ser detentor para ser possuidor injusto, por abuso de confiança.

Já a classificação da posse de boa-fé ou de má-fé diz com o elemento anímico no momento da aquisição. Assim, será possuidor de boa-fé aquele que desconhecer a existência do vício ou obstáculo que impediria sua aquisição Código Civil, artigo 1.201 (Brasil, 2002), sendo de ressaltar que a existência de justo título implica na presunção de boa-fé Código Civil, artigo 1.201,§ único (Brasil, 2002). Releva notar que justo título é aquele instrumento que, em tese, seria apto para transmitir a propriedade e em consequência a posse, mas que, na prática, por algum vício na sua constituição, não tem a eficácia pretendida. Assim, este dito justo título é aquele que conduz o possuidor a iludir-se, fazendo-lhe acreditar que tem aptidão para lhe transmitir a propriedade e, via de consequência, por presunção, a posse de boa-fé. A posse de má-fé, ao contrário é aquela do possuidor que tem conhecimento do vício ou obstáculo à sua aquisição. Destacado deve ser que a posse mantém o caráter com que foi adquirida Código Civil, artigo 1.203 (Brasil, 2002). Deste modo, a posse que se inicia injusta não poderá transformar-se em justa, jamais.

Figura 1: Classificação da Posse no Código Civil Brasileiro.



Fonte: Elaborado pelos autores.

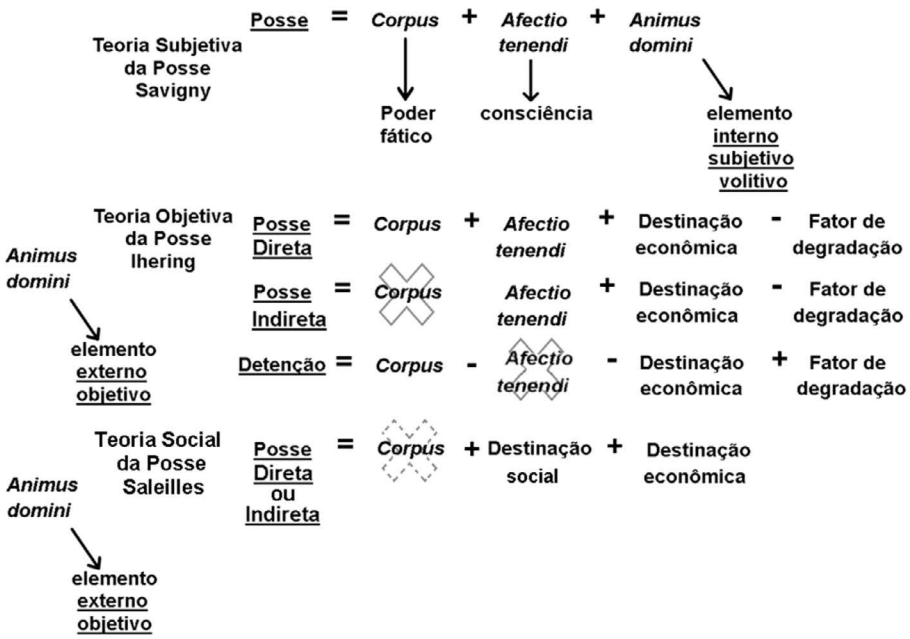
Ao derradeiro, neste rápido apanhado a *vol d'oiseau*, merece ser destacado que não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância, assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos e clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade Código Civil, artigo 1.208 (Brasil, 2002). Vale dizer, a autorização ou o consentimento do proprietário ou mero possuidor, no sentido de que terceiro exercite atos que possam se caracterizar como possessórios, desclassifica-os como tal. Por exemplo, permitir ou consentir que alguém passe por um imóvel, não induzirá posse ao favorecido pela autorização, de modo tal que este jamais poderá invocar o reconhecimento de uma servidão de trânsito pela usucapião, pela singela razão de que esta, como já visto, é um efeito da posse, situação negada diante da permissão outorgada. Porque ato de mera permissão ou tolerância, não induz posse, como reza o artigo 1.208 da Lei Civil, bem como ao detentor não se aplica, nem são extensivos uma série de efeitos especiais dos quais goza o possuidor, como, principalmente, demandar ação possessória.

Portanto, o Código Civil Brasileiro ao artigo 1.228 conceitua o proprietário como quem "[...] 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.". É possuidor, diante do artigo 1.196 "[...] todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade." E detentor, pelo que prevê o artigo 1.198. "[...] aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas." (Brasil, 2002). Outro elemento que distingue a posse da detenção é a ocorrência de fator de degradação, pois se houver o *corpus* sem somar o *afectio tenendi* unidos ao fator de degradação, se identificará a detenção, caso contrário, omitida a deterioração, há posse. A deterioração é um componente fático que também retira a condição de exteriorizar eventual posse ou propriedade, conforme visualizado à Figura 2 posterior.

A destinação econômica serve de base e inspiração para que outro jurista francês, Raymond Saleilles proponha uma terceira abordagem, a Teoria Social da Posse, adicionando o componente social àquela de Ihering, como elemento que inclui a posse na abrangência da função social além da propriedade, para que ambas possam ser legalmente protegidas. Mantém a desnecessidade do estado anímico de Savigny, ao prescindir

do animus domini, e foca nos elementos objetivos e externos da posse, entretanto, condiciona a proteção jurídica da posse à realização de um objetivo social ao estado de fato sobre a coisa, a exemplo da embrionária posse agrária, pelo trabalho no exercício da atividade agrária, para evitar o que convencionou chamar de posse por especulação.

Figura 2: Esquema sobre a natureza jurídica da Posse e suas teorias.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Categoricamente a teoria adotada corretamente pela Lei Civil (Brasil, 2002) é a Teoria Objetiva da Posse, por oferecer clara definição dos elementos da posse, proporcionando segurança jurídica. Não obstante esta terceira, a Social, de Saleilles, em construção, denote atenção, pois sugere ensaios em integrar legislações esparsas emergentes, talvez uma tendência no futuro, exatamente por não ir de encontro à visão de Ihering.

5. DA FUNCIONALIDADE SOCIOAMBIENTAL

Apesar não serem marcos regulatórios agrários por si próprios, e mesmo que embrionariamente, a função social já constasse desde o Código de Hamurabi, bem como do *de Lege Agraria* romano (Dosso, 2008), chegando no ordenamento brasileiro através do instituto das Sesmarias de Portugal no século XIV. No que importa, a função social, tal como a concebida modernamente, foi positivada inicialmente na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar em 1919 e recepcionada no Brasil, mediante o Estatuto da Terra.

Na perspectiva deontológica ética ressaltada pelo filósofo Norberto Bobbio (1992), do que seria uma sociedade justa, fazendo convergir o universo de interesses, em um conceito de um mundo ideal (no *plano do dever-ser*, enquanto expressão característica), consoante, no mundo real (no *plano do ser*), haja a prevalência de latifúndios improdutivos, obtidos por grilagem de terras, especulação imobiliária ou decorrente de posse injusta, de má-fé e sem título que a justifique, seria e é uma injustiça. Ainda mais se confrontada frente à posse legitimada, ressaltando específica e veementemente o termo improdutivo, para fins de Reforma Agrária.

Ora, em última análise, que até pode vir a ser considerada simplória, muito embora não equivocada, Reforma Agrária é essencialmente dar condições para quem é do campo, trabalhar no campo. Vai mais adiante do que meramente assentar e dar acesso à terra, porque sem as mínimas condições financeiras, por crédito de investimento ou custeio e sem extencionismo, não há como aplicar a tecnologia agrícola, desde a aquisição de bens, insumos, máquinas, além da capacidade empresarial para gerenciar minimamente seu empreendimento (Paiva, 1985). Gursen de Miranda (2019) já concluíra que: "Portanto, a questão agrária é bem mais que distribuição de terra, paralelamente, necessita da política de desenvolvimento rural." Simplesmente entregar gleba de terra inculta, para que a família sem conhecimento ou condições labute de maneira arcaica, não adianta absolutamente nada, só faveliza o campo, promove o êxodo rural ou o conflito fundiário!

Implantar "uma reforma agrária democrática, a fim de promover melhor distribuição da terra, atendendo concomitantemente à justiça social

e ao aumento da produtividade", nas palavras do então Presidente José Sarney, ecoam para um diálogo isento de paixão e de propósitos ideológicos, entre os órgãos oficiais e todas as categorias sociais interessadas na resolução do problema (Reale, 1985). Quando o Estatuto da Terra, ao seu artigo 12 evoca que: "[...] à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo, previsto na Constituição Federal" (Nogueira, 1985).

Inobstante, prossegue Nogueira (1985), ao criticar a legislação agrária da época, que não se ajustou à evolução agropecuária brasileira, agravando a adversidade, inclusive com o Estatuto do Trabalhador Rural, que, tão só estendeu abrupta e desordenadamente os preceitos trabalhistas urbanos ao meio rural, praticamente inviabilizando o empregado radicado à terra. Porque encareceu e desqualificou a mão-de-obra campeira; desestimulou a plantação de determinadas culturas, que então ensejavam o trabalho braçal, como os cafezais; praticamente também exterminou a figura do colono, substituído pelo boia-fria; e aumentou o êxodo rural; pois eram divorciadas dos costumes e da realidade do campo. Resultado: subemprego, assistencialismo, mendicância, prostituição e apostasia, beirando à criminalidade.

Mas a função social da posse, que aborda veementemente a ideia de que a própria posse fosse enriquecida pela ordem jurídica, ante este prognóstico. O preceito constitucional inscrito ao inciso XXIII do artigo 5° (Brasil, 1988) de fato, se limita apenas à propriedade, associada à titularidade (Arruda Alvim, 2009), embora possa abranger as diversas formas de apropriação também. Zavascki (2002), prega que "a função social da propriedade se refere ao princípio relacionado ao uso dos bens, e não à sua titularidade legal", o que independe da identidade específica do detentor para possuir eficácia jurídica. Portanto, a partir do momento em que ocorre a ocupação, a posse adquire um caráter jurídico e é influenciada pelos artigos 5º, XXIII e 170, III, passando a ser considerada um fato jurídico, como asseverado anteriormente.

Albuquerque (2002) também destaca a influência desse princípio na natureza jurídica da posse, afirmando que:

> [...] se anteriormente a natureza jurídica da posse era determinada apenas pelos efeitos jurídicos da

> relação material entre o homem e a coisa, hoje essa natureza jurídica deve ser analisada sob outra perspectiva, a da função social da posse.

Acontece que, mediante uma abordagem denominada por lógica social moderna, ponderam seus defensores que a função social da propriedade se estenda à posse, na esteira da teoria de Saleilles, em prol da sociedade, em nome e benefício da coletividade. A proposta ganhou força a partir da Declaração de Istambul, na II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (ONU, 1996), onde o debate sobre o conflito entre o direito tradicional de propriedade dos locatários e o direito pessoal dos inquilinos à moradia própria e familiar deveria ser protegido, enquanto direito autônomo à habitação. Ideia ratificada pelo entendimento de Perlingieri (2002) "no ordenamento moderno, o interesse é tutelado se, e enquanto for conforme, não apenas ao interesse titular, mas também àquele da coletividade".

Todavia, mormente o entendimento da melhor doutrina, mesmo que um determinado instituto não seja algo novo, nem só porque algo é antigo, deva ser retirado do mundo jurídico, ante o afã de gerar embriões inéditos para pretensões ocultas. A função social da propriedade constitucionalizada em 1988 (Brasil, 1988), advém de preceito insculpido ao Estatuto da Terra. Esta Lei n.° 4.504 promulgada em 30 de novembro de 1964, dura tanto tempo, a celebrar 60 anos, exatamente pelo cuidado em sua elaboração, por grupos de estudo formados pelas mais variadas frentes que envolvem o agronegócio, desde elementos das ciências agrárias a jurisconsultos renomados e sociólogos, debatendo cada artigo, para se chegar ao consenso, permitindo que remanesça até o presente.

A função social é um limite imanente à propriedade, que, quando exercida sobre um imóvel rural, preconiza o cumprimento dos índices de produtividade determinados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A Constituição Federal protege o direito à propriedade, enquanto enunciado entre os direitos e garantias fundamentais, artigo 5°, XXII, desde que cumprida sua função socioambiental, ao inciso XXIII subsequente. Isto é indiscutível. Para daí se pretender que o proprietário cumpridor de suas obrigações, gerando riqueza própria, empregada para a multiplicação da estabilidade social, independentemente

do tamanho do imóvel, mormente diante desta funcionalidade social e ecologicamente exigidas, deixe de figurar como legítimo sujeito de um direito subjetivo individual e venha a tornar-se mero detentor da coisa, na qualidade de funcionário pela interdependência ao corpo social, como pretendia Dugüit (1975), são ilações surreais e exageradas.

Mas uma vertente ambientalista traz uma abordagem holística e ecológica, gerando uma reavaliação positiva e uma adaptação da humanidade ao meio ambiente agrário, promovendo uma nova mudança de paradigma. Essa nova postura é marcada pela cautela, responsabilidade e ênfase na prevenção, sem ignorar a importância de agir de maneira que as ações e tecnologias respeitem o equilíbrio ambiental. Isso deve ser feito de maneira economicamente viável, socialmente próspera e, principalmente, ambientalmente sustentável. Consoante a predição de Amaro e Almeida (2019): "A preservação e a conservação do meio ambiente deve ser obtida mediante o desempenho satisfatório das atividades agrárias." Albenir Querubini (2014) comunga com precisão:

> Desta forma, o proprietário rural, quando cumpre com os requisitos da função social da propriedade rural, mantendo índices satisfatórios de produtividade e protegendo o meio ambiente, assim como observando os seus demais requisitos, ao mesmo tempo em que satisfaz seus interesses econômicos particulares da atividade agrária, também satisfaz aos interesses da coletividade, pois contribui para o abastecimento interno de abastecimento e produtos, gera riquezas para o país, movimenta a economia e protege o meio ambiente, contribuindo para proporcionar uma melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. [...] Conforme exposto, a função ambiental da propriedade rural traz consigo reflexos diretos no trato da exploração da atividade agrária em prol da proteção do meio ambiente, conformando o exercício do direito de propriedade no sentido de uma exploração sustentável. [...].

É a função socioambiental, tanto da propriedade, quanto da posse no Meio Ambiente Agrário. A definição de Meio Ambiente Agrário, por sua vez, consiste na soma dos recursos naturais, agrobiológicos e edafoclimáticos, enquanto componentes da agrariedade; às relações jurídicas no

campo, que legitimam o desenvolvimento do agronegócio e a produção ecoeficiente, de forma sustentável, na preservação da Natureza (Selistre, 2024). Não há mais como segmentar a produção agropecuária da conservação ecossistêmica, assim como o Direito Agrário do Ambiental, pois Antonino Moura Borges (2016) já assevera que:

> O Direito Agrário relaciona-se com o Direito Ambiental, porque são irmão gêmeos. Neste caso podemos observar que a própria Constituição Federal assim o determinou quando estabeleceu em seu artigo 186, e seus incisos, que para a terra cumprir sua função deverá a propriedade imobiliária rural ser explorada de modo racional e adequado, inclusive, com a obrigação de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente *ex vi* da norma do art. 225, da CF/88.

A complexidade na definição de sustentabilidade remonta à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em Estocolmo (1972), onde ecologistas atribuíram o significado etimológico do termo ao latim "sustentare", denotando sustentação, proteção e preservação da natureza (WCED, 1987). Ao setor empreendedor, sustentabilidade é entendida como responsabilidade socioambiental corporativa, relacionada à *Environmental Accounting*, visando a redução ou evitação de custos para melhorar a qualidade ambiental e a lucratividade (EPA, 2004). No âmbito acadêmico, a sustentabilidade associa-se ao Desenvolvimento Sustentável, conceituado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em "Nosso Futuro Comum" (CMED, 1991).

O Relatório Brundtland (1987) definiu Desenvolvimento Sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades. Desde a Rio-92, na Agenda 21 (1992), os três pilares fundamentais do Desenvolvimento Sustentável são amplamente reconhecidos como progresso econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental, aos quais se adicionaram eficiência e competitividade (Barcellos e Oliveira, 2019), especialmente notáveis no contexto do agronegócio, resultando em produção ecoeficiente.

A ecoeficiência, segundo a definição de Glavič e Lukman (2007), re-

presenta o equilíbrio entre a oferta de alimentos, bens ou serviços a preços competitivos que não apenas atendam às necessidades da população, mas também contribuam para a melhoria da qualidade de vida, ao mesmo tempo em que gradualmente reduzem os impactos ambientais. No contexto da produção agrícola e do manejo do solo, as estratégias de otimização, como ressaltado por Benazzi e Leite (2021), devem ser guiadas por uma abordagem de ciclo de vida, conforme delineado por Ruviaro *et al*. (2012; Pérez, *et al*., 2019; Carducci *et al*., 2023). Isso implica maximizar a produtividade considerando a capacidade de suporte estimada da terra, assegurando um equilíbrio harmônico com o meio ambiente natural e evitando a exaustão de recursos essenciais (Selistre, 2024).

Esta preocupação com as possíveis repercussões nas relações jurídicas que envolvem o agronegócio sustentável e a função socioambiental da propriedade rural, partem da responsabilização de empresas, podendo atingir, inclusive, as instituições financeiras fornecedoras de crédito sem o devido cuidado com a regularização ambiental do beneficiário, perante o regramento no Código Florestal (Brasil, 2012) (Gonçalves e Parra, 2018). E o exemplo é simples, se por acaso um arrendatário que obtém financiamento da safra em determinado banco e vem a perpetrar algum crime ambiental, pode implicar o arrendador e a instituição financiadora para responderem junto, diante o caráter de obrigação *propter rem*, se o possuidor direto não cumprir com a função socioambiental.

6. DA PESQUISA BIBLIOMÉTRICA

Em breve pesquisa bibliométrica, cujo propósito é encontrar conteúdo científico sobre determinada temática, nas palavras-chave "posse" e "agroecológica", nesta ordem e restritas entre aspas, combinados pelo operador boleano "and/e", à base de dados do Google Acadêmico, os resultados levantam mais questionamentos do que respostas. A escolha pelo Google Acadêmico deu-se propositalmente em virtude da língua portuguesa, preferencial à inglesa, na qual o Direito Consuetudinário da *Common Law* não dimensiona os Reais, na acepção latina da *Civil Law*, e houve a desistência dos termos "direito" e "agrário", por ausência de resultados. Fora revelada uma quantidade significativa de textos que abor-

dam a expressão "posse agroecológica", desde 1984 até esta data, durante 30 anos, alcançando aproximadamente 6.460 publicações, o que, em um primeiro momento impressiona bastante.

Contudo, ao recortar a pesquisa por trabalhos científicos, publicados em periódicos revisados por pares, restaram somente 19 artigos que, analisados detidamente, não só por título e resumo, mas em sua íntegra, indicam três conclusões de que, academicamente, mediante método científico, baseada em dados e fatos, em se tratando de artigos acadêmicos: a uma há 12 totalmente descolados da temática jurídica, que tratam de ciências agrárias, alimentos orgânicos e questões ambientais, portanto, inócuos à pesquisa, e; a duas, foram encontrados 7 artigos científicos que muito superficialmente abordaram o tema, porém, sem qualquer aderência à conceitualização de "posse agroecológica" satisfatoriamente à questões do Direito aplicado ao Agronegócio. Resta, portanto, tão só recorrer à literatura especializada, composta de livros e capítulos em obras coletivas, o que, todavia, não alcança o rigor científico.

A dedução consequente, mediante a expressiva quantidade de artigos de mera opinião escritos sobre "posse agroecológica", cujos exíguos 0,3% foram submetidos à apreciação acadêmica, portanto, sem a evidência científica necessária, sugere que aqueles que a contém, tratam de uma expressão relativamente inaudita, porém não original (posta o tempo e a quantidade de textos); e extravagante, enquanto não têm precedentes legislativos nacionais que a sustentem ou utilizem expressamente.

7. DA POSSE AGROECOLÓGICA

Em verdade, até o momento presente, os termos posse agrária ou agroecológica são estranhos ao ordenamento legal brasileiro a nível nacional expressamente, e nos atrevemos a afirmar categoricamente que, ao fim e ao cabo, sequer necessários, pois tais situações já têm previsão legislativa perfeitamente aplicável, e, aliás, tão somente enfraqueceriam judicialmente a pretensão do próprio indivíduo ou grupo. Portanto a análise das diversas perspectivas que poderiam conformar hipoteticamente o que se pretende conceber como posse agrária ou agroecológica, resta como premissa basilar, e a isto se intenta, esteada fortemente na

conjuntura metodológica, doutrinária e jurídica, mesmo que antipática à ideologia progressista. Por isto o tom propositalmente condicional.

Etimologicamente, o termo seria composto pelos afixos gregos *agro-* (que significa "campo, fazenda", em contraposição à cidade) e *eco-* (derivado de *oikos*, que remete a "casa, lugar de habitação"). Portanto, essa expressão remeteria à posse do campo para habitação, em sinergia à floresta, muito embora fosse melhor associada à concepção de um campo comunal de produção agrícola sustentável, talvez, daí, o uso corrente do termo característico "território tradicional". Do teor do inciso II do artigo 3° do Decreto n.° 6.040/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, referente aos povos indígenas, quilombolas[5] e, paralelamente, poderia incorporar outros grupos que participaram do processo civilizatório nacional, pelo pluralismo, tais como a comunidade caboca amazônida, reconhecido pelo IBGE e Lei do Estado do Amazonas n.° 3.044/06 (Amazonas, 2006)(MIRANDA e ELOANA, 2019) e outras extrativistas análogas, de seringueiros ou quebradeiras de coco babaçu.

Em resumo, a posse agroecológica representaria uma forma particular de apossamento da terra, baseada em práticas de trabalho familiar e comunitário, uso sustentável dos recursos naturais, dependência ao meio ambiente, e seria essencial para a preservação da diversidade cultural e social nos territórios das áreas rurais florestadas. Outro atributo distintivo bem peculiar, seria tida pela composse direta e coletiva, formada por grupos de famílias compostos por comunidades vulneráveis ou povos tradicionais: ribeirinhos, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu e remanescentes de mamelucos, por exemplo. Ou seja, desde a designação, há impropriedade conceitual, pois o correto então, deveria ser "Composse Agroecológica".

Mas, para que se pudesse admitir *ad argumentandum tantum* que houvesse necessidade da *(com)*posse agroecológica, precisaríamos dimensionar esta excêntrica classificação da posse, inicialmente repartidas em

[5] Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: [...] 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;

três esferas: a) a consolidada posse civil, estudada amiúde anteriormente, ao terceiro subcapítulo. b) a inédita posse agrária, desenhada por Mattos Neto (2009), que seria fundamentada no exercício direto, contínuo, racional e pacífico, pelo possuidor direto, de exploração por atividades agrárias desempenhadas sobre os imóveis rurais (Lima,1992). E c) a insólita terceira concepção, batizada de posse agroecológica, que teria como fato preponderante a utilização sustentável da terra, para subsistência alimentar e cultural, em interação propícia da agremiação de posseiros, partícipes de uma comunidade vulnerável, em extrativismo, cultivo e compáscuo harmônico ao meio ambiente (Benatti, 2003).

Data venia alguns autores pretendam escudar a tutela desta insólita criação das posse agrária e *(com)*posse agroecológica, restam desassistidos pela fragilidade de seus argumentos, por si só. Ora, se para que a posse se configure é característica a destinação econômica, que preconiza o uso da coisa; e o *animus domini* (mesmo que externamente, conforme a Teoria Objetiva da Posse adotada), agindo como se de sua propriedade fosse, restringida na ação reivindicatória e alienação, não pode a posse ser mais do que a propriedade. É tão elementar que sequer se deveria precisar ter de explicar tal circunstância!

No afã de tentar sustentar estas premissas, Benedito Ferreira Marques (2017) faz duas afirmações peremptórias, que não encontram guarida no Direito pátrio. Quais sejam: primeiro que a posse agrária ganharia relevância sobre o título de propriedade, enquanto fosse, em sua acepção, a exteriorização do exercício da propriedade, mesmo que de forma aparente, pela presunção da titularidade da terra ou do exercício regular da propriedade, pelo uso efetivo, como destaque de domínio, através do trabalho na atividade agrária. O parágrafo anterior deslindou este axioma, onde se percebe uma confusão conceitual.

Ademais, aduz que não existiria a posse agrária indireta, porque somente através da posse direta haveria viabilidade da atividade agrária, ao adentrar no que consideram a irrelevância da ficcionalidade da posse indireta (Gondin Neto, *apud* Monteiro, 2005). Como explicariam então, o desdobramento da posse do arrendador, inclusive para verificar se as exigências ambientais estão sendo respeitadas, enquanto obrigação *propter rem* (Gonçalves e Ceresér,2013)? Ou a do tomador do pastoreio no contrato de pastagem ou pastoreio impróprio (Selistre, Ghigino e Barcellos,

2021)? Ou na presciência contratual do fiscal do contrato na colheita da parceria (Barros, 2022)?

Esta singularização de posses agrária e *(com)*posse agroecológica, em oposição à civil pretenderiam o desenvolvimento de conceito que aliaria a presença direta do posseiro ou dos compossuidores no imóvel, à estreita relação entre a terra e o trabalho do campesino ou da comunidade tradicional vulnerável. Todavia, a força da posse da maneira que é positivada na Lei Civil, interpretada majoritariamente pelos operadores do direito, e salvaguardada pela jurisprudência de abrangência nacional, cresce em significado... Mesmo que a posse civil, aporte a autonomia e exclusividade como exercício, porquanto haja previsão legal de compossе para bens indivisíveis, artigo 1.199 (Brasil, 2002), a cinzânia se pacifica.

Quando se está diante de um embate possessório, não se questiona, nem seria pertinente adentrar na propriedade, por óbvio e despiciendas maiores considerações. Mas o que se objetiva, ao proteger esta posse, eventualmente, inclusive amparada no caráter dúplice das ações possessórias, ao artigo 922 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), bem como, no mais das vezes, a usucapião como argumento e matéria de defesa. Neste ínterim, se porventura se reconhecesse que a posse agrária, bem como a *(com)*posse agroecológica, prescindissem de titulação de propriedade, como se se bastassem por um domínio análogo que supostamente externassem, qual seria o sentido de seu exercício além da própria subsistência? Como haveriam de adquirir a propriedade por meio da usucapião agrária por fim social (Zeledón, 2013) sem justo título?

Da alegada posse agrária ou *(com)*posse agroecológica, que se fundamentaria no trabalho no campo, segundo o entendimento de Lima (1992), Mattos Neto (2010), Marques (2015) e Dantas (2016), se se estivesse perante contrato empregatício, pelo art. 1.198 configuraria tão só mera detenção, sem qualquer posse, porque quem daria destinação econômica à terra seria o empregador, o real possuidor, em relação a quem o colaborador teria dependência de ordens e instruções, sem o *afectio tenendi*. Caso se levasse em consideração qualquer contrato agrário, fosse nominado ou atípico, de arrendamento, parceira ou pastoreio o desdobramento possessório já teria previsão ao artigo 1.197, estendendo ao então possuidor direto, justo e de boa-fé, as ações possessórias, regularmente.

Na leitura dos dispositivos legais que configurariam a *(com)*posse agroecológica, fosse pelas Reservas Extrativista (RexEx) ou do Desenvolvimento Sustentável (RDS), diante dos respectivos artigo 18 e 20 da Lei n.° 9.985/00 (Brasil, 2000), cominados ao 23, ao se darem por contrato, impedem segurança jurídica permanente, o que a enfraquece perante a posse civil, mesmo que este instrumento fosse tido por justo título, abonado pela boa-fé, porque acarreta temporariedade, tal qual o lamentável direito real da enfiteuse, o aforamento do Código Civil de 1916, usado como instrumento jurídico pelo governo paraense para resolver a regularização fundiária para o extrativismo da borracha e da castanha à época, é um paradigma muito negativo.

Mas, se esta posse não tivesse fundo contratual, e por acaso fosse injusta ou oriunda de má-fé, artigo 1.200, fosse por exemplo, por destinação econômica alheia aos interesses de seu legítimo possuidor, mesmo sobre terras devolutas, pertencentes ao Estado, frente ao artigo 1.203, remanesceria carregando permanentemente este defeito, impedindo a prescrição aquisitiva, modo perpétuo. Portanto, sem adentrar em debates sobre um possível caráter capitalista-especulativo que pudesse travestir a *(com)*posse agroecológica, ao partir de pressuposto de autenticidade da pretensão de certa comunidade tradicional, que não se classifique na proteção constitucional aos indígenas e quilombolas, a posse, em sua acepção mais simples e abrangente, não está na sua melhor condição de defesa.

E nem se diga, a título de maior abrangência que, seja por qual motivo ou nome fosse, se manifestação social pacífica, se ocupação por movimento social, invasão, ou até mesmo por área demarcada como quilombo, que alguém, individualmente, com a família, comunitariamente ou mediante organização paramilitar adentrasse e se apossasse de terras de outrem, públicas ou devolutas, fosse obter a transformação desta posse injusta em legítima, e, portanto, ensejasse usucapião. Insistir em tal circunstância apenas geraria insegurança jurídica, inclusive deixando estes posseiros desprotegidos em seus direitos e fadados à própria sorte, o que, em absolutamente nada promoveria sua inserção social e prosperidade. Contrariando Dantas (2016) e Do Carmo (2019), não é a simples expansão do conceito de função social que representaria a diversidade social e cultural brasileira, em seu aspecto existencialista, que prevaleceria sobre o aspecto patrimonialista e produtivista, da elite agrarista modelo latifún-

dio-monocultura-exportação na pecha de Costa (2021).

De fato, o conceito de *(com)*posse agroambiental, embora contaminado pelo progressismo, garantiria não apenas a posse da terra, mas também a preservação da identidade cultural das populações originárias, as comunidades campesinas, o que não se ataca, modo algum. Essa abordagem reconhece que o "território" está intrinsecamente ligado à religião, tradição e cultura, conforme destacado por Chiriboga, citado por Hamdy e Maia[6], e busca proteger a dignidade e a existência desses grupos. Pugnam que ignorar os aspectos não apenas produtivos, mas também meta-patrimoniais do território, resultariam em favorecimento exclusivo do grande capital em detrimento dessas comunidades, destacando a necessidade de uma abordagem mais equitativa e sustentável.

Até porque, ideologia à parte, já há a constitucionalização da função socioambiental da propriedade rural, bem como, em contrapartida conforme ensina Lutero de Paiva Pereira (2014), a responsabilização do produtor rural ao exercer a atividade agropecuária pelo proto-direito à alimentação, da vida e ao alimento (art. 5° c.c, 6° da CRFB/88), pela manutenção da paz social e abastecimento alimentar, incluindo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento nacional (art. 2°, IV, da Lei nº. 8.171/91 c.c art. 3°, II e III, da CRFB/88).

Outrossim, ao arremeter contra a propriedade, insuflando a *(com)*posse agroecológica, como se se bastasse isoladamente, só acabariam por erguer a bandeira vermelha da agenda desenvolvimentista, aclamando o mito do *bon sauvage*, da pureza inocente do nobre selvagem do iluminista Rosseau. Não resiste a uma análise, nestes pontos, caso autêntica a preocupação na defesa dos direitos e interesses destas comunidades tradicionais vulneráveis, ante a imposição do retrocesso, da manutenção em uma agricultura arcaica, escassamente produtiva, que não vá além da provisão de víveres pobres, da corrupção pela miséria e seu uso como massa de manobra política.

[6] HAMDY, Nile William Fernandes; MAIA, Cláudio Elementos do direito ao território na reconceituação meta-patrimonial da posse agrária: o espaço das populações originárias como lócus das suas culturas. In: Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. 2021.

8. DA AQUISIÇÃO DA POSSE

Suscintamente, apenas para trazer breves noções sobre a aquisição da posse, merece destaque que esta se dá de forma originária ou derivada. A aquisição de forma originária acontece por ato unilateral daquele que se tornou possuidor, não ocorre nenhuma intervenção de terceiro. Por exemplo, isto aparece na ocupação de uma área que se acha em estado de abandono ou que passa a ser utilizada por quem não é o dono. Esta forma de aquisição se dá sem qualquer vinculação com um anterior possuidor. Não há uma transmissão de posse.

A aquisição derivada depende de um ato de transmissão, a posse surge em consequência de um ato negocial, de uma relação jurídica de direito obrigacional (*v.g.* um contrato de arrendamento) ou de uma relação jurídica de direito real (*v.g.* a constituição de um usufruto). Aqui haverá sempre um ato bilateral, a conjugação de interesses de duas ou mais pessoas. Trata-se de um ato bilateral.

Merece destaque, dentro deste contexto, a transmissão da posse via sucessão hereditária. A aquisição da posse pelos herdeiros legítimos ou testamentários acontece por força de lei, na sucessão legítima, absolutamente independente da vontade daquele que vem a falecer e, na sucessão testamentária, na dependência inclusa da vontade do testador, mas, em qualquer dos dois casos, com transmissão prevista em um mesmo momento, o da morte do proprietário do patrimônio transmitido. Trata-se, aqui sim, de uma ficção jurídica. O Código Civil, artigo 1.784 (Brasil, 2002), prescreve que "aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários". Vale dizer, a transmissão da herança se dá no exato momento do óbito de quem a deixou e é relevante ressaltar que esta transmissão se dá independentemente do conhecimento de qualquer dos herdeiros. O Código Civil anterior, artigo 1.572 (Brasil, 1916), rezava que "aberta a sucessão, a posse e o domínio da herança transmitem-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários". Redação distinta, mas com o mesmo sentido. Trata-se de uma aquisição da posse pela forma derivada.

Releva notar, neste passo, que a herança se transmite de forma indivisível, isto é, tudo é transmitido para todos, o que irá desaparecer so-

mente por ocasião da partilha Código Civil, artigo 1.791 e § único (Brasil, 2002). Esta forma de transmissão da posse e da propriedade é conhecida por *saisine*, ou, melhor, *droit de saisine*, que passou a ser reconhecido ainda na Idade Média e que veio a ser estabelecido para evitar que, com a morte de um vassalo, seus herdeiros, para entrarem na posse e propriedade da herança, tivessem que pagar determinado valor ao suserano. Estabelecido o princípio no ordenamento jurídico, independentemente de qualquer providência, de qualquer ato de herdeiro ou herdeiros, até mesmo sem o seu conhecimento, como já apontado, se dá a transmissão da posse e da propriedade dos bens que eram daquele que veio a falecer, aos que vieram a lhe suceder. O patrimônio não fica, momento algum, sem titular. As mesmas posse e propriedade do falecido, vale dizer, com todas as suas características, com a mesma natureza em que eram exercidas, são transmitidas, *causa mortis*, aos herdeiros legítimos e testamentários.

Mattos Neto, Benatti e Brito (2018) são categóricos ao afirmar que: "Em se tratando de herança, a posse agroecológica não pode ser herdada, pois se trata de apossamento que se manifesta com o uso coletivo de recursos naturais e de posses familiares [...].". Precisamente porque, sem titularidade, não há propriedade, sem propriedade, nem há tampouco sua transmissão, nem que seja hereditária, deixando os sucessores desamparados. Patrimônio sem titular, e, portanto, sem proprietário, é devolvido ao Estado ao final da linha sucessória. À medida que a área da *(com)*posse agroecológica é comum, indivisível e indisponível, bem como, intransferível por herança, logicamente, os jovens expropriados emigram em êxodo rural e o "território" se torna devoluto.

9. DA LEGÍTIMA DEFESA DA POSSE

Em 1970, o desembargador Chamoun - mais tarde um dos notáveis que integrou a comissão de redação do novo Código Civil Brasileiro, sob a coordenação de Miguel Reale - em memorável decisão, ratificou a posição prioritária acerca da natureza jurídica da posse, registrando que:

> [...] é a posse um estado de fato, um poder de fato que alguém exerce sobre uma coisa e cujo conteúdo é exclusivamente econômico, porque se relaciona

> com o aproveitamento econômico da coisa, considerada como objeto de satisfação das necessidades humanas. Mas é um estado de fato apenas no sentido de prescindir da existência de um título jurídico: há um direito à proteção da posse sem que a posse esteja fundada em direito.

Em virtude desta celeuma, que cria uma dicotomia inexistente, de caráter puramente fundamentalista, que pretende separar o agronegócio da agricultura familiar, como se porventura o que os distinguisse não fosse mais do que o porte, e simplesmente a classificação para obtenção de crédito rural, uma qualificação para aplicação de ações de política pública agrícola diferenciadas. O que o assentado ou posseiro mais quer é exatamente ter condições de prosperar, mediante a comercialização do excedente de sua produção, praticando, de fato, embora rudimentarmente, os preceitos do quê? Do agronegócio, tornando-se um produtor rural, em última análise, um empresário que trabalha em uma empresa rural, que produza além de sua subsistência e possa prosperar com sua família.

Para descomplicar, Fábio Ulhoa Coelho (2015):

> Conceitua-se empresa como sendo atividade, cuja marca essencial é a obtenção de lucros com o oferecimento ao mercado de bens ou serviços, gerados estes, mediante a organização dos fatores de produção (força de trabalho, matéria-prima, capital e tecnologia).

E empresário por Haroldo Malheiros Duclerc Verçosa (2010) é definido como:

> O empresário, portanto, é o titular da empresa, pessoa natural ou jurídica. É quem assume o risco da atividade para o bem (proveito dos lucros) ou mal (responsabilidade pelos prejuízos causados a terceiros". Nota-se, então, que o empresário não se confunde com o sócio da empresa.

Da adequação destes dois conceitos à realidade do campo, Querubini leciona que a empresa rural se encontra ao inciso VI do artigo 4° do

Estatuto da Terra, ao passo que a Lei Civil determina o empresário rural, ao artigo 971. E define o produtor rural como a pessoa física ou jurídica que explore de forma profissional e organizada a atividade agrária. Então surgem os questionamentos: e, enquanto empreendedor rural o que o agricultor familiar pretende, em relação à terra? A titularidade. Para quê? Para provar sua legitimidade, e defendê-la de quem injustamente a ameace. Ou seja, não há diferença entre o produtor rural do agronegócio e o agricultor familiar, à exceção de classificação do porte para obtenção de políticas públicas, do artigo 3° da Lei nº. 11.326/2006.

Cabe enfocar a definição de Carrozza (2019), resgatada por Querubini, da família agrária como: "um conjunto de pessoas ligadas por vínculos parentais ou de afinidade que possuem com traço distintivo a comunhão de esforços para a realização do exercício da exploração da atividade agrária."

Resta, então, imprescindível caracterizar a defesa da posse. Até porque, seja tanto um herdeiro de enorme fazenda produtiva, quanto um recém assentado, ou uma comunidade de seringueiros, ambos são plenamente legitimados a defenderem a posse de suas terras como se donos fossem. Judicialmente se ameaçada, preventivamente pelo interdito proibitório; se turbada, mediante a manutenção, e; se esbulhada, defendida pela reintegração de posse, em caráter corretivo.

Entretanto, também é válida a autotutela possessória, como medida de proteção extrajudicial, pelo exercício da chamada "legítima defesa da posse", mediante o Desforço Pessoal, cito ao § 1° do artigo 1.210 (Brasil, 2002), sem configurar a autotutela Penal, pelo exercício arbitrário das próprias razões no artigo 345 (Brasil, 1940). Porque o possuidor do imóvel reage à agressão atual para fazer prevalecer a posse perturbada. Entende-se por "própria força" que o defensor seja o próprio possuidor ou proprietário, sem intervenção policial do Estado; por "faça logo", o imediatismo da resposta à turbação ou tentativa de esbulho, e; "além do indispensável" indica que os meios utilizados devam ser razoáveis e proporcionais à agressão; para restituírem a posse.

A legítima defesa da posse é um recurso jurídico que deve ser utilizado quando o possuidor ainda não foi privado de sua posse, não sendo aceito pelos tribunais seu uso após o esbulho consumado, considerado daí uma conduta ilícita (Mendes, 2023). A injustiça da agressão, a imedia-

tidade da repulsa e a proporcionalidade ponderada na defesa são requisitos ao desforço necessário *incontinenti*. É crucial respeitar os preceitos constitucionais como a dignidade humana, a função social e o direito de propriedade ao exercer a legítima defesa de posse.

A utilização da autotutela é justificada apenas quando todos os meios necessários são empregados e não há proteção do Estado, substituindo temporariamente a ação estatal. Invasões sob pretexto ilegal, como as disfarçadamente chamadas por ocupações ou retomadas, devem ser tratadas exclusivamente pelo Estado, sendo consideradas crimes conforme o Código Penal. A autoproteção ou autotutela possessória deve ser exercida com moderação e dentro dos limites legais tão só para a manutenção da posse. Não se está, modo algum, insuflando a criação de milícias armadas no campo, ou promovendo o coronelismo; ao contrário, o que se pretende é proteger o direito de propriedade e a defesa da posse legítima.

Neste patamar, pouco importa se o invasor, e este é o termo certo, com o perdão da expressão, pois esta é realmente a categorização daquele que pretende ocupar um imóvel de outrem, seja pela força, violência, ameaça ou clandestinidade, ao derrubar um alambrado para ingressar em uma propriedade rural, participe de movimento social ou não. Aliás, a Lei de Combate ao Crime Organizado n.° 12.850/13 (Brasil, 2013), cominada à Antiterrorismo, n.° 13.260/16 (Brasil, 2016) têm, em ambas, projeto de Lei n.° 3.283/21 (Senado, 2021), que possibilitará imputar invasões de movimentos sociais, como aquelas executadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) como exemplo latente, o enquadramento por atos terroristas. Será que precisaremos chegar a este ponto?

Arrematando o despropósito desta oposição entre agronegócio e agricultura familiar, que só tem cunho ideológico-político, Araújo (1985)[7] demonstrou que o problema fundamental da reforma agrária não se radica essencialmente na dimensão da propriedade rural, mas exatamente na sua rentabilidade:

> A terra passou a ser reserva de valor, em vez de fator de produção, e assistimos no país, na década passada,

[7] Ney Bittencourt de Araújo, em 14 de maio de 1985, no Ciclo de Mesas Redondas sobre Reforma Agrária, promovido pela Comissão Especial da Câmara Federal. *In:* Estado de São Paulo, ed. de 19/05/1985, p. 58).

> ao paradoxo da desvalorização da produção agrícola e da valorização das terras onde é produzida. [...] como o produtor profissionalizado é encontrado em todos os estratos de tamanho de propriedade, o que reforça a tese de que classificar por tamanho não é relevante para a análise e o aprimoramento do uso da terra. [...]

Quando se está diante de um embate possessório, não se questiona, nem seria pertinente adentrar na propriedade, por óbvio. Mas o que se objetiva, ao proteger esta posse, eventualmente, inclusive ampara o caráter dúplice das ações possessórias, ao artigo 922 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), bem como, no mais das vezes, a usucapião como argumento e matéria de defesa. Neste ínterim, se porventura se reconhecesse que a posse agrária, bem como a *(com)*posse agroecológica, prescindissem de titulação de propriedade, como se se bastassem pelo domínio que supostamente externassem, qual seria o sentido de seu exercício além da própria subsistência? Como haveriam de adquirir a propriedade por meio da usucapião agrária por fim social (Zeledón, 2013)?

Assim, se ousa inferir que quem pretenda interceder genuinamente em real benefício das comunidades tradicionais vulneráveis de Santos (1980) e Benatti (2003), que formam o campesinato amazônico, de posseiros mamelucos, cafuzos e cabocos e planeie auxiliá-las a alcançar a prosperidade, a titularidade formal da propriedade do território seja indispensável, frente o artigo 1.228 do Código Civil (Brasil, 2002) modelando os negros descendentes de escravos, que conquistaram constitucionalmente seu direito à propriedade das áreas quilombolas nos termos do artigo 68 (Brasil, 1988). Porque concordar em aquisições a non domino, que seria o máximo que a (com)posse agroecológica poderia ensejar, os deixam à mercê do legítimo proprietário, seja de área privada, pública ou devoluta.

Ainda mais, sem qualquer interferência externa do dono, no caso otimista em que esta comunidade vulnerável possa alcançar a bonança, o almejado desenvolvimento social, somando preservação ambiental, é perfeitamente natural deduzir que as famílias aumentem, porém o apossamento familiar tem um limite, porque, pelos seus próprios fundamentos, a *(com)*posse agroecológica não pode ser herdada, nem tampouco vendida. Que segurança jurídica e prosperidade se estaria promovendo a estas pobres famílias?

10. DAS CONCLUSÕES

A proposta que classificaria os acordos de posse da terra como agroecológicos, enfatizariam a gestão comunitária, a conservação da biodiversidade e a resiliência aos desafios ambientais pelos usos e costumes tradicionais, na intenção de preservar o que se convencionaria denominar de território tradicional, o local em que os antepassados teria explorado e vivido.

As implicações legais e políticas do reconhecimento da *(com)*posse agroecológica, no contexto brasileiro, destacariam a necessidade de reformas legislativas para acomodar diversas formas de posse da terra que se alinhassem aos princípios socioambientais, ao mesmo tempo que promovessem a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

Ao conceituarmos a *(com)*posse agroambiental além da garantia de uma posse extrativista da terra, embora, inclusive, apta à conservação da identidade cultural das populações originárias e das comunidades campesinas, ao admitir a conexão ancestral do território tradicional à cultura e religião, cujo intento é salvaguardar, principalmente a dignidade do campesinato amazônico vulnerável. Se esbarra em um obstáculo intransponível, necessidade de uma abordagem mais equitativa e sustentável, da qual a *(com)*posse agroambiental não é suficiente em termos de segurança jurídica em seu desdobramento temporal.

Sem o equilíbrio ecológico, não há função socioambiental, tampouco a prosperidade econômica ou o desenvolvimento social, muito menos de comunidades tradicionais vulneráveis. Ao mesmo compasso, sem a titularidade da propriedade rural se cercea a defesa da posse, se restringem as chances de desenvolvimento social e se limita a liberdade pessoal. Se a propriedade rural cumpre sua função socioambiental, constitucional, civil (real), agrária e ambiental, ao produzir ecoeficientemente, modo definitivo não pode ser objeto de desapropriação para fins sociais, pela fundamentalidade que culmina no direito de liberdade do cidadão!

O que não se pode admitir é que pretensões ideológicas progressistas condenem grupos familiares e comunidades tradicionais fragilizadas à marginalidade, retirando-lhes o caráter de cidadãos, obscurecendo suas potencialidades e esperanças ao apequenar suas expectativas por critério político-doutrinário.

Diante de todo o contexto construído, na breve mas decisiva visão dos fundamentos básicos da posse, embasamentos estes, não raro, desconsiderados, mas que precisam ser trazidos à baila para a correta apreciação do que existe ou possa existir, é imperioso ressaltar que a pretendida *(com)*posse agroecológica, como espécie nova no painel possessório, inexiste e até mesmo por desnecessária, haja vista que o próprio direito de propriedade imobiliária e assim o fato da posse, pela visão do direito positivo vigente, devem respeito ao meio-ambiente.

Usa-se, portanto, a função socioambiental agrária para erguer o véu semitransparente que cobre a *(com)*posse agroecológica, sublinhando o papel fundamental da sinergia harmônica entre os Direitos das Coisas, Agrário e o Ambiental, para enfatiza a importância de abordagens holísticas que conciliem a produtividade agrícola com a sustentabilidade ambiental e a equidade social, fornecendo um roteiro para os decisores políticos, profissionais e partes interessadas envolvidas na governação fundiária e no desenvolvimento rural.

Encerra-se este capítulo nas sábias palavras de Radbruch (1930):

> Sem propriedade não existe liberdade. Propriedade é direito de personalidade, projeção e expressão dela. Mesmo o Direito social e o Direito socialista voltam-se somente contra a propriedade privada capitalista, ou seja, aquela que, de mero direito real, transforma-se em domínio sobre as demais pessoas; não contra a propriedade de bens artesanais ou rurais como meios de produção e menos ainda contra a propriedade privada individual de bens de uso ou consumo.

REFERÊNCIA

ALBUQUERQUE, A.R.V. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ALVES, C.M. **Direito Romano**, v. 1.10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALVES, J.C.M. **Posse - estudo dogmático**. v. II, 1. Tomo.1999.

ALVES, J.C.M. **Direito Romano**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, Cap. XXIII. 2010.

AMARO, E.A. e ALMEIDA, W.C. **O direito Agrário e o princípio da conservação do meio ambiente** *In*: Almeida, W.C. (org.) Direito Agrário e direito do agronegócio: estudos em homenagem à doutora Maria Cecília Elizabete Ladeira de Almeida. Londrina, Pr: Thoth, 2019.

ARONNE, R. **Código Civil Anotado** - direito das coisas - disposições finais e legislação especial selecionada. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

ARONNE, R. **Titularidades e apropriação no novo Código Civil brasileiro** - Breve ensaio sobre a posse e sua natureza. *In*: Sarlet, Ingo Wolfgang. O novo código Civil e a Constituição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARRUDA ALVIM. **Problemas Registrais**. Terras Devolutas. Usucapião. Contestação de Ação Reivindicatória. Revista de Processo, v. 167, 2009.

AZEVEDO, R.F. **Posse:** efeitos e proteção. Caxias do Sul/RS: EDUCS, 1984.

BARCELLOS, J.O.J. e OLIVEIRA, T.E. **Sustentabilidade**: uma visão de dimensões integradas. In: BARCELLOS, J.O.J.; OLIVEIRA, T.E.; ROCHA, M.K. et al. Bovinocultura de corte: cadeia produtiva e sistemas de produção. 2. ed. Guaíba: Agrolivros, 2019.

BARROS, W.G.Z. **O contrato de parceria rural**: frutos e despesas. In: Parra, R.A. Direito aplicado ao Agronegócio. 3.ed. rev. atual. ampl. Londrina: Thoth. 2022.

BENATTI, J.H. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.

BENAZZI, E.S. e LEITE, L.F.C. **Solo e o complexo desafio da segurança alimentar**. In: SOUZA, H.A.; LEITE, L.F.C.; MEDEIROS, J.C. (Ed.). Solos sustentáveis para a agricultura no Nordeste. Brasília, DF: Embrapa, 2021.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

BOILLAT, S., GERBER, J.F. e FUNES-MONZOTE, F.R., **What economic democracy for degrowth?** Some comments on the contribution of socialist models and Cuban agroecology. Futures 44, 2012.

BORGES, A.M. **Curso completo de direito agrário**. Campo Grande: Contemplar, 2016.

BRUNDTLAND, G.; KHALID, M.; AGNELLI, S.; AL-ATHCOM, S.A.; CHIDZERO, B.; FADIKA LM, *et al*. ***Our common future****: the World commission on environment and development.* Oxford: *Oxford University Press*; 1987.

CARDUCCI, C.E.; FERREIRA ANIS, C.; PEREIRA DE SOUZA, D.; COSTA, J.C.; FAVARINI RUVIARO, C. **Análise do ciclo de vida e balanço de carbono em sistemas de produção cafeeira do cerrado mineiro**, Brasil. RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar - ISSN 2675-6218, [S. l.], v. 4, n. 12, p. e4124690, 2023. DOI: 10.47820/recima21.v4i12.4690. Disponível em: https://recima21.com.br/ index.php/recima21/article/view/4690. Acesso em: 12 mar. 2024.

CARRERA, R.R. ***Teoria agrobiológica del Derecho Agrario***, Buenos Aires: Depalma, 1978.

CARROZZA, A. e ZELEDÓN, R.Z. ***Teoría general e institutos de Derecho Agrario***. 1. ed., Buenos Aires: Astrea, 1990.

CARROZZA, A. ***Rivista di Diritto Agrário*** I. Milão, Casa Editrice Dott. A. Giuffrè. 1973.

CARTAXO, E.G. Conceito Clássico e Post-Clássico do Jus Naturale e do Jus Gentium. **Revista** da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, v. 1, 1953.

CARVALHO, A.B. **Atuação dos juizes alternativos gaúchos no processo de pós-transição democrática**. In: *Derecho y transición democrática: problemas de la gobernabilidad. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. The Oñati International Institute for the Sociology of Law*, 1995.

CAVEDON, F.S. **Função social e ambiental da propriedade.** Florianópolis, 2003.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COELHO, F.U. **Curso de Direito Comercial**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORDEIRO, A.M. **A posse**: perspectivas dogmáticas actuais. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CORTIANO JUNIOR, E. **O discurso proprietário e suas rupturas: prospectiva e perspectivas do ensino do direito de propriedade**. 191 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2001.

COSTA PORTO, J. **O sistema sesmarial no Brasil**, Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

COSTA, Y.M. **A atuação da vara agrária de Marabá nos conflitos pela**

posse da terra: o caso da fazenda Arumathewa (Acampamento João Canuto), Tucuruí-PA. 2021. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2021. Disponível em: http://repositorio.unifesspa.edu.br/ handle/ 123456789/1670. Acesso em: 12 abr. 2024.

COULANGES, F. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Hemus, 1975.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de Direito Romano.**19 ed. Rio de janeiro: 1995.

DANTAS, M.E.C. Posse agrária, posse agroecológica e expansão do princípio da função social. **Revista de Direito Ambiental**. V. 81. Ano 21. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro/março, 2016.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DO CARMO JÚNIOR, M.A. **Direito Agrário-constitucional**: uma contribuição à efetivação dos direitos humanos. Revista Internacional Academia Paulista de Direito. n. 4, Nova Série, 2019.

DOSSO, T.C. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**: Aspectos Obrigacionais e Instrumentos Legais de Proteção. 2008, Tese (Mestrado), Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Franca – São Paulo.

DUGÜIT, L. ***Las transformaciones del derecho público y privado***. Trad. POSADA, A.G.; JAÉN, R. e POSADA, C.G. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

ECO, H.; **Apocalípticos e Integrados**. São Paulo: São Paulo Perspectiva. 1993.

FARIAS, C.C. e ROSENVAL, N. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FAURE, G.M. ***Discours prononcés lors de la présentation du Code Civil par les divers orateurs du Conseil d'Etat et du Tribunat*** *(Discours)*. Paris: Firmin Didot, tomo I, 1855.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIL, A.H. ***La Posesión***. Madri: Civitas, 1980.

GISCHKOW, E. **Princípios de Direito Agrário**. São Paulo: Saraiva, 1988.

GLAVIČ, P. e LUKMAN, R.. ***Review of sustainability terms and their definitions***. *Journal of Cleaner Production* 15. 2007.

GOMES, O. **Direitos Reais.**18.ed. atual. Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro, 2001.

GONÇALVES, A.I.Q. e TORMA, F. Direito Agrário Levado a Sério – episódio 8: **O Direito Agrário e a sua origem**. 2020. Disponível em: https://direitoagrario.com/direito-agrario-levado-a-serio--episodio-8-o-direito-agrario-e-a-sua-origem/#:~:text=Deve%20ser%20registrado%20que%2C%20ao%20contr%C3%A1rio%20do%20que,com%C3%A9rcio%2C%20unindo%20o%20Direito%20Civil%20com%20o%20Comercial%2FEmpresarial%29. Acesso em: 15 abr. 2024.

GONÇALVES, A.I.Q. **A família enquanto instituto de direito agrário**. *In*: Almeida, W.C. (org.) Direito Agrário e direito do agronegócio: estudos em homenagem à doutora Maria Cecília Elizabete Ladeira de Almeida. Londrina, Pr: Thoth, 2019.

GONÇALVES, A.I.Q. e CERESÉR, C.P. **Função Ambiental da Propriedade Rural e dos Contratos Agrários**. São Paulo: Universitária de Direito, 2013.

GONÇALVES, A.I.Q. e PARRA, R.A. **A responsabilidade socioambiental das instituições financeiras e a sua atribuição auxiliar ao cumprimento da função ambiental pelos imóveis agrários**. *In*: Gonçalves, A.I.Q.; Burmann, A. e Antunes, P.B. Direito Ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988. Londrin, Pr: Thoth, 2018.

GONÇALVES, A.I.Q. **O Regramento Jurídico das Sesmarias** (O cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil). São Paulo: LEUD, 2014.

GROSSI, P. **O mundo das terras coletivas**: itinerários jurídicos entre o ontem e o amanhã. São Paulo: Contracorrente, 2021.

HIRONAKA, G.M.F.N. e CHINELATTO, S.J.A. **Propriedade e posse**: uma releitura dos ancestrais institutos. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 98, 2003.

HOBSBAWM, É. **A era das revoluções** (1789 – 1848). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biomas e sistema costei-**

ro-marinho do Brasil: compatível com a escala 1:250.000. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. Rio de Janeiro: IBGE. 2019.

IHERING, R.V. **Teoria Simplificada da Posse**. Tradução: Ricardo Rodrigues Gama. 1. ed. Campinas: Russell Editores, 2005.

JUNQUEIRA, M. **O instituto brasileiro das terras devolutas**. São Paulo: Lael, 1976.

LARANJEIRA, R. **Direito Agrário Brasileiro em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTR, 2000.

LIMA, G.T. **A posse agrária sobre bem imóvel**: implicações no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1992.

MADEIRA, H.M.F. **Digesto de Justiniano.** Liv. I. T cd. São Paulo: RT, 2000.

MAIA, A.M.C. **O instituto das terras devolutas e a legislação fundiária do estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário, 1994.

MARINONI, L.G. **Precedentes Obrigatórios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARKY, T. **Curso Elementar de Direito Romano**. 8. ed. Cap. 8. 1995.

MARQUES, B.F. **Direito agrário brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2017.

MATTOS NETO, A.J. **A questão agrária no Brasil**: aspecto sócio-jurídico. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, v. 33, n. 1, 2009.

MATTOS NETO, A.J., BENATTI, J.H. e BRITO, C.S. **Posse agrária e posse agroecológica diferentes formas de apossamento para fins produtivos na Amazônia** *In*: Manual de Direito Agrário (e-book). Fischer, L.R.C. (coord.) Belém: Universidade Federal do Paraná, 2018.

MATTOS NETO, A.J., BENATTI, J.H. e BRITO, C.S. **Estado de Direito Agroambiental**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

MELLO, M.B. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELO, M.A.B. **Novo código civil anotado direito das coisas**. 3. ed., rev., apl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MENDES, P.P. **Legítima defesa da posse em invasões**. Consultor Jurídico. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-mar-16/pedro-puttini-legitima-defesa-posse-invasoes/. Acesso em: 12 abr. 2024.

MIRANDA, F.C.P. **Tratado de direito privado**. Tomo I. Campinas: Bookseller, 2001.

MIRANDA, F.C.P. **Tratado de direito privado**. Tomo X. Campinas: Bookseller, 2001.

MIRANDA, G. **Áreas constitucionalmente reservadas às comunidades tradicionais**: garantia das comunidades e o agronegócio. *In*: Almeida, W.C. (org.) Direito Agrário e direito do agronegócio: estudos em homenagem à doutora Maria Cecília Elizabete Ladeira de Almeida. Londrina, Pr: Thoth, 2019.

MONTEIRO, W.B. **Curso de Direito Civil**, Direito das Coisas. 21. ed. São Paulo, 1982.

MONTEIRO, W.B. **Curso de direito civil**. 36. ed . São Paulo: Saraiva, v. 3. 2005.

NOGUEIRA, A.P.F. **A Reforma Agrária da Nova República e a sua inviabilidade sócio-econômica e jurídica**. In: Aspectos econômicos, jurídicos e sociais da reforma agrária. São Paulo: Sopral, 1985.

OECD/FAO. ***Agricultural Outlook 2021-2030***, Paris: OECD Publishing. Disponível em: https://doi.org/10.1787/19428846-en. Acesso em: 12 abr. 2024.

OLIVEIRA, A.B. e MACIEL, M.L. **A natureza jurídica da posse: um estudo conforme suas quatro dimensões**. 2008. Disponível em: https://www.migalhas. com.br/depeso/ 60950/a-natureza-juridica-da-posse--um--estudo-conforme-suas-quatro-dimensoes. Acesso em: 16. Abr. 2024.

PAIVA, R.M. **Objetivos econômicos da Reforma Agrária**. *In*: Aspectos econômicos, jurídicos e sociais da reforma agrária. São Paulo: Sopral, 1985.

PEREIRA, L.P. **Agricultura e Estado, Uma Visão Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Juruá, 2014.

PEREIRA, L.R. **Direito das Coisas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos,1943.

PÉREZ, I.A.V. *et al*. ***Carne y leche****: ciclo de vida y eficiencia energética en diferentes sistemas ganaderos del estado de Chiapas*. Tese de Doutorado. El Colegio de la Frontera Sur. 2019.

PERLINGIERI, P. **Perfis do Direito Civil**: introdução do Direito Civil Constitucional. 2.ed. [trad. Maria Cristina De Cicco]. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RADBRUCH, G. ***Der Mensch im Recht***. Revista Jurídica Hanseática, 1927.

RADBRUCH, G. ***Vom individualistischen zum sozialen Recht***. Revista Jurídica Hanseática, 1930.

REALE, M. **Pressupostos da reforma agrária**. *In*: Aspectos econômicos, jurídicos e sociais da reforma agrária. São Paulo: Sopral, 1985.

RIZZARDO, A. **Curso de Direito Agrário**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

RIZZARDO, A. **Direito das Coisas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ROLIM, L.A. **Instituições de Direito Romano.** 4. ed. Cap. 12. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

RUVIARO, C.F.; GIANEZINI, M.; BRANDÃO, F.S.; WINCK, C.A. e DEWES, H. ***Life cycle assessment in Brazilian agriculture facing worldwide trends***. *Journal of Cleaner Production*, v. 28. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jclepro. 2011.10.015. Acesso em: 19. abr. 2024.

SANTOS, R.A.O. **História Econômica da Amazônia**: 1800 – 1920. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

SELISTRE, A. V.; GHIGINO, R.B.F. e BARCELLOS, J. O. **Contrato de Pastoreio**: do Direito Consuetudinário ao Positivo. *In*: Anais do IX Simpósio da Ciência dos Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios - CEPAN. Porto Alegre, 2021.

SELISTRE, A.V. **Para descomplicar as cadeias produtivas e sistemas agroindustriais**. *In*: Parra, R.A. Direito aplicado ao Agronegócio. 3. ed. rev. atual. ampl. Londrina: Thoth, 2022.

SELISTRE, A.V. **Paradoxo do pastoreio**: pagamento por serviços ambientais à pecuária a pasto no bioma Pampa brasileiro. Tese de Doutora-

do em Agronegócios do Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. 2024.

SILVA, C.M. **Instituições de direito civil.** 25. ed. V. IV. atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

SODERO, F.P. ***Rivista di Diritto Agrário***. Milão, Casa Editrice Dott. A. Giuffrè. 1979.

STEFANINI, L.L. **A propriedade no direito agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

TORRES, M.A.A. **A Propriedade e a Posse:** Um confronto em torno da Função Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VARELA, L.B. **Das sesmarias à propriedade moderna**: Um estudo de história do direito brasileiro. Biblioteca de Teses. São Paulo: Renovar, 2005.

VENOSA, S.S. **Direito Empresarial**. Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597024791. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/ #/books/9788597024791/. Acesso em: 23 abr. 2024.

VERÇOSA, H.M.D. **Curso de direito comercial**. São Paulo: Malheiros. V. 2. 2010.

VIDO, E. **Curso de direito empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620414. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/ #/books/9786553620414/. Acesso em: 24 abr. 2024.

VILELA, M.L. **A segurança jurídica da propriedade privada na faixa de fronteira**. São Paulo: Leud, 2017.

WENDT, E. **Ensaio sobre o poder de polícia da Administração Pública frente à intervenção na propriedade urbana**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, 2001.

ZAVASCKI, T.A. **A Tutela da Posse na Constituição e no Novo Código Civil**. In: Martins-Costa, Judith. A Reconstrução do Direito Privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZELEDÓN, R.Z. ***Derecho agrario contemporáneo***. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2013.

- CAPÍTULO 3 -

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRENO DE MARINHA ENVOLVENDO DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; PROJETO DE LEI E EMENDAS CONSTITUCIONAIS DO CONGRESSO NACIONAL

LAND REGULARIZATION ON NAVY LAND INVOLVING DECISIONS OF THE FEDERAL SUPREME COURT; BILL AND CONSTITUTIONAL AMENDMENTS OF THE NATIONAL CONGRESS

Paulo Sérgio Sampaio Figueira[1]

RESUMO: O artigo trata do terrenos de marinha, que ficam nas praias e nas margens dos rios e lagoas, além dos espaços que contornam as ilhas com águas ligadas aos mares. Atualmente as áreas pertencem à União e as proposta de Projeto de Lei e de Emenda Constitucional pretende repassar a propriedade para Estados e para os Municípios de forma gratuita, abrindo ainda à possibilidade de repasse a ocupantes privados mediante pagamento. Desta maneira, realizam-se uma análise da evolução histórica do instituto do terreno de marinha e seus acrescidos no ordenamento jurídico brasileiro; dos julgados nos tribunais e seus respectivos conflitos; da última decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou a Arguição de Des-

[1] Advogado, Administrador de Empresa, Ciências Agrícolas, Professor Universitário com pós-graduação em metodologia do ensino superior, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável com mestrado em Direito Ambiental e Políticas, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP, Conselheiro do COEMA, Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional Fundiária da UBAU.

cumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 1008 no dia 22 de maio de 2023, uma ação que discutia a regularização fundiária de terrenos de marinha no contexto rural; da Proposta de Emendas à Constituição (PEC) nº. 39/11 e nº. 3/2022, que revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis, que já foi aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados em 22 de maio de 2022, e que se encontra em discussão na CCJ do Senado Federal; além das proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional sobre a matéria e que tenham por objeto proceder a alterações substanciais em seu regime jurídico.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Agrário. Regularização Fundiária. Terreno de Marinha.

ABSTRACTS: The article deals with marine land, which is located on beaches and on the banks of rivers and lagoons, in addition to the spaces that surround islands with waters connected to the seas. Currently the areas belong to the Union and the proposed Bill and Constitutional Amendment intends to transfer the property to States and Municipalities free of charge, also opening up the possibility of transfer to private occupants upon payment. In this way, an analysis of the historical evolution of the navy land institute and its additions to the Brazilian legal system is carried out; of those judged in the courts and their respective conflicts; the last decision of the Federal Supreme Court that judged the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precept (ADPF) nº. 1008 on May 22, 2023, an action that discussed the land regularization of marine land in the rural context; of the Proposed Amendments to the Constitution (PEC) nº. 39/11 It is nº. 3/2022, which revokes item VII of article 20 of the Constitution and § 3 of article 49 of the Transitional Constitutional Provisions Act, to extinguish the institute of navy land and its additions and to provide for the ownership of these properties, which has already been approved in two rounds by the Chamber of Deputies on May 22, 2022, and which is under discussion in the CCJ of the Federal Senate; in addition to the legislative proposals that are being processed in the National Congress on the matter and which aim to make substantial changes to its legal regime.

KEYWORDS: Agrarian Law. Land regularization. Marine land.

1. INTRODUÇÃO

Este conteúdo tem por objetivo proceder a uma análise da evolução histórica do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como ponto de partida os julgados nos tribunais e seus respectivos conflitos; da última decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 1.008 no dia 22 de maio de 2023, uma ação que discutia a regularização fundiária de terrenos de marinha no contexto rural; da Proposta de Emendas à Constituição (PEC) nº. 39/11 e nº. 3/2022, que revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis, que já foi aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados em 22 de maio de 2022, e que se encontra em discussão na CCJ do Senado Federal em 2024; além das proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional sobre a matéria e que tenham por objeto proceder a alterações substanciais em seu regime jurídico.

Vale esclarecer que os terrenos de marinha são terras públicas e inusucapíveis, que podem ocorrer no continente do território brasileiro ou em algumas ilhas. No continente, estão situados na costa marítima e nas margens de rios e lagos que sofrem a influência das marés.

Sua natureza jurídica encontra amparo no artigo 20, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) que afirma que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União, assim como no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, que diz que o terreno de marinha está a uma extensão de 33 m horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar média de 1.831. Essa faixa de terra se encontra no continente, na costa marítima e nas margens de rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés.

A regularização fundiária rural em terrenos de marinha é um tema complexo que envolve aspectos legais e históricos no Brasil. Vale esclarecer que Terrenos de marinha são faixas de terra na costa marítima do

país que, por definição, pertencem à União e que a sua gestão e regularização desses terrenos são assuntos frequentemente debatidos no âmbito jurídico com conflitos e desafios, com diversos projeto de leis no Congresso Nacional e análise da constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

Realizar uma análise técnica e jurídica é essencial nesse momento que se discute desconstituir esse instituto e definir dominio desse bioma úmido para outros entes públicos, inclusive aos privados.

2. HISTÓRICO DO TERRENO DE MARINHA

Os terrenos de marinha possuem uma história rica e multifacetada no Brasil, remontando ao período colonial. Eles têm desempenhado um papel significativo na configuração das propriedades costeiras e na relação entre o Estado e os proprietários privados.

Vale esclarecer que a origem dos terrenos de marinha no Brasil remonta ao período colonial, quando a Coroa Portuguesa implementou uma série de normas para regular a ocupação e o uso das terras nas colônias, e sua proteção.

Desta forma, esses terrenos foram definidos pela primeira vez em 1710, sob a administração colonial portuguesa, como uma faixa de terra de 15 braças (aproximadamente 33 metros) a partir da linha de preamar média (a maré alta). Essa definição tinha como objetivo proteger áreas costeiras estratégicas e garantir o controle estatal sobre terrenos próximos ao mar.

A motivação principal da Coroa Portuguesa para essa regulamentação era estratégica e econômica, visto que os terrenos de marinha proporcionavam à Coroa Portuguesa um meio de controlar áreas costeiras essenciais para a defesa do território, além de facilitar o comércio e a fiscalização das atividades portuárias e pesqueiras que era exercida na época.

Com a independência do Brasil em 1822 e a subsequente criação do Império do Brasil, a definição e a gestão dos terrenos de marinha continuaram a evoluir.

O Código Civil de 1916 reafirmou a importância desses terrenos como propriedade da União, consolidando a ideia de que eram bens públicos e, portanto, não passíveis de posse definitiva por particulares, exceto sob regime de aforamento, como uma forma de arrendamento.

É importante ressaltar que durante o Império e a Primeira República, o crescimento das cidades costeiras trouxe novos desafios para a gestão dos terrenos de marinha, visto que a urbanização acelerada gerou conflitos entre a ocupação privada e o controle público, e muitas vezes a legislação não acompanhou o ritmo dessas mudanças. As áreas urbanas começaram a se expandir sobre terrenos de marinha, levando a disputas legais e a necessidade de regulamentações mais claras e objetivas para resguardar esse bioma úmido.

Na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, o Código de Águas de 1934 introduziu mudanças significativas na gestão dos recursos hídricos e dos terrenos de marinha.

Este código reafirmou a propriedade da União sobre essas áreas, mas também trouxe disposições sobre o uso e a ocupação, tentando equilibrar o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio público.

O período Vargas e os anos subsequentes foram marcados por um forte impulso ao desenvolvimento econômico e à industrialização, especialmente nas regiões costeiras. Essa fase trouxe novas pressões sobre os terrenos de marinha, que se tornaram ainda mais valiosos devido à sua localização estratégica.

Várias legislações tratarem do tema terreno de marinha ao longo dos anos, como: Decreto-Lei n.º 2.490, de 16 de agosto de 1940; Decreto-Lei n.º 3.438, de 17 de julho de 1941; Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946; Decreto-Lei n.º 1.876, de 15 de julho de 1981; Decreto-Lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987; Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998; e a Lei n.º 13.139, de 26 de junho de 2015, sempre com objetivo de delimitar uso, ocupação e dominialidade.

Destarte, salienta-se que a CRFB/88 representou um marco na gestão dos terrenos de marinha. Ela reafirmou a propriedade da União sobre esses terrenos e estabeleceu diretrizes claras para a regularização fundiária e a ocupação.

Cumpre ainda ressaltar que a CRFB/88 também enfatizou a necessi-

dade de proteger o meio ambiente e garantir o uso sustentável dos recursos naturais, incluindo os terrenos de marinha, e após promulgação da atual constituição, foi criada a Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, que trouxe avanços na regulamentação dos terrenos de marinha. Esta lei detalhou os procedimentos para a regularização das ocupações e definiu critérios para o aforamento e a cessão de uso dessas áreas. Além disso, estabeleceu mecanismos para a cobrança de taxas e foros, buscando garantir uma gestão mais eficiente e transparente.

Destaca-se que em pleno Século XXI, a gestão dos terrenos de marinha continua a enfrentar desafios significativos. A expansão urbana nas áreas costeiras muitas vezes conflita com a necessidade de proteger o meio ambiente e os direitos das comunidades tradicionais que tem posses e ocupações centenarias e continuam a viver uma invisibilidade fundiária. A legislação precisa equilibrar esses interesses diversos, garantindo a preservação ambiental e a justiça social.

A regularização fundiária é um tema central na gestão dos terrenos de marinha. Programas de regularização têm sido implementados para dar segurança jurídica aos ocupantes e fomentar o desenvolvimento sustentável. No entanto, esses programas frequentemente enfrentam obstáculos burocráticos e legais, junto a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), visto a carência de capital humano, logistica e de tecnologia de geoprocessamento e de georreferenciamento, sem olvidar que fica concentrado nesse órgão toda regulação fundiária por ser de domínio da União.

O uso de tecnologias avançadas, como sistemas de informação geográfica (SIG) e drones, poderia aprimorar a gestão e o monitoramento dos terrenos de marinha. Essas ferramentas permitem uma fiscalização mais eficaz e ajudam na identificação de ocupações irregulares, facilitando a implementação de políticas públicas, principalmente se fosse realizado Termo de Cooperação Técnica com os Estados e com os Munícipios.

Desta forma, os terrenos de marinha possuem uma trajetória complexa e vital na história do Brasil, e que desde suas origens coloniais até os desafios contemporâneos, a gestão dessas áreas tem sido moldada por considerações estratégicas, econômicas e ambientais.

A legislação ao longo dos séculos buscou equilibrar o controle estatal

com os direitos dos ocupantes, promovendo o desenvolvimento sustentável das áreas costeiras.

Com a evolução das tecnologias e uma crescente conscientização ambiental, a gestão dos terrenos de marinha continuará a se adaptar para enfrentar os desafios do futuro, principalmente com decisões judiciais nos tribunais, de projeto de lei, e com alteração por meio de emendas constitucionais, que visem repassar terreno de marinha para Estados, para os Municípios, e para os privados.

Isso é notório, visto que há proposições em tramitação no Senado Federal, como: PEC n.º 50, de 2015; PEC n.º 71, de 2013; PEC n.º 56, de 2009; PEC n.º 53, de 2007; e a PEC nº. 3/2022. Mesmo processo de proposições em tramitação na Câmara de Deputados, como: PEC n.º 16, de 2015; PEC n.º 27, de 2015; PEC n.º 30, de 2015; PEC n.º 39, de 2011; e PEC n.º 603, de 1998, que objetivam principalmente tratar da dominialidade do terreno de marinha.

3. INSTITUTOS UTILIZADOS PARA RECONHECIMENTO DE OCUPAÇÕES EM TERRENO DE MARINHA

Prefacialmente cabe enfatizar, que existem distintas incompreensões e as dificuldades acerca do que se denomina juridicamente por terrenos de marinha. As dificuldades relativas ao terrenos de marinha decorrem, efetivamente, de uma legislação ancestral, que ainda necessita de contornos técnicos e jurídicos condizentes com as ferramentas geodésicas do tempo atual.

Nessa vereda, é necessário salientar que tais dificuldades não decorrem unicamente dos antigos diplomas legais, que remontam a chegada de Dom João VI ao Brasil. Os entraves se iniciam, em maior parte, por uma atuação confusa e obscura dos órgãos responsáveis pelo governo dessa matéria, nomeadamente a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), e, às vezes, pela diversas compreensões do Poder Judiciário acerca do tema, que tem decisões conflitantes e que não se coadunam com os demais tribunais.

Desta maneira, é necessário dirimir os principais entraves e a terato-

logia jurídica encontradas contemporaneamente pelos especialistas na matéria, bem como trazer alguns esclarecimentos que, na visão do autor, são essenciais para se obter uma compreensão mais límpida do assunto, e deliberar sobre a dominialidade da área principalmente em ações possessórias e petitórias.

Para que se entenda precisamente o que denominamos como terrenos de marinha é necessário fazermos uma breve digressão, buscando clarear as raízes históricas de tal conceito.

Como se sabe, a posse do território brasileiro pela coroa lusitana deu-se em 22 de abril de 1500, ocasião em que Pero Vaz de Caminha, escrivão do reino em ofício, descreveu em carta o abeiramento das frotas de Pedro Álvares Cabral à costa brasileira.

A colonização de fato deste novo território somente aconteceu no ano de 1534, quando o rei de Portugal, D. João III, expediu a carta de doação de Pernambuco à Duarte Coelho, dando início ao período das capitanias hereditárias.

À esta altura, na Península Ibérica, as "lezírias" – beiras de mar, rios e mangues – eram tradicionalmente consideradas como bens reais, já sendo inadmissível sua propriedade por particulares.

O uso destes espaços foi regulado pelo ordenamento nacional, pela primeira vez, no ano de 1557. Em 1664, ano se proibiu sua concessão dos Terreno alagadiço nas margens de um rio como modo de se assegurar às populações e à defesa nacional o livre acesso ao mar e às áreas litorâneas.

Entretanto, com a expansão urbana das cidades litorâneas, as orlas marítimas foram progressivamente ocupadas de modo irregular, especialmente com a construção de armazéns e trapiches, sem que houvesse por parte do Estado controle dessas ocupações.

A fim de conter o avanço, em 10 de dezembro de 1726, a Coroa Portuguesa decretou Ordem Régia "proibindo edificar ou avançar, sequer um palmo para o mar, por assim exigir o bem público".

Posteriormente, em 10 de janeiro de 1832, declarou-se que "as praias e mar são de uso público, e não podem os proprietários nas suas testadas impedir que se lancem redes para pescar".

A constituição daquilo que denominamos propriamente por terrenos de marinha deu-se, no entanto, somente no dia 18 de novembro de 1818, ocasião em que a Coroa Portuguesa promulgou, através de Ordem Régia, as seguintes prescrições "tudo o que toca a água do mar e acresce sobre ela é da Coroa, na forma da Ordenação do Reino" e que "da linha d'água para dentro sempre são reservadas 15 braças craveiras pela borda do mar para serviço público", com o objetivo de garantir o livre trânsito para qualquer incidente de defesa do país.

Neste momento, pela primeira vez, temos uma quantificação espacial expressa daquilo que se denomina como terrenos de marinha.

A medida primitiva conhecida como braça caveira equivale à 10 palmos; no sistema métrico decimal cada palmo equivale a 22 centímetros; deste modo cada braça equivale à 2,20 metros. Quinze braças craveiras (2,20m x 15) correspondem, portanto, à 33 metros. Aí encontra-se o lastro da medida dos 33 metros dos terrenos de marinha calculados a partir da linha preamar até o momento presente.

Nota-se, ainda hoje, grande desentendimento com relação às origens de tal parâmetro, inclusive no âmbito da SPU. A instituição preconiza, em sua formação técnica, a ideia de que tal medida funda-se em uma necessidade de defesa da costa, sob a alegação de que os 33 metros seriam a medida suficiente para que canhões embarcados em navios atingissem as instalações em terra.

Tal equívoco presumivelmente se deve a uma falsa relação estabelecida com aquilo que se compreende por "mar territorial", uma faixa que teve de fato sua origem no alcance de projéteis embarcados, que contou originalmente com a medida de 3 km.

Em seu artigo 20, inciso VII, a CRFB/88 elenca entre os bens da União "os terrenos de marinha e seus acrescidos". Estes espaços estão definidos de modo circunstanciado no artigo 2º do Decreto-lei n.º 9.760 de 1946, que os define como os terrenos "em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831".

No âmbito dos terrenos de marinha, os regimes jurídicos da ocupação e da enfiteuse, também conhecido como aforamento, são aqueles que possuem maior relevância.

O regime jurídico da ocupação consiste em uma concessão da posse precária e resolúvel por parte da União à um terceiro interessado, ou seja, uma mera tolerância legal da União para com a utilização dos terrenos. É ato administrativo unilateral e precário e não retira a propriedade plena dos terrenos da égide da União Federal.

Neste regime, os ocupantes estão obrigados a recolher anualmente ao erário público a taxa patrimonial de ocupação, na alíquota de 2%, que incide sobre o valor de mercado do terreno ocupado.

A inscrição da ocupação gera o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e é realizada pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, de ofício ou a requerimento da parte.

Vale sublinhar, que neste caso, a União preserva o direito de, a qualquer tempo, retomar posse dos imóveis cedidos. Por isso diz-se que a posse tem caráter precário.

O regime jurídico da enfiteuse, ou aforamento, por seu turno, consiste em um direito real e perpétuo de posse, mediante o pagamento de foro anual. Assim, o imóvel que pertence às áreas de marinha pode ser objeto de quaisquer atos negociais, devendo estar inscrito em cartório de registro de imóveis a fim de constituir-se como direito real.

No Código Civil de 2002, o regime jurídico da enfiteuse deixou de vigorar de modo geral, sendo substituído pelo direito de superfície. Isso não valeu, no entanto, para os terrenos de marinha, haja vista que o artigo 2.038 do mesmo diploma estabelece que, para eles, continuará sendo aplicada a lei especial que regula o instituto jurídico da enfiteuse ou aforamento.

As recentes alterações legislativas na Lei Federal nº. 9.636 de 15 de maio de 1998, traçaram novos contornos no que diz respeito a avaliação, aforamento e alienação de terrenos de marinha.

As diretrizes da avaliação são tratadas nos artigos 11-A, 11-B e 11-C desta lei. O aforamento, no artigo 12 e seguintes do mesmo instrumento legal, trazendo regras de como o ocupante do terreno de marinha poderá adquirir o aforamento.

Por seu turno, o artigo 23 e seguintes de referida Lei federal vem a tratar da alienação de imóveis da União Federal, incluindo a possibilidade

de alienação de terrenos de marinha.

Neste tópico, referente a avaliação, aforamento e alienação dos terrenos de marinha, os instrumentos legais que alteraram a Lei Federal nº. 9.636 de 15 de maio de 1998, basicamente foram quatro, a saber: as Leis Federais 13.139 de 2015; 13.465 de 2017; 14.011 de 2020 e a medida provisória 14.011 de 2020.

Por tratarem-se de instrumentos jurídicos novos, a constitucionalidade da alienação direta do terreno de marinha ainda poderá ser passível de resolução pelo STF.

Não obstante, não se discute a legalidade e a constitucionalidade do aforamento de terrenos de marinha que se encontrem no regime jurídico de ocupação. Isto porque, o regime jurídico de aforamento – seja a remissão de aforamento (aquisição da plena da propriedade aforada), seja a transformação do regime jurídico de ocupação para aforamento – encontra-se há muito tempo sedimentado na legislação, doutrina e jurisprudência, diferentemente da compra direta do terreno de marinha pelo particular.

Neste sentido, entre a compra direta do terreno de marinha e a transformação do regime jurídico de ocupação em aforamento, esta última possibilidade afigura-se a mais segura.

Essa transformação jurídica da ocupação para o aforamento ocorre por meio de processo administrativo na SPU, a ser movido, preferencialmente, por um profissional habilitado, em geral advogados que atuam nesta seara.

4. ANÁLISES DAS INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS QUE TRAMITAM NA JUSTIÇA ESTADUAL E NA JUSTIÇA FEDERAL, EM RELAÇÃO A TERRENOS DE MARINHA

A título de informação os terrenos de marinha existem no ordenamento jurídico brasileiro, desde o tempo do Império, com a chegada do Dom João VI e da família real. Nesse período, a medida de 15 braças equivalente a 33 metros era suficiente para propiciar o livre deslocamento de um pelotão militar no litoral e garantir trânsito livre para qualquer

incidente do serviço do rei e defesa do país, também se justificava o espaço para o serviço de pesca, para que os pescadores pudessem utilizar as redes de pesca.

No Brasil, de acordo com informações da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), cerca de mais de 500 mil imóveis estão localizados em terrenos de marinha, dos quais 270.929 aparecem registrados a responsáveis únicos (pessoas físicas e jurídicas).

A CRFB/88, em seu artigo 20, VII, estabelece que são bens da União, dentre outros, os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Desta forma, no artigo 2º, do Decreto-Lei nº. 9.760, de 5 de setembro de 1946, conceitua-se que são terrenos de marinha,

> [...] em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio 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. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Entretanto, por se tratar de bem da União, as pessoas que ocupam áreas classificadas como terreno de marinha, que são objeto de Aforamento, e são identificados como foreiro, são obrigados a pagar o foro anual e o laudêmio em caso de venda do Domínio Útil.

No Brasil, tem diversos conflitos em relação a esses pagamentos em relação aos terrenos de marinha, visando equacionar esses conflitos foi editada a Lei n.º 13.139, de 26 de junho de 2015, que manteve as cobranças de taxas, porém, tiveram o valor diminuídos, e a Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que autoriza e regulamenta a venda de parte de bens da União, dentre eles terrenos de marinha.

Então, em relação ao pagamento de taxas o que não falta é projeto de lei no Congresso Nacional sobre terrenos de marinha, que objetivam a extinção dos terrenos de marinha e das cobranças de taxas, a retirada da

exclusividade da União com a transferências para os Estados, os Municípios, e para populações residentes de baixa renda (Ribeirinhos extratores e pescadores).

Além dos conflitos em relação aos pagamentos de terrenos de marinha pela Ocupação e Aforamento, outra questão corrente diz respeito a Transmissão do Domínio Útil entre particulares em Cartório de Registro de Imóveis, uma vez que é necessário que os Cartórios de Registro de Imóveis requeiram a Certidão da Secretaria de Patrimônio da União que declare que o interessado recolheu o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos, e estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao patrimônio da União.

Entretanto, tem Cartório de Registro de Imóveis que desconhece a norma específica, os quais deveriam transferir o Domínio Útil de terreno de marinha apenas após a comprovação de que não há dívidas perante a Secretaria de Patrimônio da União.

Outro fato relevante a se pontuar é em relação a Título de Domínio emitido por órgãos de terra dos Estados e dos Municípios a particulares. Nesse caso específico, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é no sentido de que o Título de Propriedade do Particular não é oponível à União nesses casos, pois os terrenos de marinha são da titularidade originária da União, na esteira do que dispõem a Constituição Federal e o Decreto-Lei nº. 9.760, de 1946.

Neste caso específico, o que pode ser objeto de discussão de Propriedade é o Domínio Útil do mesmo terreno, sendo este o objeto comum de contendas sobre a Transferência do Aforamento, sendo que apenas o Domínio Útil pode ser transferido de uma pessoa para outra, pois a Propriedade é da União.

Agora vamos tratar das análises das interpretações jurídicas que tramitam na Justiça Estadual e na Justiça Federal, em relação a terrenos de marinha, em que existem celeumas, imbróglios e teratologia juridica conflitantes entre os Institutos de Posse (ações possessórias), de Ocupação, de Propriedade (ações peitórias), e quando esse processo envolve Competência Formal e material do Estado e da União para dirimir conflitos de regularização fundiária entre particulares.

Inicialmente, cumpre esclarecer, que o Domínio Útil de imóvel objeto de posse pode ser objeto de disputa entre particulares, sendo, contudo, a propriedade do imóvel da União, desse modo, pode haver Ações Possessórias, de Usucapião, ou, até mesmo de Desapropriação, envolvendo o Domínio Útil na Justiça Estadual, desde que não haja Processo de Regularização Fundiária com reconhecimento da posse e emissão da Certidão de Aforamento pela Secretaria de Patrimônio da União, pois esse instituto se trata de um Direito Real, cujo o litígio deverá ser julgado na Justiça Federal.

Quando se tratar de simples posse e não envolve a propriedade (Domínio) a Justiça Estadual tem competência para dirimir conflitos, nesse sentido, julgado do Superior Tribunal de Justiça, com esse entendimento:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL.AÇÃO REIVINDICATÓRIA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO. DISCUSSÃO SOBRE POSSE E DIREITO DE OCUPAÇÃO CONTROVERTIDA ENTRE PARTICULARES.CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.SÚMULA 83/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, não há interesse da União, capaz de determinar a competência da Justiça Federal para analisar ação reivindicatória, na qual não se discute a propriedade (o domínio) sobre o terreno de marinha, mas apenas a posse e direito de ocupação controvertida entre particulares. Precedentes.2. Agravo regimental não provido, com aplicação de multa." (AgRg no AREsp 333.934/PE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 19/08/2014, DJe 25/08/2014).

A Hermêutica Jurídica é clara quanto as normas nacionais que tratam de terrenos de marinha, nesse objeto as normas nacionais trazem a exclusividade da União para tratar de litígio entre particulares em terrenos de marinha na Justiça Federal.

Desta maneira, pontua-se que o Decreto n.º 9.309, de 15 de março de 2018, foi revogado pelo Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que manteve o interesse da União para dirimir conflitos fundiários em bem dominical no âmbito administrativo. Veja:

> [...] Art. 7º Identificada a **existência de disputas acerca dos limites das ocupações, o órgão competente poderá buscar estabelecer acordo entre as partes,** observado o disposto no art. 8º da Lei nº 11.952, de 2009. § 1º **Se for estabelecido acordo entre as partes, estas assinarão declaração para validar a concordância quanto aos limites demarcados. § 2º Se não houver acordo entre as partes, a regularização das ocupações será suspensa para decisão administrativa,** nos termos estabelecidos em procedimento definido pelo Incra. [...] (Destacou-se).

Vê-se, portanto, que o órgão competente é a Secretaria de Patrimônio da União, não é portanto o INCRA, e muito menos um órgão de terras dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Nesta mesma linha de interpretação dos enunciados normativos sobre o interesse da União para dirimir conflitos fundiários em terreno de marinha, consiste a Instrução Normativa n.º 4, de 14 de agosto de 2018, no Capítulo VIII, nos artigos 28 a 35, que tratam da Revogação, do Cancelamento, da Inscrição de Ocupação, e da Certificação do Aforamento, sendo oportuno trazer a colação. Veja:

> [...] Art. 29. O Secretário do Patrimônio da União pode, a qualquer tempo, por motivos relevantes devidamente justificados, **avocar a revogação ou o cancelamento de qualquer inscrição de ocupação** que contrarie o interesse público ou a legislação patrimonial. Art. 30. Os imóveis passíveis de **cancelamento ou revogação de inscrição de ocupação**, devem ser identificados por **intermédio de relatórios, circunstâncias relatadas em processos administrativos, requerimento de terceiros ou do ocupante, ou ato de ofício dos servidores da SPU/UF**. Art. 31. São ainda causas para a revogação ou o cancelamento da inscrição de ocupação, a depender do caso: [...] VIII - **abandono do imóvel.** [...]. (Destacou-se).

Vê-se que somente a Secretaria de Patrimônio da União, pode realizar essas análises técnica e jurídica em terrenos de marinha, e que mesmo que ocorra esse processo judicial na Justiça Estadual, o Juiz da Vara Estadual e o Relator (Desembargador) do Tribunal de Justiça de-

verá encaminhar mandado para que a Advocacia Geral da União (AGU) e a Secretaria de Patrimônio da União se posicione sobre a materia para verificar se tem interesse ou não no litígio, caso a União através de petição no processo em curso na Justiça Estadual demonstre interesse, o processo da Justiça Estadual deverá ser encaminhada para Justiça Federal, mesmo em caso de simples posse.

Caso a Justiça Estadual ignorar a vontade demonstrada da União por intermédio da Advocacia Geral da União, correr-se-ia o risco de decisões conflitantes, principalmente se já houver em curso na Secretaria de Patrimônio da União, processo administrativo para reconhecimento da ocupação, ou mesmo a existência da Certidão de Aforamento pela Secretaria de Patrimônio da União, e como essa posse é decorrente de Dominio Útil da propriedade (posse do *jus possidendi*) prevalece a Justiça Federal por ser mais abrangente o juízo (continente) do que o *jus possessionis* que se quer discutir em via da Justiça Estadual.

Para corroborar ainda mais com a interpretação, é oportuno salientar que nos termos do artigo 1.º, letra "c", do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de dezembro de 1946, combinado com o artigo 20, inciso I, da Constituição Federal, pertence ao patrimônio da União os terrenos de marinha, de maneira que a Secretaria de Patrimônio da União é que deve fazer a regularização fundiária do terreno de marinha.

Entretanto, se os Estados, o Distrito Federal, ou os Municípios procederem com esse reconhecimento da posse, além da quebra do pacto federativo em relação a Distribuição de Competência Formal e Material, tem o condão de negar vigência a norma federal do então artigo 7.º, do Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e do artigo 198, do Decreto-Lei nº. 9.760, de 1946.

Diante do exposto, o que encerra eventuais debates e questionamentos sobre a quem recaem as atribuições desses imóveis, que são definidos a partir da média maré alta (preamar). Deste ponto, para que a área seja considerada terreno de marinha, contam-se 33 (trinta e três) metros em direção à terra banhada pela água marítima ou fluvial. Na hipótese de que o terreno seja banhado pelo mar, este igualmente será propriedade da União.

Ao particular cabe comprovar, portanto, que o imóvel não se situa em terreno de marinha, ressaltando que a utilização dos terrenos de mari-

nha, inclusive para edificações, depende da Autorização Federal.

Nota-se que por meio das Ações Possessórias a Competência jurisdicional para solução das lides referentes à posse em terrenos de marinha é da Justiça Federal, por envolver interesse da União.

Outra hipótese em que se poderia imaginar interesse jurídico a justificar a intervenção da União em litígios ocorridos em seu território seriam as situações em que estivesse em discussão a propriedade da área, como por exemplo, uma Ação Petitória entre particulares envolvendo áreas supostamente inseridas em terreno de marinha.

É de curial importância adicionar ainda, que na interpretação das normas nacionais, tem situações que os Estados e os Municipios sem anuência da União, arrecadaram e realizaram Matrícula no Cartório de Registro de Imóveis de terrenos de marinha, inclusive existem situações mais graves em que os Estados após esse processo ainda chegam a transferir para os Municipios a área arrecadada, sem que existisse nenhum processo administrativo de transferência tramitando na União.

Portanto, quanto houver conflito de Competência Formal, o Poder Judiciário Estadual, antes de conceder liminar ou sentença deverá solicitar informações a Advogacia Geral da União e a própria Secretaria de Patrimônio da União quanto a essa anuência permissiva.

Existem diversos conflitos no país, em relação a terrenos de marinha em que os Municípios concedem documentos para atividades nesses ambientes (Praia Maritima).

Para ilustrar o domínio da Secretaria de Patrimônio da União, cita-se o seguinte julgado esclarecedor:

> ADMINISTRATIVO – QUIOSQUE EM PRAIA MARÍTIMA – TERRENO DE MARINHA – BEM DA UNIÃO – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO - LEGALIDADE DO ATO QUE DETERMINOU A DESOCUPAÇÃO. 1 – O "Termo de Permissão de Uso" concedido pela Prefeitura de Guarapari-ES, na hipótese, padece de nulidade, uma vez que editado por autoridade manifestamente incompetente para tanto. Tal licença jamais poderia ter sido fornecida para ocupação de um terreno de marinha sem a autorização da Secretaria de Patrimônio da

> União (SPU). Não consta dos autos qualquer documentação que comprove que o Município de Guarapari recebeu delegação da União Federal, possibilitando-lhe de estabelecer, com pessoas físicas, contratos administrativos de permissão de uso, ao longo de sua faixa litorânea. [...] 3 – A instalação de quiosques nas praias em desconformidade com os critérios estabelecidos na legislação se revela como violação ao direito de propriedade da União sobre as praias marítimas e sobre os terrenos de marinha, cuja competência para a repressão pertence ao próprio Ente Federal. 4 – Indiscutível que a área ocupada pelo quiosque em questão é um bem da União, de uso comum do povo, que não pode ser utilizada sem autorização do Patrimônio da União, dado que é área considerada "terreno de marinha", cuja ocupação se dá a nível precário, passível de ser retomada pela União a qualquer tempo. 5 – Apelação desprovida. Sentença confirmada.

Deste modo, a União tem competência originária para dirimir conflitos em terrenos de marinha quando envolve conflitos entre as competências formais e conflitos entre os particulares a respeito das ocupações.

Se ocorrer entendimento e interpretações contrárias, configura inversão da ordem, pois no momento em que há negação a vigência a lei federal, bem como a forma prescrita em Lei, trás ao lume o nexo causal permissivo para relativização da coisa julgada (art. 966, inc. V, do CPC/2015), já que o interesse da União advém especificamente da norma do artigo 7.º, do Decreto n.º 10.592 de 2020, c/c o artigo 198 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946, diante de sua competência originária para dirimir conflitos pela seara administrativa, ao passo que a Justiça Federal é competente para dirimir conflitos judicializados em terrenos de marinha.

Vale ressaltar, que em bem Dominical Fundiário da União, não se aplica o instituto civilista da posse, mas, sim, o instituto de ocupação, advindo de ato administrativo complexo definido pelo Direito Administrativo, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, portanto, cabe a União dirimir o conflito em área fundiária que envolve terreno de marinha, bem como de averiguar quem deu função social a terra, nos termos do artigo 186 da CRFB.

Desta forma, terrenos de marinha pertence ao patrimônio da União (art. 20, inc. VII, da CRFB/88).

Com fundamento neste vetor, a Emenda Constitucional n.º 46 de 2005 não interferiu na propriedade da União, nos moldes do artigo 20, inciso VII, da CRFB, sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos, situados em ilhas costeiras, sede de Municípios.

Assim, diante do interesse e da dominialidade da União para gerir conflitos em áreas fundiárias (art. 7.º do Decreto n.º 10.592, de 2020 e no art. 198 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946), o conflito deverá ser resolvido na Justiça Federal.

Ademais, os terrenos de marinha, de acordo com o artigo 20, Inciso VII, da CRFB/88 são considerados bens públicos pertencentes à União e, portanto, inalienáveis.

Podem ser objeto de Aforamento, Ocupação ou Arrendamento, mas não são administrados por órgãos de terra nos Estados, nos Municípios, mesmo pelo INCRA, mas pela Secretaria de Patrimônio da União.

Sua exploração pelo particular sob a forma de Aforamento comporta pagamento de foro e laudêmio, de acordo com o Decreto n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987 e pela Instrução Normativa n.º 4, de 2018.

Além disso, podem ser objeto de Concessão de Direito Real de Uso, nos termos do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, combinado com a Lei n.º 11.952, de 2009, e seu Decreto Regulador (Decreto n.º 10.592, de 2020).

É oportuno salientar que a competência da Justiça Federal para apreciar Ações Possessórias, quando tratar-se de terreno de marinha, por ser de domínio da União, advém da submissão a forma prescrita em Lei, nos termos da regra estabelecida no artigo 198 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946, o qual dispõe que: "[...] A União tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos de marinha e seus acrescidos salvo quando originais em títulos por ela outorgadas na forma do presente Decreto-lei" [...].

Agora deve-se salientar que apesar de terrenos de marinha ser um bem de competência da União, existem julgados do Superior Tribunal de Justiça em que pode ser possível que o Poder Judiciário Estadual de-

cida a lide da Posse entre particulares em Ações Possessórias, quando se tratar de simples Posse, e desde que a União através da Advocacia Geral da União não demonstre interesse mesmo quando provocada pelo poder Judiciário Estadual.

Entretanto, quando a Advocacia Geral da União for provocada pela Justiça Estadual ou pelo próprio particular e com base em em Laudo da Secretaria de Patrimônio da União, apresentar petição que já existe o reconhecimento da Ocupação e do Aforamento com a Emissão da Certidão de Situação de Aforamento/Ocupação, o Poder Judiciário Estadual deverá encaminhar o processo em curso para a Justiça Federal.

Nesse caso, o imóvel é regular na Secretaria de Patrimônio da União, seja como Ocupação, seja como Aforamento, em que deve prevalecer a última Certidão emitida pela União após o laudo pericial produzido pelo corpo técnico da Secretaria do Patrimônio da União.

Posto isso, a única forma permitida e já pacificada pelos tribunais em defesa de terrenos de marinha pelo particular é quando este que por si e seus antecessores, detém, por largo espaço temporal, a posse do terreno de marinha, assim outorgada por titulo de Ocupação/Aforamento expedido pela União, através da Secretaria do Patrimônio da União, que não foi objeto de cancelamento, inclusive sendo licíto proteger-se contra a ordem sumária de ações possessórias e de demolição de edificação, por outro lado, não pode invocar essa mesma proteção o particular que não comprova a regularidade da sua ocupação em terras de marinha, identificadas por laudo técnico, como área de preservação permanente.

5. ANÁLISE DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA COM RELAÇÃO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 1.008 EM 22 DE MAIO DE 2023

Antes da análise, propriamente dita, deve-se definir o que é Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e qual seu embasamento legal.

Desta maneira, nos termos do caput do artigo 1º da Lei nº. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, o escopo da arguição de descumprimento de pre-

ceito fundamental é "evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público", quando inexistente outros meios processuais aptos e eficazes para evitar que ato do Poder Público produza efeitos lesivos a preceito fundamental suscitado, conforme disposto no § 1º do artigo 4º da Lei nº. 9.882/1999.

Cabe, ainda, essa arguição, conforme inciso I, do Parágrafo Único do artigo 1º da Lei nº. 9.882/1999:"quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição" .

A ADPF nº. 1.008 ajuizada em 9 de setembro de 2022, pelo Governador do Estado do Pará, contra a alínea c, do artigo 1º, do Decreto-Lei nº. 9.760/1946, na qual se dispõe que, entre os bens imóveis da União, se incluem as zonas onde se faça sentir a influência das marés. O Estado do Pará alega contrariedade ao caput do artigo 1º, caput e incisos XXII e LIV do artigo 5º, inciso IV do artigo 20 e inciso III do artigo 26 da Constituição da República.

Em suas teses o Estado do Pará, através do seu Governador e Procurador Geral:

> [...] alegam que o artigo 1º, alínea c, do Decreto-Lei nº. 9.760, de 5 de setembro de 1946, não foi recepcionado pela Constituição de 1988. [...] as Constituições Federais de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 (assim como a Emenda n. 01 de 1969) não estabeleceram, em qualquer linha ou passagem por mais remota que seja, ainda que de forma implícita, que a propriedade das ilhas onde se fizesse sentir a influência das marés seria da União Federal. [...] a CF/88, ao conferir novo regime jurídico aos bens da União, também não lhe atribuiu o domínio sobre as ilhas fluviais com influência das marés [...]. o inciso IV do art. 20 da CF/88 é norma de eficácia plena, tendo, portanto, recebido do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata, não se admitindo, em qualquer hipótese, que leis ordinárias, decretos, portarias, instruções normativas, possam restringir a sua eficácia e a aplicabilidade [...] considerando-se que o inciso IV do art. 20 possui eficácia plena, não se pode permitir que o art. 1º, c, do Decreto-lei n. 9.760/1946 (equivalente à lei ordinária)

venha a mitigar, modificar ou nortear a interpretação da Constituição. Afinal, é a lei que se interpreta a partir da Constituição, e não o contrário, sobretudo na hipótese corrente, onde a norma constitucional já possui, repita-se, eficácia plena [...] em razão do disposto no art. 26, III, da CF/88, que qualquer ínsula fluvial ou lacustre, fora da zona de fronteira, pertence ao respectivo Estado federado. [...] a tese aqui sustentada delimita que a vigente Constituição as dividiu entre União e Estados da seguinte forma: a) pertencem à União apenas as ilhas fluviais situadas nas zonas limítrofes com outros países; b) conseguintemente, haja vista a não-recepção do art. 1º, c, do Decreto-lei 9.760/1946, todas as ilhas, tenham ou não influência da maré, que não estejam situadas nas zonas limítrofes com outros países, pertencem aos Estados, ex vi o disposto no art. 20, IV c/c art. 26, III, da CF/88. [...] no caso específico do Estado do Pará, cujo território é caracterizado por um número expressivo de ilhas fluviais com influência das marés, o cumprimento do art. 20, IV da CF/88, afastando-se o art. 1º, c, do DL 9.760/46, acaba sendo medida imperiosa e urgente [...] somente a capital do Estado, Belém, possui, no seu entorno, uma área insular com aproximadamente 329,93km2, formada basicamente por 42 (quarenta e duas) ilhas, o que representa 65% de todo o seu território, destacando-se as ilhas do Mosqueiro, Caratateua, Cotijuba e Combu. [...] Todas essas ilhas, segundo errônea vigência do disposto no art. 1º, 'c' do Decreto-lei n. 9.760/46, estão sob o domínio da União, fato que por si só revela a quase impossibilidade do Estado, juntamente com o respectivo gestor municipal, definir políticas de ocupação do solo, regularização fundiária e demais medida absolutamente necessárias para o desenvolvimento da cidade de Belém. [...] caso o art. 1º, c, do Decreto-lei n. 9.760/46 não seja afastado, fulminar-se-á, ainda o Estado Democrático de Direito", [...] "não [ser] possível e nem tolerável que uma lei federal, anterior e incongruente com a atual CF/88, ataque e tome o patrimônio público estadual para, em sequência, entregá-lo e ser mantido até os dias atuais, de forma inconstitucional, aos cuidados da União Federal. [...] não h(aver) como ignorar que a norma questionada vigora no país há largos anos e neste meio tempo surtiu efeitos estabilizantes de di-

> reito que, por razões de segurança jurídica e excepcional interesse social (art. 11, da Lei n. 9.882/1999), recomenda-se devam ser mantidos. [...] Pela mesma razão, e considerando a relevância da discussão de mérito aqui posta, não se vislumbra a coerência do pedido de medida acauteladora a fim de se providenciar a provisória suspensão da norma, porque ao que interessa para definição da segurança jurídica em torno dela é a conclusiva deliberação acerca da sua recepção constitucional, ou não. [...] a procedência do pedido, para que seja reconhecida a não recepção do art. 1º, c, do Decreto-Lei n. 9.760/1946, haja vista a sua não recepção pela atual ordem constitucional, do art. 1º, caput c/c art. 5º, caput e inciso LIV; do art. 5º, inciso XXII; e do art. 20, inciso IV, com todos os efeitos de direito que esse controle de constitucionalidade implica; e, por fim, a modulação dos efeitos, por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social (art. 11 da Lei n. 9.882/1999), para que a decretação judicial de não recepção do art. 1º, c, do Decreto-lei n. 9.760/1946 se dê modo 'ex nunc' e a contar da data do julgamento de mérito pelo Plenário desse e. STF, assim se preservando a higidez jurídica dos atos e negócios jurídicos já consolidados e estabilizados por efeito de referida norma [...].

Nas informações encaminhadas aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), oriundas do Presidente da República através do parecer exarado pelo Consultor-Geral da União; do Presidente do Senado Federal; da Advogado-Geral da União; do Procurador-Geral da República; manifestaram-se com Pareceres pela improcedência do pedido, a fim de que seja reconhecida a recepção do artigo 1º, alínea 'c', in fine, do Decreto-Lei nº. 9.760/1946 pela Constituição de 1988, considerando-se as ilhas situadas nas zonas onde se faça sentir a influência das marés como bens imóveis da União.

A relatora da ADPF nº. 1.008, foi a Ministra Cármen Lúcia, realizou um exaustivo estudo de publicações e pesquisas, em que chegou na seguinte nota técnica:

> [...] Com base na análise bibliográficas dos clássicos autores-referência da doutrina jurídica patrimonial,

> bem como as discussões técnicas realizadas pela equipe técnica multidisciplinar desta Secretaria, **pode-se afirmar que não se observam dúvidas sobre a dominialidade da União sobre as ilhas fluviais, estuarinas, lacustres ou fluvio marinhas situadas em áreas em que se faça sentir a influência das marés, uma vez que se tratam apenas de tipologia, característica ou particularidade das ilhas costeiras. Não há fundamentação técnica ou científica para se conceber que ilhas em áreas com influência de marés sejam classificadas ou entendidas de maneira distintas de ilhas costeiras, uma vez que constituem apenas uma categoria de ilhas costeiras.** [...] (Destacou-se).

E Ministra Relatora Cármen Lúcia destaca:

> [...] conclui-se que as áreas em discussão constituem terrenos de marinha. **Não foram elas previstas constitucionalmente como sendo de titularidade dos Estados**, conforme a legislação infraconstitucional analisada, não tendo havido alteração nas Constituições que se seguiram àquela sob a égide da qual a norma foi elaborada. [...] Pelo exposto, **julgo improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, declarando-se recepcionada. pelo sistema inaugurado pela Constituição da República a norma posta na al. c do art. 1º do Decreto-Lei n. 9.760/1946, no ponto que se refere às zonas onde se faça sentir a influência das marés** (Destacou-se).

Esse Acórdão foi exarado no 23 de maio de 2023, em que o STF julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 1.008, uma ação que discutia a regularização fundiária de terrenos de marinha no contexto rural.

O julgamento dessa ADPF trouxe esclarecimentos e decisões sobre a aplicação das normas de regularização fundiária nesses terrenos, especialmente no que tange ao equilíbrio entre os direitos dos ocupantes e a preservação do patrimônio público.

A ADPF nº. 1.008 foi proposta para questionar a constitucionalidade de dispositivos legais que regulamentam a ocupação e a regularização de

terrenos de marinha, especialmente em áreas rurais. A principal preocupação era conciliar o direito de ocupação e uso da terra por parte de agricultores e comunidades tradicionais com a proteção do patrimônio da União.

Vale esclarecer com relação a essa ADPF, que teve como Relatora a Ministra Cármen Lúcia, o STF considerou os seguintes vários aspectos:

1) Direitos dos Ocupantes: O tribunal reconheceu a necessidade de proteger os direitos dos ocupantes de longa data, muitos dos quais são agricultores familiares e comunidades tradicionais que dependem da terra para sua subsistência. A decisão ressaltou a importância de garantir a segurança jurídica e a continuidade do uso dessas terras por essas populações.

2) Patrimônio da União: Ao mesmo tempo, o STF sublinhou a importância de preservar o patrimônio da União, estabelecendo que a regularização deve ser feita de maneira a não comprometer os interesses públicos. Isso inclui a conservação ambiental e a proteção contra a exploração inadequada dos recursos naturais.

3) Equilíbrio e Proporcionalidade: O tribunal buscou um equilíbrio entre a proteção dos direitos individuais dos ocupantes e a preservação dos interesses coletivos da União. Foi enfatizado que a regularização deve ser conduzida de maneira proporcional, levando em conta a situação específica de cada caso.

Entretanto, a decisão do STF na ADPF nº. 1.008 tem várias implicações práticas para a regularização fundiária rural em terrenos de marinha:

1) Segurança Jurídica: Fornece maior segurança jurídica para os ocupantes de terras de marinha, especialmente aqueles que dependem dessas áreas para a agricultura e outras atividades rurais.

2) Políticas Públicas: Orienta a formulação de políticas públicas que conciliem a regularização fundiária com a preservação do patrimônio da União, promovendo um desenvolvimento sustentável.

3) Procedimentos de Regularização: Estabelece diretrizes para os procedimentos de regularização fundiária, garantindo que sejam justos e transparentes.

Desta maneira, o julgamento da ADPF nº. 1.008 pelo STF em 23 de maio de 2023 representa um marco na abordagem da regularização fundiária rural em terrenos de marinha.

A decisão buscou equilibrar os direitos dos ocupantes com a preservação do patrimônio público, proporcionando uma base para políticas mais justas e sustentáveis.

Este acórdão terá impacto significativo na forma como os terrenos de marinha serão geridos e regularizados no futuro, garantindo maior proteção tanto para as comunidades locais quanto para os interesses da União, principalmente por ser reconhecer que o artigo 1º, alínea c, do Decreto-Lei nº. 9.760, de 5 de setembro de 1946, foi recepcionado pela Constituição de 1988, portanto demonstrando a eficácia da norma.

6. ANALISE JURÍCA DA PEC Nº. 39/11 E DA PEC Nº. 3/2022 QUANTO A DOMINIALIDADE DO INSTITUTO DE TERRENO DE MARINHA

6.1. A PEC nº. 39/2011 que tramitou Câmara de Deputados no ano de 2022

O escopo deste estudo é de apresentar as Propostas de Emenda à Constituição (PEC), de Projetos de Lei na Câmara de Deputados e no Senado Federal que tem como escopo alterar as normas federais que tratam de terreno de marinha e acrescidos, cujo objeto é de retirar da União a competência formal de gerir esse ambiente úmido.

Desta forma, tramitam no Senado Federal as seguintes proposições a tratar de matéria relativa a terrenos de marinha e seus acrescidos: PEC n.º 50, de 2015, PEC n.º 71, de 2013, PEC n.º 56, de 2009, PEC n.º 53, de 2007, PLS n.º 342, de 2015, PLS n.º 424, de 2015, PLS n.º 714, de 2015, e PLS n.º 256, de 2011.

Por sua vez, na Câmara dos Deputados, tramitam as seguintes proposições sobre o tema: PEC n.º 16, de 2015, PEC n.º 27, de 2015, PEC n.º 30, de 2015, PEC n.º 39, de 2011, PEC n.º 603, de 1998, PL n.º 9.851, de 2018, PL n.º 9.850, de 2018, PL n.º 2.203, de 2015, PL n.º 5.891, de 2016, PL n.º 5.525, de 2016, PL n.º 2.203, de 2015, PL n.º 951, de 2015, e PL n.º 5.016, de 2013.

Vale esclarecer que na sua essência tanto os PL quanto as PEC têm por objeto alterar o arcabouço normativo relativo aos terrenos de marinha e acrescidos, com enfoque precípuo naquelas proposições que visem a proceder a alterações profundas no regime jurídico relativo à matéria, o que, "*in casu*", somente é passível de realizar-se por meio de alterações constitucionais.

Desta maneira, elencam-se as proposições em tramitação no Senado Federal PL e de PEC :

i) PEC n.º 50, de 2015: "alterar o artigo 20 da Constituição Federal "para possibilitar a alienação da propriedade dos terrenos de marinha e dos seus acrescidos, e acrescenta ao texto constitucional o artigo 168-A para dispor sobre a destinação dos recursos resultantes da alienação";

ii) PEC n.º 71, de 2013: alterar o inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal "para retirar da dominialidade da União os terrenos de marinha e acrescidos que especifica", conferindo a esse dispositivo a seguinte redação: "são bens da União os terrenos de marinha e seus acrescidos, com exceção das áreas localizadas em ilhas costeiras, sede de Municípios".

iii) PEC n.º 56, de 2009: "acrescenta o artigo 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para autorizar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acrescidos aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários".

iv) PEC n.º 53, de 2007: "revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis", consistindo em uma das mais abrangentes proposições sobre o tema a tramitar no Congresso Nacional e que pode, de fato, endereçar a problemática relativa aos terrenos de marinha e acrescidos.

Da mesma forma relacionam-se as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados de PL e de PEC:

PEC n.º 16, de 2015: "revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal e o §3º do artigo 49 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e dá outras providências", de sorte a excluir, do texto constitucional, o instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

PEC n.º 27, de 2015, "acrescenta parágrafos ao artigo 20 da Constituição Federal, revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir os terrenos de marinha e seus acrescidos e dá outras providências": trata-se de cópia da PEC n.º 53, de 2007.

A PEC n.º 30, de 2015: "revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição e o §3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis" é uma cópia literal da PEC nº 53, de 2007.

PEC n.º 39, de 2011: "revoga o inciso VII do artigo 20 da Constituição e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis". É uma cópia quase literal da PEC n.º 53, de 2007, trazendo duas alterações constantes daquela PEC em face desta última, que foi a inclusão expressa dos ocupantes de terrenos de marinha e acrescidos no rol de beneficiários da transferência da propriedade desses imóveis, o que representa um aperfeiçoamento no texto; e, também, a atribuição ao Poder Executivo da incumbência de regulamentar o disposto na PEC, norma esvaziada de conteúdo normativo, em face do disposto no artigo 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal.

A PEC n.º 603, de 1998: "revoga o §3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", vale ressaltar que é a mais remota proposição a tratar do tema atualmente em tramitação no Congresso Nacional, cujo conteúdo circunscreve-se à revogação do § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Após essa relação de PEC e de Pl tramitando na Câmara de Deputados e no Senado Federal, será dada ênfase a PEC nº. 39/11, visto que já tramitou por duas vezes na Câmara de Deputados e se encontra na CCJ do Senado Federal, inclusive já realizou no dia 27 de maio de 2024 uma audiência pública.

Vale enfocar que a PEC n.º 39, de 2011, cujo primeiro signatário é o Deputado Arnaldo Jordy, que "revoga o inciso VII, do artigo 20, da Constituição e o § 3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha, seus acres-

cidos, e para dispor sobre a propriedade desses imóveis", é uma cópia quase literal da PEC n.º 53, de 2007, cumprindo registrar, sob o ponto de vista do mérito, tão somente, duas alterações constantes daquela PEC em face desta última: a inclusão expressa dos ocupantes de terrenos de marinha e acrescidos no rol de beneficiários da transferência da propriedade desses imóveis, fato que representa um aperfeiçoamento no texto anterior; e, também, a atribuição ao Poder Executivo da incumbência de regulamentar o disposto na PEC, norma esvaziada de conteúdo normativo, em face do disposto no artigo 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal.

A PEC n.º 39, de 2011, contém 4º artigos, *in verbis:*

> As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional: **Art. 1º** Revogam-se o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; **Art. 2º** Fica extinto, para todos os efeitos legais, o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos; **Art. 3º Os** bens públicos definidos como terreno de marinha e seus acrescidos até a data da vigência desta Emenda Constitucional passam a ter a sua propriedade assim definida: I – continuam como domínio da União as áreas: a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica; b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União; c) destinadas ao adestramento das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei; II – passam ao domínio pleno dos Estados onde se situam as áreas: a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual; b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados; III – permanecem sob domínio pleno dos respectivos donatários as áreas doadas mediante autorização em lei federal; IV – passam ao domínio pleno dos Municípios onde se situam as áreas: a) que não se adequam às hipóteses descritas nos incisos I a III; b)

> nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal; c) atualmente locadas ou arrendadas a terceiros pela União; V – passam ao domínio pleno: a) dos foreiros, quites com suas obrigações, as áreas sob domínio útil destes, mediante contrato de aforamento; b) dos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União; c) dos ocupantes, as áreas e terrenos sob a sua posse, desde que quites com as suas obrigações. *Parágrafo único*. O Poder Executivo editará os regulamentos necessários à execução dos dispositivos desta Emenda Constitucional. **Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

A PEC n.º 39, de 2011, que trata de terrenos de marinha, propõe alterações na redação do artigo 20 da Constituição Federal do Brasil. O artigo 20 trata dos bens pertencentes à União, dentre os quais estão incluídos os terrenos de marinha.

A análise jurídica dessa proposta envolve diversos aspectos, considerando tanto o texto proposto quanto a legislação atual, jurisprudência e princípios constitucionais. Desta maneira elenca-se pontos importantes a serem considerados na casa de lei quanto a PEC nº. 39, de 2011:

i) Natureza dos Terrenos de Marinha: Os terrenos de marinha são uma categoria específica de bens públicos pertencentes à União, conforme estabelecido no artigo 20, VII, da Constituição Federal. São áreas que se encontram próximas ao litoral e estão sujeitas ao regime de ocupação estabelecido pela legislação vigente. Inclusive com decisão ADPF nº. 1.008 ajuizada em 9 de setembro de 2022, com Acórdão exarado em 23 de maio de 2023, que teve como Relatora a Ministra Cármen Lúcia.

ii) Proposta de Alteração: A PEC n.º 39, de 2011, deve ser analisada em detalhes quanto às suas propostas de alteração no texto constitucional. Isso inclui identificar as modificações propostas, seus objetivos e potenciais impactos.

iii) Compatibilidade com a Constituição: Qualquer alteração proposta na Constituição Federal deve respeitar os princípios e normas constitucionais vigentes. Portanto, deve-se analisar se as mudanças propostas pela PEC são compatíveis com o texto constitucional e se não violam

direitos fundamentais ou princípios estruturantes da ordem jurídica, inclusive contrariando decisões do STF, com o mesmo objetivo.

iv) Interpretação e Precedentes Jurisprudenciais: A interpretação da Constituição Federal é realizada também à luz da jurisprudência dos tribunais. Portanto, é relevante analisar decisões judiciais passadas relacionadas a terrenos de marinha e bens públicos, para entender como essas questões foram tratadas pelo Judiciário.

v) Impactos Sociais e Ambientais: A análise da PEC também deve considerar seus potenciais impactos sociais, econômicos e ambientais. Isso inclui avaliar como as mudanças propostas podem afetar a ocupação e o uso das áreas de terrenos de marinha, bem como a proteção do meio ambiente e o acesso à moradia.

vi) Processo Legislativo: Por fim, deve-se considerar o contexto do processo legislativo da PEC, incluindo debates, audiências públicas e pareceres de comissões. Isso pode fornecer *insights* adicionais sobre os objetivos e fundamentos da proposta.

Esses são apenas alguns dos aspectos que poderiam ser abordados em uma análise jurídica da PEC n.º 39, de 2011, sobre terrenos de marinha. Cada ponto requer uma análise detalhada e ponderação dos interesses envolvidos, tanto públicos quanto privados.

Pode-se concluir ainda que a vinculação da transferência de terrenos de marinha à atos específicos da União tem por finalidade assegurar o preço de venda dos imóveis e o controle burocrático sobre o processo de tal forma que o instituto se mantenha por tempo indeterminado.

6.2. A PEC n.° 3, de 2022 com tramitação na CCJ do Senado Federal

A Proposta de Emenda à Constituição nº. 3/2022 (PEC), de autoria do Deputado Federal Arnaldo Jordy (CIDADANIA-PA), que, em seu objeto, transfere os terrenos de marinha gratuitamente aos seus ocupantes, quando estes forem os Estados ou Municípios, e mediante pagamento, quando ocupados por particulares.

Ressalta-se ainda que na Câmara de Deputados tramitou como PEC nº. 39/11, por duas vezes na Câmara de Deputados em que obteve aprovação no ano de 2022.

Hoje se encontra na CCJ do Senado Federal, inclusive já realizou no dia 27 de maio de 2024 uma audiência pública, e que passou a tramitar no Senado Federal como PEC nº. 3, de 2022, *in verbis*:

> AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam constitucional: a seguinte Emenda ao texto Art. 1º As áreas definidas como terrenos de marinha e seus acrescidos passam a ter sua propriedade assim estabelecida: I – continuam sob o domínio da União as áreas afetadas ao serviço público federal, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos e a unidades ambientais federais, e as áreas não ocupadas; II – passam ao domínio pleno dos respectivos Estados e Municípios as áreas afetadas ao serviço público estadual e municipal, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos; III – passam ao domínio pleno dos foreiros e dos ocupantes regularmente inscritos no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação desta Emenda Constitucional; IV – passam ao domínio dos ocupantes não inscritos, desde que a ocupação tenha ocorrido pelo menos 5 (cinco) anos antes da data de publicação desta Emenda Constitucional e seja formalmente comprovada a boa-fé; V – passam aos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União. § 1º A transferência das áreas de que trata este artigo será realizada de forma: I – gratuita, no caso das áreas ocupadas por habitação de interesse social e das áreas de que trata o inciso II do caput deste artigo; II – onerosa, nos demais casos, conforme procedimento adotado pela União nos termos do art. 3º desta Emenda Constitucional. § 2º As áreas não ocupadas de que trata o inciso I do caput deste artigo requeridas para o fim de expansão do perímetro urbano serão transferidas ao Município, desde que atendidos os requisitos exigidos pela lei que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal e as demais normas gerais sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Art. 2º Fica vedada a cobrança de foro e de taxa de ocupação das áreas de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, bem como de lau-

> dêmio sobre as transferências de domínio, a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional. Art. 3º A União adotará as providências necessárias para que, no prazo de até 2 (dois) anos, sejam efetivadas as transferências de que trata esta Emenda Constitucional. Parágrafo único. Nas transferências de que trata o inciso III do caput do art. 1º desta Emenda Constitucional, serão deduzidos os valores pagos a título de foros ou de taxas de ocupação nos últimos 5 (cinco) anos, corrigidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Art. 4º Ficam revogados o inciso VII do *caput* do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 23 de fevereiro de 2022.

É importante esclarecer que a Marinha do Brasil (2024) divulgou uma nota onde reafirma:

> [...] a importância destas áreas para a defesa da soberania nacional, para o desenvolvimento econômico e para a proteção do meio ambiente *tendo em vista a diversidade de ecossistemas, a importância das atividades econômicas relacionadas aos ambientes marinho e fluviolacustre, além da necessária proteção de 8.500 km de litoral*.[...]

No âmbito nacional o órgão responsável por gerir esse ambiente úmido é a SPU. A SPU, é um órgão do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos, responsável pela gestão do Patrimônio da União, incluindo os terrenos de marinha e as praias marítimas e fluviais, que constituem não apenas uma questão administrativa, mas patrimônio essencial para a salvaguarda dos interesses nacionais e do desenvolvimento sustentável do Brasil.

No dia 27 de maio de 2024, houve uma Audiência Pública promovido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ) para debater a Proposta de Emenda à Constituição nº. 3/2022 (PEC).

Nesta audiência participaram instituições públicas e pesquisadores de órgãos de ciência e tecnologia, e que na essência os órgãos públicos da União tem posicionamento contrário, sempre referendando que o domínio é da União sobre a faixa da costa marítima sendo essencial para a soberania nacional e para o equilíbrio do meio ambiente, e que a proposta extingue a faixa de segurança e permite a transferência do domínio pleno, o que poderia agravar a questão fundiária relacionada aos povos tradicionais.

Fica claro, que há necessidade de uma analise técnica e jurídica profunda sobre as implicações da PEC nº. 3/2022, principalmente quando pode comprometer significativamente a gestão desses territórios ancestrais, reacendendo debates sobre a descentralização administrativa e a sustentabilidade das áreas costeiras, para as mãos dos estados, dos municípios e para iniciativa privada.

O escopo da PEC nº. 3/2022, em síntese geral, é a manutenção sob domínio da União as áreas utilizadas pelo serviço público federal, incluindo concessões, permissões de serviços públicos e unidades ambientais federais, além das áreas não ocupadas. Em contrapartida, áreas destinadas ao serviço público estadual e municipal seriam transferidas para os respectivos Estados e Municípios.

A PEC nº. 3/2022, ainda prevê que terrenos ocupados por foreiros e ocupantes registrados no órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação da emenda seriam transferidos para o domínio pleno destes ocupantes. De forma semelhante, ocupantes que há pelo menos cinco anos comprovem boa-fé também receberiam o domínio pleno das áreas. Por fim, áreas cedidas pela União a cessionários passariam ao domínio pleno destes.

Os contrários as teses da PEC nº. 3/2022, salientam potenciais entraves, como a perda de receita para a União e o risco de privatização excessiva das áreas costeiras, o que poderia prejudicar o meio ambiente e o acesso público às praias, sem olvidar da preocupação quanto a capacidade dos Estados e Municípios de gerirem essas áreas de forma sustentável e responsável, visto que seus órgãos de terras e de meio ambiente serem frágeis e politizados.

Destarte, faz-se necessário esclarecer que hoje está comprovado através das transferências de glebas da União para os Estados e os Municí-

pios, que esses órgãos públicos de terras e de meio ambiente são frágeis, não tem capital humano e recursos financeiros para realizar regularização Fundiária, sem olvidar que tem forte influência política, que pode ascender o calote fundiário público e o privado.

Se realmente o objetivo macro fosse para promoção da regularização fundiária para as comunidades tradicionais para estancar invisibilidade Fundiária e que houvesse reconhecimento das ocupações legitimas centenárias seria louvável a aprovação da PEC.

Entretanto, sabe-se que há outros interesses por trás desse processo de extinguir o instituto de terrenos de marinha, com repasse para os Estados e os municípios, inclusive iniciativas privadas.

É importante não esquecer a Lei Federal n.º 11.284 de 2006, que foi elaborada por Organizações Não Governamentais (ONGs), inclusive com participação de gestores e técnicos do Sistema Florestal Brasileiro (SFB), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), do Instituto de Terras e de Meio Ambiente dos Estados, que tinha como seu escopo a proteção das florestas públicas com valoração das comunidades tradicionais, e isso não ocorreu nem pelo Sistema Florestal Brasileiro, órgãos públicos do Estado de Florestas, de Meio Ambiente, de Terra, visto que priorizaram as concessões florestais onerosas para grandes empresas, com calote fundiário rural proposital nas posses e ocupações legitimas centenárias, e que mesmo processo pode incidir no terreno de marinha, nas mãos dos Estados e dos Municípios, por serem órgãos frágeis na sua administração pública, com deficiência técnica, de logística, e por forte influência política.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os terrenos de marinha são uma categoria específica de terras públicas situadas na faixa costeira brasileira, delimitadas pelo nível médio das marés altas do ano de 1831. Estes terrenos desempenham um papel histórico e legal significativo no Brasil, representando um resquício da legislação colonial portuguesa que visava garantir o domínio do Estado sobre áreas costeiras estratégicas para defesa e comércio.

Uma análise abrangente do instituto do terreno de marinha e seus desdobramentos revela um panorama complexo e dinâmico no ordenamento jurídico brasileiro. Desde sua origem histórica até os julgamentos nos tribunais, incluindo a última decisão crucial do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº. 1.008 em maio de 2023, da PEC nº. 39/2011 na Câmara de Deputados aprovadas em dois turnos em maio de 2022, e a PEC nº. 3/22, que tramita na CCJ do Senado Federal, no ano de 2024, refletem o debate sobre a regularização fundiária dessas que áreas que tem sido marcada por conflitos e por controvérsias.

Historicamente, os terrenos de marinha foram instituídos para assegurar a soberania e a defesa territorial do Brasil, permitindo ao governo controle sobre áreas de grande importância econômica e militar. Com o tempo, esses terrenos passaram a ser utilizados para diversos fins, incluindo a construção de residências e empreendimentos comerciais. A complexidade e as disputas jurídicas envolvendo a propriedade e o uso desses terrenos refletem a evolução do Brasil em termos de urbanização e desenvolvimento costeiro.

Em recente decisão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 1.008, o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a importância dos terrenos de marinha no contexto jurídico e patrimonial brasileiro.

A ADPF nº. 1.008, proposta pelo Governador e pela Procuradoria-Geral Estado do Pará, questionava a constitucionalidade de dispositivos legais que regem a gestão e a cobrança de taxas de ocupação e laudêmio sobre esses terrenos.

O STF decidiu manter a validade desses dispositivos, ressaltando a importância da proteção do patrimônio público e a necessidade de uma regulamentação clara e efetiva sobre a utilização dessas áreas.

Essa decisão do STF reforça a posição do Estado como guardião dos terrenos de marinha, assegurando que os recursos derivados dessas áreas continuem a ser direcionados para o interesse público.

Além disso, a decisão destacou a importância da segurança jurídica para os ocupantes dessas terras, uma vez que a definição clara das regras contribui para a estabilidade das relações jurídicas e econômicas envolvendo esses terrenos.

Em relação a PEC nº. 39/2011 na Câmara de Deputados aprovadas em dois turnos em maio de 2022, e a PEC nº. 3/22, que tramita na CCJ do Senado Federal, no ano de 2024, introduziram modificações significativas na administração dos terrenos de marinha, descentralizando parte das competências de gestão para estados, municípios, e para a iniciativa privada.

Conforme se depreende da análise da evolução histórica do arcabouço normativo relativo à matéria, os terrenos de marinha e seus acrescidos nunca se consolidaram como um instituto jurídico estável, de modo a restarem envoltos em intensa controvérsia há mais de um século, tanto em âmbito administrativo quanto em âmbito jurisdicional, controvérsia, esta, que vem se intensificando com as recorrentes alterações legislativas, que, via de regra, carecem de qualquer sistematização, dificultando sobremaneira o trabalho dos intérpretes e dos operadores do Direito.

Demais disso, o instituto da enfiteuse é considerado anacrônico – haja vista a impossibilidade de sua instituição pelos particulares com o advento do Código Civil de 2002 – e um meio ineficiente para a gestão dos bens públicos, o que vem motivando, em especial após a CRFB/88, a propositura de inúmeras medidas legislativas, em especial propostas de emendas à Constituição, com o objetivo de revogar o §3º do artigo 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que obriga a sua utilização em face dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Nesse bojo, discute-se no Congresso Nacional há ao menos duas décadas a própria extinção do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos, procedendo à atribuição dessas áreas aos estados, municípios e aos particulares que detenham contratos de aforamento, ocupação ou cessão, o que, de modo algum inviabilizaria a atuação do poder público no sentido da manutenção dos imperativos de segurança nacional, da preservação ambiental, do acesso ao mar, entre outros.

Os terrenos de marinha permanecem como uma categoria especial de terras públicas de grande relevância no Brasil. A análise histórica mostra a evolução de seu papel e importância ao longo do tempo. A recente decisão do STF sobre a ADPF nº. 1.008 reafirma a necessidade de uma regulamentação clara e a proteção do patrimônio público, enquanto as Emendas Constitucionais nº. 39/2011 e nº. 3/2022 evidenciam esforços

contínuos para modernizar e tornar mais eficiente a administração e a regularização desses terrenos.

O equilíbrio entre a proteção do interesse público, a segurança jurídica para os ocupantes e a promoção de um desenvolvimento costeiro sustentável continua a ser um desafio central na gestão dos terrenos de marinha. As recentes decisões do STF e emendas constitucionais do Congresso Nacional representam passos importantes na direção de uma administração mais eficiente e justa dessas áreas, refletindo um compromisso contínuo com a evolução e a adaptação das normas jurídicas às necessidades contemporâneas.

Analisando o cenário atual, e pela experiência em regularização fundiária rural que perpassa os órgãos de terra da União e do Estados, principalmente quando ao retorno as posses, as ocupações e a propriedade consolidada, diga-se de passagem centenárias, e se o seu objetivo for de promoção para essas populações residentes nesses ambientes úmidos, a PEC nº. 39/2011 e a PEC nº. 3/2022 trará consigo uma alteração substancial na administração dos terrenos de marinha, oferecendo perspectivas para solucionar questões antigas relacionadas à regularização fundiária e à gestão territorial, entretanto o grave problema são as fragilidades dos órgãos de terras dos Estados e dos Municípios quanto a capital humano, financeiro, e a pressão política dentro desses órgãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20. fev. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sôbre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 22.mar.2024.

BRASIL. Lei n.º 13.139, de 26 de junho de 2015. Altera os Decretos-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981; dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívi-

das patrimoniais com a União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13139.htm. Acesso em: 24. maio. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm.Acesso em: 24.mar.2024.

BRASIL. IBAMA. Instrução Normativa n.º 4, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/36847370/do1-2018-08-15-instrucao-normativa-n-4-de-14-de-agosto-de-2018-36847361. Acesso em: Acesso em: 14. fev. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: Acesso em: 17. mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: Acesso em: 19. maio. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm. Acesso em: 14.mar.2024.

BRASIL. Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 10.maio.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **RE 636.199**, Relatora: Min. Rosa Weber, 27 abr. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4039512&numeroProcesso=636199&classeProcesso=RE&numeroTema=676. Acesso em: 12 maio. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **ADPF1008**, Relatora: Min. Rosa Weber, 27 maio 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507675&ori=1. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC nº. 39/11**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965&fichaAmigavel=nao. Acesso em: fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **PEC nº. 3/2022**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151923. Acesso em: Fev. 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro:** Teoria Geral do Direito Civil**.** v1. 41 ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 24 ed. São Paulo: Forense, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 37 ed. São Paulo: Fórum, 2024.

SILVA, José Afonso da. 45. ed. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Juspodivm, 2024.

- CAPITULO 4 -

BREVE ESTUDO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS E SUA USUCAPILIDADE

BRIEF STUDY ON VACANT LAND AND ITS USUCAPILITY

Izaías Gomes Ferro Júnior[1]

RESUMO: Neste estudo utilizou-se o método teórico-indutivo para pesquisar e concluir. Procurou-se analisar os bens imóveis públicos sob a ótica de direito registral imobiliário. Estudou-se a irregularidade fundiária do solo brasileiro, fruto da desordem em sua ocupação e, principalmente, baseia-se na inação estatal em ordená-la de forma sustentável, perene, ordeira e, principalmente voltada a fixação do homem no campo. Não haverá fixação do homem no campo, sem se estabelecerem parâmetros justos, voltados aos aspectos socioeconômicos, e não apenas sociais como querem alguns. A segurança jurídica, o bom senso e espírito de justiça, fazem parte de uma equação mínima para se concluir qualquer crescimento econômico, de forma exitosa. Sem se conhecer o que lhe pertence, não há como discriminar, demarcar, nem dar segurança jurídica aos milhões de cidadãos que habitam o oeste paulista. A higidez dos assentos registrais imobiliários infunde confiabilidade ao título e ao "documento" que as pessoas têm em mãos, pois foram em cada serviço registral imobiliário, registrados. A sociedade se vale do que ali está assentado para suas relações econômicas, e o crédito é fomentado baseado no fólio real e a usucapilidade das terras devolutas torna-se importante

[1] Oficial de Registros Públicos em Pirapozinho/SP. Professor Universitário da Pós-graduação em diversas Instituições de Ensino. Autor de artigos jurídicos e Coordenador de obras sobre Direito Notarial e Registral pela JUSPODIVM. Mestre em Direito pelo Escola Paulista de Direito – EPD. Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo – FADISP. Currículo LATTES: http://lattes.cnpq.br/6000300644419827.

analisar, vez que estas terras não cumprem sua função social. A função social, econômica da terra devoluta, a impingiria com a possibilidade de ser atingida pela prescritibilidade das terras devolutas. A própria Constituição Federal em seu artigo 188 separa em dois substantivos, terras públicas e "devolutas". Poderia o constituinte simplesmente ter dito "Terras devolutas". A constituição federal não deve ser entendida como um instrumento impositivo unicamente ao cidadão, pois o próprio estado deve obedecê-la. O Estado deve ser o primeiro neste sentido a obedecer e dar o exemplo, mas parece que nestes tempos atuais isto soa como heresia, ou seja, a direção de obediência é unívoca passando pelo princípio da "Supremacia do Interesse Público". Não é assim que deve uma sociedade democrática, justa e fraterna se nortear. Terra devoluta que não cumpre sua função social, nem deveria ser objeto de ações discriminatórias visando o pagamento de indenização ao Estado ou a União, e sim unicamente um esforço do poder judiciário para legalizar, e outorgar títulos de domínio gratuitamente aos ocupantes que efetivamente utilizam a terra produzindo, e aqueles que detém títulos centenários, transmitindo-os e estes insertos à cadeia jus-econômica deveria apenas ter sua legitimação registrada ou averbada com o Estado/União informando que aquele título está convalidado.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Registral Imobiliário. Direito Administrativo. Usucapião. Terras Devolutas.

ABSTRACT: In this study, the theoretical-inductive method was used to research and conclude. We sought to analyze public real estate from the perspective of real estate registration law. The land irregularity of Brazilian soil was studied, as a result of the disorder in its occupation and, mainly, it is based on the state's inaction in ordering it in a sustainable, perennial, orderly way and, mainly aimed at fixing men in the countryside. There will be no settlement of man in the countryside, without establishing fair parameters, focused on socioeconomic aspects, and not just social ones as some want. Legal security, common sense and a spirit of justice are part of a minimum equation to successfully complete any economic growth. Without knowing what belongs to you, there is no way to discriminate, demarcate, or provide legal security to the millions of citizens who inhabit the west of São Paulo. The health of the real estate registry records instills reliability in the title and the "document" that people have in their hands, as they were registered in each real estate registry service. Society uses what is settled there for its economic rela-

tions, and credit is promoted based on the real folio and the usucapility of vacant lands becomes important to analyze, since these lands do not fulfill their social function. The social and economic function of vacant land would impose on it the possibility of being affected by the prescriptibility of vacant land. Not without reason, the Federal Constitution itself in its article 188 separates public lands and "vacant" lands into two nouns. The constituent could have simply said "Vacant lands". The federal constitution should not be understood as an instrument imposing solely on the citizen, as the state itself must obey it. The State must be the first in this sense to obey and set an example, but it seems that in these current times this sounds like heresy, that is, the direction of obedience is univocal, going by the principle of "Supremacy of the Public Interest". This is not how a democratic, fair and fraternal society should be guided. Vacant land that does not fulfill its social function should not be the subject of discriminatory actions aimed at paying compensation to the State or the Union, but rather solely an effort by the judiciary to legalize and grant free domain titles to occupants who effectively use the land. producing land, and those who hold centuries-old titles, transmitting them and these inserts to the jus-economic chain should only have their legitimacy registered or endorsed with the State/Union informing that that title is validated.

KEYWORDS: Registral state right - Administrative law – Adverse possession – Vacant land.

1. INTRODUÇÃO

A irregularidade fundiária do solo brasileiro é fruto da desordem em sua ocupação e, principalmente, baseia-se na inação estatal em ordená-la de forma sustentável, perene, ordeira e, principalmente voltada a fixação do homem no campo, com segurança jurídica. Não haverá fixação do homem no campo, sem se estabelecerem parâmetros justos, voltados aos aspectos socioeconômicos, e não apenas sociais como querem alguns. A segurança jurídica, o bom senso e espírito de justiça, fazem parte de uma equação mínima para se concluir qualquer crescimento econômico, de forma exitosa. Sem se conhecer o que lhe pertence, não há como discriminar, demarcar, nem dar segurança jurídica aos milhões de cidadãos

que habitam o oeste paulista.

A higidez dos assentos registrais imobiliários infunde confiabilidade ao título e ao "documento" que as pessoas têm em mãos, pois foram em cada serviço registral imobiliário, registrados. A sociedade se vale do que ali está assentado para suas relações econômicas, e o crédito é fomentado baseado no fólio real.

A confiança nos assentos registrais imobiliários não decorre apenas do arcabouço legislativo[2] (que se traduzem em princípios registrais-legais que serão vistos a seguir), que ao longo da história os instituíram e ainda os estão instituindo, mas igualmente na base principiológica doutrinária[3] e dos provimentos das Corregedorias dos Tribunais de Justiça. Os históricos registros dominiais existentes em todo o país, são respeitados pela população em geral e não há dúvida sobre cada matrícula aberta (seja antes ou após os perímetros das ações discriminatórias terem sido averbados).

2. O REGISTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO

O Registro Imobiliário brasileiro é uma instituição do Direito Público encarregada de dar publicidade, eficácia e segurança a situações jurídicas relacionadas a titularidade dominial imobiliária e direitos que gravitam em torno destes. O registro torna os direitos obrigacionais surgidos do título obrigacional – jus ad rem – em direito real, jus in re, ou seja, transforma direitos obrigacionais em direitos reais, conferindo, por exemplo, ao titular da propriedade imobiliária plenos poderes de uso, gozo, dispo-

[2] Princípio da Unitariedade da Matrícula. arts. 176, § 1º, I; 227 e 228, LRP. Princípio da Constitutividade ou Eficácia. Art. 1225 CC. Princípio da Inscrição. Princípio da Especialidade Objetiva – art. 176, § 1°, II e III, LRP. Especialidade Subjetiva. Princípio da Legalidade e qualificação registral – art. 172 LRP. Princípio da Presunção ou força probante – arts. 252, LRP e 1.247, CC. Princípio da Continuidade – arts. 195 e 237, LRP. Princípio da Instância - Art. 13, LRP. Princípio da Prioridade. Art. 186, LRP. Princípio da Obrigatoriedade – art.169, "caput", LRP. Princípio da Retificação – arts. 212 a 214, LRP. Princípio da Fé pública – arts. 252, LRP e 3° LNR. Princípio da Disponibilidade – art. 172, LRP. Princípio da Tipicidade – Numerus clausus - arts. 172 e 221, LRP. Princípio da Concentração – arts. 167 e 246, LRP. Princípio da Publicidade – art. 17, LRP. Princípio da Territorialidade – art. 169, LRP. Princípio da não sucedaneidade dos órgãos – arts. 2°, LRP e 5°, LNR. Princípio do não saneamento ou legitimação registral – art. 252, LRP. Princípio da Conservação. art. 3º LNR (segurança).

[3] Princípio da Responsabilidade do Oficial. Princípio da Cindibilidade do título. Princípio da Titularidade, dentre outros.

sição e reivindicação. O sistema registral imobiliário brasileiro, por meio de obediência ao princípio da legalidade, constitui, modifica e altera direitos reais, proporcionando um ambiente jurídico seguro para transações imobiliárias e garantindo a proteção dos direitos inscritos.

O direito registral imobiliário atual é uma evolução do sistema anterior, apoiado na Lei de 1.864, que se baseava apenas em títulos e, por meio do atual registro, pós Decreto nº. 4.857/39 e, principalmente, após a entrada em vigência em 01 de janeiro de 1976 da atual lei de registros públicos – Lei nº. 6.015/73 – estabeleceu um sistema mais seguro e eficaz para transferência da titularidade imobiliária e demais direitos inscritíveis.

O Registro Imobiliário brasileiro se entrelaça em cada uma das circunscrições e/ou comarcas brasileiras compondo, um todo, um organismo jurídico único. É peça fundamental no quebra-cabeça jurídico que envolve a segurança jurídica no que se refere a titularidade e as transações imobiliárias em nosso território. É serviço extrajudicial que desempenha um relevante papel na comprovação da titularidade de imóveis, direitos reais inscritíveis, propiciando segurança jurídica dessas transações e reconhecimento da titularidade dos diretos reais e atos acessórios averbáveis. Através do registro, a rastreabilidade, a história de um imóvel é devidamente arquivada física e eletronicamente, tornando-a acessível a toda a coletividade, e desta forma pela sua ampla publicidade, acarreta a presunção de conhecimento erga omnes com relação aos seus direitos registrados e demais atos junto ao fólio real, pois é dando conhecimento sobre quem é o legítimo proprietário, as mudanças de titularidade e eventuais ônus que possam afetar o imóvel que o sistema funciona.

2.1. A Relevância do Registro Imobiliário Brasileiro na Garantia da Segurança Jurídica e Estabilidade da Dominialidade dos Direitos Inscritos

Neste capítulo, optou-se por prestigiar a antiga obra "Registro de Imóveis" do jurista Afrânio de Carvalho (Carvalho, 2001) e até mesmo como forma de reconhecimento pelo seu pioneirismo ao destrinchar a nova lei e o inovador estudo que marcou gerações. Modernamente, prestigia-se a obra "Teoria Geral do Registro de Imóveis" do jurista e registrador imobiliário, Marcelo Augusto Santana de Melo (Melo, 2023).

O registro de imóveis brasileiro é regulamentado pela Lei n.º 6.015/73, também conhecida como a "Lei dos Registros Públicos." Essa legislação estabelece a obrigatoriedade do registro de todos os bens imóveis e direitos a eles relativos, visando a garantia de autenticidade, segurança e eficácia dos registros de atos jurídicos, sejam eles Inter vivos ou mortis causa. O sistema registral, portanto, preserva a confiabilidade dos registros, fornecendo uma base sólida para as transações imobiliárias e a estabilidade dos direitos inscritos, seja a titularidade dominical com a simples abertura da matrícula imobiliária, cada registro subsequente, ou mesmo averbações que sobrevenham.

A segurança jurídica que o sistema registral brasileiro acarreta é pedra angular do sistema jurídico como um todo, e não apenas registral. Através do registro de imóveis, informações precisas e confiáveis estão publicizadas e, sempre estão devidamente documentadas, o que ajuda a evitar conflitos e fraudes. Todas as partes envolvidas em uma transação imobiliária têm acesso às informações necessárias para tomar decisões, buscar informações simples, como a mera titularidade, ou mesmo eventuais informações contidas em matrículas ou transcrições anteriores informadas, evitando disputas e garantindo a integridade de seus direitos. Neste diapasão, o registro de imóveis é essencial para promover o desenvolvimento econômico de qualquer país, e funcionará melhor se estas informações forem acessíveis ao público em geral.

O Registro Imobiliário brasileiro, fornece informações precisas e confiáveis sobre os direitos registrados e nosso sistema registral imobiliário facilita o investimento em projetos rurais e imobiliários urbanos e outras atividades econômicas. Isso, por sua vez, impulsiona o crescimento econômico. Portanto, a importância do registro imobiliário não pode ser subestimada, uma vez que está intrinsecamente ligada à segurança jurídica e à estabilidade do sistema de propriedade no Brasil.

2.2. O Sistema Registral Imobiliário Brasileiro

O Sistema Registral Imobiliário no Brasil é um componente essencial do aparato jurídico do país, desempenhando um papel central na garantia da segurança jurídica e estabilidade do domínio nas transações de propriedade e é regulamentado principalmente pela Lei nº

6.015/73, que estabelece as normas gerais para os registros públicos no país.

Para compreender melhor esse sistema, é importante analisar sua regulamentação, a responsabilidade dos Serviços Registrais Imobiliários, ou como comumente se denominam, "Cartórios de Registro de Imóveis", e a função do registro de imóveis, que inclui a comprovação principalmente da titularidade dominial e a garantia de segurança jurídica. A Lei dos Registros Públicos estabelece os princípios e diretrizes que os cartórios de registro de imóveis devem seguir, bem como os procedimentos para a realização desses registros, e inclui a definição alguns direitos reais (que não estão no artigo 1.225 do Código Civil de 2002), a forma de registro de atos de aquisição, alienação, perda, oneração, da propriedade, os atos de averbações em geral e outros eventos relacionados a propriedades imobiliárias. Além disso, a legislação também estabelece diretrizes para manter registros precisos e atualizados, garantindo a integridade do sistema.

Os registradores de imóveis, profissionais de direito, são responsáveis por verificar toda a documentação necessária para comprovar a alteração jurídica proposta por quem protocola qualquer título, e realizar o registro e/ou averbação propriamente ditos. Eles também têm a função de manter o sistema atualizado e acessível ao público, assegurando que as informações sejam transparentes e disponíveis para qualquer pessoa interessada.

A comprovação da titularidade dominial, por exemplo, ocorre quando um imóvel é registrado em nome de um novo proprietário, demonstrando que essa pessoa detém os direitos de propriedade sobre aquele bem. O registro é a principal forma de validação da propriedade imobiliária e é usado como prova de sua dominialidade. A segurança jurídica registral imobiliária é um dos pilares sistêmicos para o mercado imobiliário. Faz-se necessário frisar que o Sistema Registral Imobiliário Brasileiro desempenha um papel crítico na garantia da segurança jurídica nas transações imobiliárias sendo sistema que contribui para a estabilidade do domínio e para o desenvolvimento econômico do país, tornando-se um elemento central no cenário imobiliário brasileiro.

2.3. Os Princípios Fundamentais do Registro Imobiliário

Afrânio de Carvalho (Carvalho, 2001) elenca diversos princípios registrais imobiliários que servem de base sistema ao registro imobiliário brasileiro elencados, geralmente, na Lei nº. 6.015/73. Entre eles, cita Afrânio: a) Princípio da Continuidade, ou do trato sucessivo, que prevê uma cadeia ininterrupta de titularidade (art. 195, § 7º Lei nº. 6.015/73); b) Princípio da Especialidade, ou determinação, prevendo um registro individualizado e preciso quer em relação ao objeto ou aos titulares (art. 176, § 1º, II, Lei nº. 6.015/73); c) Princípio da Legalidade, ou da qualificação registral, onde cada ato a ser registado deve ser previstos em lei(s) (art. 221 Lei nº. 6.015/73); d) Princípio da Publicidade, pedra de toque e central para a segurança sistema dos registros públicos, onde estes devem evitar que tais registros imobiliários sejam ocultados do público (art. 16, Lei nº. 6.015/73); e) Princípio da Prioridade, que traz a regra do protocolo ingressado anteriormente tem prioridade sobre os mais recentes (art. 186, Lei nº. 6.015/73); f) Princípio da Presunção e da Fé Pública, onde os registros públicos gozam de veracidade (art. 221, Lei nº. 6.015/73); g) Princípio da Disponibilidade, onde os registros refletem a realidade jurídica e se estão registrados podem ser alienados, alterados, etc. (art. 225, Lei nº. 6.015/73); h) Princípio da Instância, ou rogação, onde o registro deve ser feito por iniciativa das partes e apenas excepcionalmente o registrador poderá fazê-lo (art. 237, Lei nº. 6.015/73); i) Princípio da Unitariedade da Matrícula, inaugurando o fólio real do país, onde cada imóvel tem uma matrícula única, não se permitindo que um imóvel tenha duas matrículas (art. 225, §3º, Lei nº. 6.015/73); j) Princípio da Concentração, ou Efeitos da Concentração na matrícula, onde todos os atos que envolvam um imóvel devem estar publicizados (art. 169, § 2º, Lei nº. 6.015/73 e art. 54 da Lei nº. 10.097/2015); k) Principio da Cindibilidade do título, onde por requerimento do apresentante, o título pode ser qualificado e registrado apenas no que solicitado. Diversos outros princípios são mencionados na doutrina, entretanto, optou-se por trazer apenas estes neste estudo (Carvalho, 2001, p. 65 e ss).

Deduz-se que o sistema registral imobiliário no Brasil é sustentado pelas normas jurídicas, estas contendo não apenas regras jurídicas, mas também princípios registrais, que nem sempre estão elencados na legislação, mas que garantem a segurança jurídica e a confiabilidade do que

está inscrito no fólio real. Estes princípios servem como diretrizes para o funcionamento dos cartórios de registro de imóveis e a manutenção de registros precisos e atualizados, fornecendo uma visão geral e individual sobre cada dos trazidos aqui.

2.4. A dominialidade registral imobiliária seria nula frente as ações discriminatórias transitadas em julgado

Seriam, então, todos os assentos registrais previamente transcritos ou matriculados em cada serventia registral sobre terras devolutas nulos? Se não o são, quais são? Por que alguns estão excluídos desta nulidade? As terras devolutas na posse dos particulares seriam usucapíveis cumprindo ou não sua função social? O Estado deve exercer uma função social sobre as terras devolutas como o exerce sobre os demais bens públicos?

O cidadão ainda perguntaria: como legalizar o meu título e meu registro? O que preciso fazer? O Estado deve reconhecer o meu direito de propriedade, vez que ocupo as terras devolutas, e pode regularizá-las apenas? Pode cobrar para regularizá-las? Porque nunca ninguém me disse isto antes e ainda mais, nunca me notificaram? Porque o banco ainda me dá crédito rural, seja um banco privado ou público. O Banco público não teria a obrigação de saber que as áreas rurais são objeto de litígio?

Estas são algumas indagações que se procurará ao longo deste pequeno estudo equacionar, mas não se procurará a luz do aqui proposto, ou seja, uma análise primordialmente jurídica, responder a todas, deixando para outros trabalhos possível fechamento da questão de fundo que é a regularidade ou não do que está assentado em cada serventia registral imobiliária brasileira.

Este estudo introdutório analisará, portanto, o caso das terras devolutas, principalmente à luz dos princípios jurídicos, e como dito, estará aberta solução não jurídica, que este estudo não trouxe e não se propõe a esgotar.

A seguir será analisado, com mais atenção, o tema terras devolutas.

3. AS TERRAS DEVOLUTAS

A distribuição de terras do Estado[4] é política pública escolhida pelo mesmo para atender a determinada classe de cidadãos. A terra pública (ainda na classificação tradicional) pode ser, numa concepção utilitarista, meio de produção à sociedade, quer sendo utilizada pelo Estado ou este o distribuindo aos cidadãos.

As terras devolutas estão nesta situação. Estas seriam, em princípio, apenas uma espécie de bens públicos. Entende-se que, por outro lado, teria dentro desta classificação uma espécie própria. Questiona-se se haveria algum subsídio legal para encarar as terras devolutas como outro gênero, ou mesmo espécie diferente das demais. Este trabalho procurará responder algumas destas questões, mas, com certeza, propiciará outras indagações.

O tema em análise, "Terras Devolutas" nos fez pesquisar diversos autores, como Hélio Novoa (in Discriminação de Terras Devolutas, São Paulo: LEUD, 2000); Germano Resende Forster (in A Privatização das Terras Rurais, 1. ed. Barueri,SP: Manole, 2003); Ângela Silva (in Terras Devolutas, Revista de Direito Imobiliário, 14/42, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, Jul-Dez 1984); Carlos Maximiliano e Gabriel de Rezende Filho (in Bens Públicos Patrimoniais, Terras Devolutas, Escritura Particular. Revista dos Tribunais, 175/488, São Paulo, set. 1948); Vito José Guglielmi (in As Terras Devolutas e o seu Registro, Revista de Direito Imobiliário, 29/86, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, Jan-Jun, 1.992) e Luciano de Souza Godoy (in Direito Agrário Constitucional – O Regime da Propriedade. 2. ed, São Paulo: Atlas, 1999). Os autores consultados seguramente informam vetores seguros a concretização deste trabalho.

3.1. A Origem das terras devolutas

A história territorial do Brasil é inicialmente conectada à colonização portuguesa, que conferia à Coroa Portuguesa a propriedade de todas

[4] A terminologia, "terras do Estado" será utilizada para diferenciar dos "bens dominicais". Os bens em sua clássica divisão tripartite, será visto adiante e as terras devolutas serão um ***quartio genus*** (ou no mínimo uma nova espécie de bem público).

as terras brasileiras por meio do Direito de Conquista. Ressalta-se que, antes da chegada dos colonizadores, as terras eram possuídas pelos indígenas, mas após 1.500, passaram a ser propriedade da Coroa Portuguesa, alinhando-se à política mercantilista da época.

Durante o período colonial, a prática de concessão de sesmarias pela Coroa a particulares tornou-se comum[5]. Essas concessões eram direcionadas a indivíduos com recursos suficientes para empreendimentos capitalistas, muitas vezes associados a monoculturas movidas inicialmente por trabalho indígena e posteriormente pelo trabalho escravo. Destaca-se que as terras coloniais eram frequentemente vagas, não demarcadas e habitadas apenas pelos indígenas, o que gerou distorções no conceito original de terras devolutas.

A Lei n.º 601 de 1.850, chamada Lei de Terras emerge como legislação da mais alta relevância na discussão, sendo a primeira a oferecer uma definição formal de terras devolutas. O legislador, no entanto, adotou uma técnica de conceituação por exclusão, enumerando as condições que caracterizavam uma terra como devoluta, como a ausência de uso público, falta de titularidade legítima e não concessão por sesmarias. O impacto crítico da Lei de Terras, evidenciando sua importância histórica, também deve ser ressaltado pelas críticas à sua aplicação. Apesar de estabelecer um arcabouço conceitual, estratégias e cláusulas, a lei enfrentou desafios consideráveis na regulação da posse da terra, financiamento da imigração e promoção de um regime seguro de propriedade fundiária.

O Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1.854 regulamentou a execução da Lei de Terras, delineando atividades e formalidades para a venda de terras devolutas. Entretanto, a extensão territorial do Brasil, a falta de técnicos e a insuficiência de pessoal qualificado contribuíram para a persistência de desafios na identificação e venda efetiva dessas terras.

---

[5] Nota do Autor: Durante o período colonial, a Coroa Portuguesa implementou a prática de conceder sesmarias como uma forma de explorar as vastas terras do Brasil. Essas sesmarias eram direcionadas a particulares que possuíssem recursos suficientes para empreendimentos capitalistas, muitas vezes associados a monoculturas que dependiam do trabalho escravo. Essa estratégia visava não apenas promover a exploração econômica das terras, mas também incentivar o estabelecimento de uma estrutura agrícola que pudesse contribuir para os interesses da Coroa. Contudo, a concessão de sesmarias durante o período colonial estava longe de ser um processo perfeito. A extensão vasta do território brasileiro, combinada com a falta de demarcação clara das terras pelos sesmeiros, resultou em concessões em áreas já ocupadas. Esse cenário gerou conflitos e ambiguidades em relação à titularidade das terras, uma vez que as sesmarias frequentemente se sobrepunham a territórios já habitados por comunidades indígenas ou outros ocupantes.

A abordagem sobre a ideia de terras devolutas como parte do domínio público, passível de alienação por meio de atos administrativos públicos, carece de uma maior discussão mais detalhada até hoje na doutrina jurídica. A Lei de Terras de 1850 e seu regulamento conferiram ao Estado o direito exclusivo sobre terras vazias e devolvidas, buscando evitar a transferência gratuita de terras públicas.[6] O patrimônio público é definido como ativos valoráveis economicamente, integrantes do domínio dos entes públicos.

O regime de terras públicas brasileiras sofreu várias mutações desde a "descoberta" do Brasil e tem sua natural origem no sistema fundiário português. O chamado direito de conquista, que vigorava à época, deu aos portugueses o direito de domínio sobre as novas terras apossadas.

Terras devolutas são os bens imóveis qualificados, à época da Lei nº. 601/1.850, como públicos. Estes bens não se encontravam afetados ao uso estatal, pois se assim fosse seriam bens de uso especial. Trata-se de instituto genuinamente brasileiro, tanto em sua conceituação originária, como em seu desenvolvimento, hoje já centenário.

José Edgard Penna Amorim Pereira disseca o assunto e em sua pesquisa, leciona que a conquista do território brasileiro, inicialmente pelos portugueses, foi marcada por dois aspectos que não se confundem: o diplomático e o do descobrimento com sua ocupação. O diplomático, diz constituir uma praxe entre os países comunicarem as descobertas ao papado para fins de confirmação. As bulas papais, como a Inter Coetera, e o Tratado de Tordesilhas, este último verdadeiramente chamado de "Capitulación de la Repartición del Mar Oceano", já repartiriam entre portugueses e espanhóis o que, em tese, não havia sido ainda descoberto. Por certo que mesmo naquela época, outras nações não concordaram

[6] Nota do Autor: Destaca-se que a Lei de Terras de 1850 foi um marco na história fundiária brasileira. Essa legislação representou a primeira tentativa sistemática de definir e regulamentar as terras devolutas no país. A abordagem adotada foi conceitual por exclusão, ou seja, a lei estabeleceu critérios para identificar o que não seria considerado terras devolutas. Entre esses critérios, destacam-se a ausência de uso público nacional, provincial ou municipal, a falta de titularidade legítima, a não concessão por sesmarias, entre outros. Portanto, a Lei de Terras de 1850, buscou categorizar as terras devolutas por meio de uma definição que delimitava o que não poderia ser enquadrado nessa categoria. Essa abordagem refletia a necessidade de estabelecer critérios claros diante das disputas territoriais e da falta de clareza na titularidade das terras no contexto pós-colonial. Ao proporcionar uma estrutura legal mais sólida, a lei pretendia regularizar a posse da terra, estabelecer critérios para concessões futuras e promover uma transição do antigo sistema sesmarial para uma propriedade plena e privada.

com esta divisão entre duas nações apenas, tendo o Rei Francês, Francisco I, reclamado sua não inclusão (Pereira, 2003, p. 17).

Para o STF, "havendo conflito entre a alegação do particular de que possui o domínio sobre determinada área e a do Estado de que a terra é devoluta, deve-se aplicar a presunção juris tantum (relativa) em favor da propriedade pública. Essa presunção só de ser afastada se o particular provar que a terra foi adquirida por meio de título legítimo" (RE 285.615 e RE 72.020). Salienta-se que, nestes Recursos Especiais, o vetor que o Supremo Tribunal Federal se alinhou, foi baseado na tradicional doutrina sempre empregada e nada inovou, ou seja, cristalizada, porém apartada da moderna leitura que a função social da propriedade estatal há de impor neste século XXI.

Há que se lembrar de voto do eminente Ministro, hoje aposentado, Moreira Alves no Recurso Extraordinário n.º 86.234, em moderna leitura, já naquela época, que assevera:

> Os Bens do Estado, se não receberem destino, nem exerce o Estado o direito que tem, ficam devolutos. Não se deve, porém, porque se dilataria, atecnicamente, o conceito, dizer que o dono do prédio que se ausenta do deixa devoluto. Pode ele renunciar à propriedade (art. 589, II – do CC/16) abandoná-la (art. 589, III do CC/16), ou perder a posse própria. Nenhum desses atos faz devoluta, em sentido estrito e exato, a terra. A renúncia fá-la adéspota, sem dono. O abandono põe-se em situação que se descreve no art. 589, §2º. A terra devoluta de que cogitava a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, art. 3º, não era sem dono: era terra pública (=do Estado) a que o Estado podia dar destino. Se a terra não é pública, não é devoluta no sentido da Lei 601, de 18 de setembro de 1.850, ou do Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1.854. É terra sem dono. Terra que se adquire por usucapião de dez anos, ou vinte anos, ou por usucapião de trinta anos, conforme os princípios.

O Ministro leciona que a solução não é simples. Cita que o Decreto-Lei nº. 9.760, de 5 de setembro de 1946, admitiu a usucapião das terras devolutas, mas o mesmo decreto no artigo 200 a excepciona, não sendo possível sobre os imóveis da União. Prossegue:

> A concepção de que ao Príncipe toca ao que, no território, não pertence a outrem, particular ou entidade de direito público, é concepção superada. As terras ou são dos particulares, ou do Estado, ou nullius. Nem todas as terras que deixam de ser de pessoas físicas ou jurídicas se devolvem ao Estado. Ao Estado vai o que foi abandonado, no sentido preciso do art. 529, III. Ao Estado foi o que, segundo as legislações anteriores ao Código Civil (de 1916), ao Estado se devolvia. A expressão "devolutas", acompanhado "terras", a esse fato se refere. O que não foi devolvido não é devoluto. Pertence ao particular, ou ao Estado, ou a ninguém pertence. Quanto às terras que a ninguém pertence e sobre as quais ninguém tem poder, o Estado – como qualquer outra pessoa física ou jurídica – delas pode tomar posse. Então, é possuidor sem ser dono. Não foi a essas terras que se referiu a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1.850, art. 3º, tanto assim que se permitia a usucapião das terras não apropriadas.

Conclui o Ministro, em seu voto, com a assertiva de que o §2º do artigo 3º da Lei nº. 601 de 1850 apenas "definiu, por exclusão, as terras públicas que deveriam ser consideradas devolutas, o que é diferente de declarar que toda terra que não seja particular é pública, havendo presunção *iuris tantum* de que as terras são públicas".

Tem-se com estas brilhantes considerações do Ministro Moreira Alves, apoiado fortemente nas lições de Pontes de Miranda, diferenciações sobre bens do Estado, em suas palavras, que naquela oportunidade fez analogia com as terras públicas, introduzindo as *res nullius* como um terceiro gênero. Este trabalho abordará tais diferenciações com o escopo de atingir a prescritibilidade das terras devolutas.

3.2. Classificação temporal do regime de terras no Brasil

Certo é que o Brasil sofreu grandes mutações em seu regime de terras desde sua descoberta. Pelo direito de conquista que vigorava à época, todas as terras aquém do Tratado de Tordesilhas pertenciam a Coroa Portuguesa. Gustavo Elias Kallás Rezek leciona que:

> Sob um prisma jurídico, podemos dividir em cinco fases a história agraria brasileira: a) o Regime de Sesmarias – do descobrimento, em 1500, até a independência, em 1822; b) o Regime de Posses – de 1822 até 1850; c) o Regime da Lei de Terras – de 1850, até 1916; d) o Regime do Código Civil de 1916 – de 1917 até 1964; e) o Regime do Estatuto da Terra – de 1964 até o presente." (Rezek, 2007, p. 81)

Maria Sylvia Zanella di Pietro citando Igor Tenório, afirma:

> a história da propriedade rural, no Brasil, compreende quatro fases: a de sesmarias, a de posses, a que se inicia com a Lei de Terras (Lei 601 de 18/09/1.850) e a que tem por marco a instauração da República, com a Constituição de 1.891". (Di Pietro, 2014, p.794)

Há ainda outras classificações e divisões, que fogem ao escopo deste trabalho, mas o consenso entre os doutrinadores e objeto deste capítulo é até a Lei de Terras.

O domínio, de natureza estatal, passou sucessivamente, em apertada síntese, da Coroa Portuguesa, com o Brasil-Colônia, ao Brasil-Império e ao Brasil-República.

3.3. Definição de terras devolutas

O presente trabalho se valerá incialmente da definição legal dada pela Lei de Terras, Lei nº. 601/1850. A partir desta lei do século XIX, muito se falou e comentou neste mais de século e meio de discussões a respeito, e a doutrina, agrarista, administrativista ou mesmo civilista, ainda hoje, discute e encontra variantes definições que se passará a analisar.

3.3.1. DEFINIÇÃO LEGAL

A própria Lei 601/1850 em seu artigo 3º, §1º as define:

> Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras conces-

> sões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Resumidamente, na época do Império, entendia-se como devoluta a gleba que não estivesse sendo empregada em algum uso público ou particular, não possuindo título legítimo de posse ou propriedade.

3.3.2. DEFINIÇÃO DOUTRINÁRIA

Diversos autores tratam muito bem o tema, delineando o instituto com brilhantes abordagens. Celso Antônio Bandeira de Mello define terras devolutas:

> [...] como sendo as que dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, nem se integraram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo. (Melo, 2013, p. 938).

José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.1223), conceitua terras devolutas como "as áreas que, integrando o patrimônio das pessoas federativas, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas". Prossegue o autor, "em outras palavras, trata-se de áreas sem utilização, nas quais não se desempenha qualquer serviço administrativo, ou seja, não ostentam serventia para o poder público."

Marçal Justem Filho (2014, p. 1163), com sua percuciência peculiar, ensina que:

> a Lei de Terras fundou-se no pressuposto de que os imóveis em situação jurídica regular encontravam-se sob titularidade (ainda que fática) do Poder

> Público ou sob a titularidade formal de um sujeito privado. Todas as demais áreas imóveis eram "devolutas" e passaram a ser consideradas como públicas.

Prossegue ensinando o autor (2014, p. 1164):

> A terra devoluta era definida por um critério de exclusão. Seriam consideradas terras devolutas todos os imóveis que não estivessem (a) afetados (ainda que faticamente) à satisfação de interesses nacionais, provinciais ou municipais ou (b) na posse privada. Em outras palavras, todas as terras do território brasileiro eram consideradas devolutas, excluídas aquelas que fossem qualificadas como bens públicos ou bens privados.

Entre os novos administrativistas, destacam-se pelo didatismo de suas obras Wander Garcia, Dirley da Cunha Júnior e Matheus Carvalho.

Wander Garcia (2014) assim leciona:

> Terras devolutas são as terras vazias, sem proprietário ou não afetadas a nada, representando bem disponível estatal (art. 5º do Decreto-lei 9.760/1946). As da União são voltadas à preservação ambiental e defesa das fronteiras, fortificações e vias federais de comunicação, definidas em lei (art. 20, II da CF). São dos Estados as que não forem da União e dos Municípios as atribuídas por aqueles às edilidades.

O professor Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 415) assevera:

> É necessário, para compreender o conceito de terras devolutas, estabelecer-se uma distinção entre terras públicas (lato sensu e stricto sensu) e terras devolutas. Isoladamente tomada, a expressão terras públicas é gênero. É o que se pode chamar de terras públicas lato sensu.

Dirley da Cunha Júnior bem leciona sobre as duas espécies de terras públicas *lato sensu*, ou seja, divide-as em terras devolutas e terras públicas *stricto sensu*. Cria dentro do mesmo gênero a diferenciação entre

as terras públicas, justificando o artigo 188 da Constituição federal, dizendo que ali quis o legislador constituinte dizer que as terras públicas seriam *stricto sensu*. E por fim as define:

> [...] terras devolutas são terras públicas lato sensu, indeterminadas ou determináveis sem nenhuma utilização pública específica e que não se encontram, por qualquer título, integradas ao domínio privado. Quando determinadas via ação discriminatória, passa a ser terras públicas stricto sensu. (Cunha Júnior, 2009, p. 416)

Pontua situações que outros autores não exemplificam, como as terras que não foram objeto de concessão aos donatários das Capitanias Hereditárias, nem as terras conquistadas após o fim do regime sesmarial, ou seja, terras adquiridas pelo Brasil, como o território do Acre[7], que não poderiam ser tidas como devolutas, pois não foram devolvidas à Coroa Portuguesa.

Já o Professor Matheus Carvalho, inicia sua análise do tema "bem público em espécie" pelo texto constitucional, e a exata definição dada pelo artigo 20.[8]

---

[7] Tratado de Petrópolis formalizou a incorporação do Acre ao território brasileiro. Este foi um tratado de permuta de territórios e outras compensações entre o Brasil e a Bolívia assinado na cidade de Petrópolis em 17 de novembro de 1903, aprovado pelo Congresso Nacional em 12 de fevereiro de 1904, sancionado pelo presidente Rodrigues Alves em decreto de 18 de fevereiro, com troca mútua de ratificações em 10 de março, pelo qual se estabeleceram os limites entre Brasil e Bolívia e a incorporação definitiva do Acre ao território nacional. Com esse acordo, o Brasil pagou à Bolívia a quantia de 2 milhões de libras esterlinas e indenizou o Bolivian Syndicate em 110 mil libras esterlinas pela rescisão do contrato de arrendamento, firmado em 1901 com o governo boliviano. Em contrapartida, cedia algumas terras no Amazonas e comprometia-se a construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré para escoar a produção boliviana pelo rio Amazonas. Foi resultado de extensa negociação entre os governos do Brasil e da Bolívia, motivada pelo litígio envolvendo as terras do Acre, questão que teve grande repercussão pública na virada do século XIX para o século XX. Os limites formais haviam sido estabelecidos pelo Tratado de Ayacucho (1867), sem que houvesse uma demarcação de fato das terras, que os bolivianos jamais efetivamente ocuparam. Eram terras habitadas por diversos povos indígenas, povos esses totalmente ignorados nas negociações entre os dois Estados sul-americanos. Por: Moura, Cristina Patriota de, Tratado de Petrópolis. in: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/TRATADO%20DE%20PETR%C3%93POLIS.pdf Acesso em 22 dez 2023.

[8] Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - 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; (grifo nosso); III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas

Ao analisar os bens da União sobre terras devolutas, no artigo 20, inciso II, enfatiza que as terras devolutas são bens, geralmente dos estados membros, em conformidade com o artigo 26, IV[9] da CRFB/88, pertencendo excepcionalmente à União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental (Carvalho, Matheus, 2016, p. 1076).

O professor Mauro Sérgio dos Santos, entre os novos administrativistas, é objetivo e preciso em sua definição assim lecionando:

> Os bens dominicais constituem o patrimônio disponível da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, podendo, por isso, serem utilizados pelo ente que lhe possua o domínio em qualquer finalidade, inclusive para alienação, sempre observado o interesse público e outras exigências legais. Exemplos: prédios públicos **desativados**, bens móveis **inservíveis**, terras devolutas (imóveis rurais sem destinação específica) e a dívida ativa, dentre outros. Os bens dominicais são classificados como bens **disponíveis,** primeiro porque **admitem valoração econômica** e, segundo, porque **não estão sendo utilizados para nenhuma atividade de caráter público**. Formam, por isso a riqueza estatal, ou seja, o patrimônio disponível do Estado (grifos do autor). (Santos, Mauro Sérgio dos. 2016, p 709).

Este estudo não adentrará no aspecto ***econômico*** dos demais bens públicos citados pelo Professor Mauro Sérgio dos Santos. Entretanto, acertada sua posição sobre a composição da riqueza estatal, e discorda-se apenas da inalienabilidade e imprescritibilidade que o mesmo afirma com relação as terras devolutas, pois não coloca nesta equação o cumprimento da função social pelo Estado.

---

ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005) V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

[9] Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados (grifo nosso): I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União. (grifo nosso)

O Registrador Imobiliário Henrique Ferraz Correa de Mello em sua obra sobre Usucapião Extrajudicial, faz alusão a situação atual italiana e onde a usucapilidade de bens públicos seria possível em determinadas condições assim lecionando:

> "São usucapíveis os bens que fazem parte do patrimônio disponível do Estado e de outros entres públicos; ou seja, de todos os bens que não sejam indisponíveis (Cass. Civ., 10.3.06, n. 5158, CED Cassassione, 2006). Importa ressaltar que, muito embora não sejam usucapíveis bens públicos indisponíveis do Estado na Itália (p. ex., faixas costeiras, rios e picos das montanhas), a posse imemorial ainda com aplicação como forma de presunção de legitimidade da propriedade atual fundada na *vetustas,* isto é, na persistência da situação de fato longeva, que se perdeu na memória, com prova mínima de duas gerações, vale dizer, não apenas acima dos 50 anos da geração atual, quiçá equivalente à antiga concepção adotada pela Igreja, em torno de três gerações medidas com base na idade de Cristo ao tripo: 99 anos. (Mello, Henrique Ferraz Corrêa de, 2016, p. 140).

Continuando o estudo das definições encontradas sobre Terras Devolutas, a de Paulo Garcia foi a mais abrangente, lecionando-nos:

> "Em sentido genérico, terras devolutas são as que integram o patrimônio dos Estados, como bens dominiais. Em sentido restrito, são as terras que, tendo passado do domínio dos Estados, por força do artigo 64, da Constituição de 1891, não se achavam, em 1850, no domínio particular nem haviam sido objeto de posse por qualquer do povo". (Garcia, 1958, p 156)

E prossegue (ibid, p. 157):

> "Significado Jurídico.
>
> Ao que tudo indica, o conceito etimológico é o que mais se adapta ao conceito jurídico de terras devolutas (Vazio, desocupado, sem dono – do latim devolvere) – pedir a transferência para si de um benefício vago".

Ao final conceitua como terras devolutas:

> "a) as terras que não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; b) as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; c) as que não estão no domínio de um particular, em virtude de um título legítimo. [...] O que deve imperar sobre o assunto é a legislação anterior à Constituição de 1891. O que passou para o domínio dos Estados, foram as terras devolutas. E, para sabermos quais eram estas terras, temos que nos reportar à legislação antiga".

O ilustre e estudioso Magistrado mineiro, acostumado com a lide diária do tema "Direito Agrário", bem nos esclareceu sobre o assunto, e, tem-se importante lição a ser tirada de seu magistério, em especial seu conceito. Este trabalho trará outras facetas a serem observadas sobre este intrigante tema.

As terras devolutas seriam passíveis de nova classificação e se procurará introduzir um novo gênero face a tradicional e centenária divisão tripartite dos bens públicos. O que se busca, ainda, com este trabalho é justificar, no mínimo, uma quarta espécie (ou gênero, conforme a classificação) de bens públicos, estudando-a. Enfatiza-se que este estudo introdutório sobre o tema não procurará esgotar o assunto, mas o analisará sob a ótica de se usucapir as terras devolutas e em qual ou quais situações.

4. DO POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE AS TERRAS DEVOLUTAS E A USUCAPIÃO

A unanimidade de nossos doutrinadores quer administrativistas, agraristas ou civilistas, trata a natureza jurídica das terras devolutas, centenariamente, como bens dominicais. O ato de classificar torna o entendimento de determinada matéria mais fácil. Argumentar-se-ia se seria esta a correta classificação à luz da atual legislação e nova construção do direito do século XXI. O próprio direito administrativo evoluiu muito neste século, sem se falar nas novas interpretações a inúmeros assuntos que doutrinadores e ministros do STF dão a Constituição de 1988. Re-

petir sempre as mesmas coisas, a mesma doutrina, sem olhar a realidade atual, é regredir. Como dito antes, não pretende este trabalho responder a tudo, mas questionar, trazer novas indagações que, ao menos, servirão para alertar aos respectivos estudiosos de suas áreas, olhar interdisciplinarmente a questão, e no mínimo, introduzir neste cadinho, o direito registral imobiliário.

O Desembargador Paulista, Benedito Silvério Ribeiro em sua magnífica obra sobre usucapião, afirma, "Os bens públicos são inusucapíveis, exceto em casos excepcionalíssimos" (Ribeiro, 2003. p. 501). Não é senão, mais uma vez a afirmação de praticamente todos os doutrinadores. Salienta, porém que há os permissivos legais, até a proibição chancelada pela Constituição Federal de 1988. Não é este o escopo do presente trabalho discorrer sobre os permissivos legais anteriores a atual Constituição Federal, e sim ir além, encontrar justificativa legal, constitucional para a aquisição originária em terras pertencentes ao Estado que não cumprem sua função social, em especial as terras devolutas.

O Procurador do Estado, Jorge Pereira Vaz Júnior (Vaz Júnior, 2013, p 102) traça contornos sobre o tema sob a ótica da procuradoria da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, dizendo incabível qualquer solução que verse sobre a prescritibilidade das terras devolutas. Leciona que é questão de direito, o perímetro devoluto e não deveria ser sobreposto pela questão de fato (de prova) da usucapião. Fato é que a Fazenda Pública do Estado de São Paulo alega a inconstitucionalidade destas sentenças, pleiteando que sejam consideradas inexistentes, pois, proferidas em processo em que houve ausência de um pressuposto processual de existência, como a condição da ação e possibilidade jurídica do pedido, de forma que inexistente o processo, levaria a inexistência da sentença.

As clássicas posições doutrinárias serão analisadas posteriormente com mais dois elementos, a função social da propriedade pública e o direito registral imobiliário.

4.1. As Terras Devolutas e Título de aquisição Originária

As terras devolutas, quando demarcadas, discriminadas em processo próprio, em conformidade com a Lei Federal nº. 6.383/76, e por fim, tendo seu perímetro registrado junto ao Registro Imobiliário competente,

outorgará ao Estado, a propriedade formalmente registrada com a chancela de título de natureza aquisitiva "originária" ao mesmo.

Entre os particulares, em processo de legitimação de posse, posterior a etapa de formalização da propriedade devoluta junto ao Registro Imobiliário, o Estado outorgará títulos de legitimação das respectivas posses aos particulares. E este título que os particulares recebem, mais uma vez, tem-se na doutrina estudada, como títulos aquisitivos originários. Sabe-se que títulos aquisitivos originários se bastam, ou seja, não precisam ser registrados para se reconhecer sua titularidade junto ao Registro Imobiliário. Esta é outra verdade absoluta entre os doutrinadores.

Estes títulos possibilitam o ingresso formal do que o Estado titulariza aos particulares, publicizando sua propriedade para que este possa transmiti-la, gravá-la, enfim, usufruir do sistema registral de direito privado para a propriedade imóvel.

A propriedade obtida através de título outorgado pelo Estado de suas terras é reconhecida, portanto, como aquisição originária, formalizando a propriedade registral com o título que ingressa junto à respectiva serventia registral imobiliária. Este título transferindo a propriedade do Estado ao particular, ainda que meramente um instrumento formal, ***outorgará*** e ***reconhecerá*** a propriedade a determinado cidadão, quando seu título é ***registrado***. Esta é a máxima que o cidadão comum conhece: "só é dono quem registra". Entretanto, esta máxima vale para os documentos de aquisição derivada, pois o cidadão tem prefeita consciência que sua escritura pública, seu contrato particular, precisa ser registrado. Não entende que o título de domínio outorgado pelo estado a este, basta para adquirir o direito real de propriedade. Não o entende, por experiência deste Oficial na entrega dos títulos de domínio outorgado pelo Estado ou mesmo pelo Município em convênio com o Estado, que aquele título que recebe precisa ser registrado para transferi-lo, para usufruir do que o sistema lhe proporciona, como gravá-lo e consequentemente usufruir do crédito que o mesmo tem latente, ao inseri-lo na roda circulatória dos bens, por exemplo. Muitos ao receber tais títulos dizem-se felizes pelo "reconhecimento da terra que recebe e emoldurará imediatamente seu título para dependurar na parede". Este Oficial sempre alertou: "faça isto, após o registro". Em geral, a população não entende a semelhança, ou mesmo a diferença, entre os efeitos que gerarão o registro imobiliário.

Fato é que, o título expedido pelo Poder Público é entendido como "originário" e já outorga a propriedade ao seu titular, independentemente de registro. Este será necessário em momento posterior, para publicizar no sistema adotado pelo Brasil, ou seja, de fólio real, para transmitir, onerar, enfim, praticar quaisquer atos registrais que alterem a especialidade subjetiva ou objetiva, como a alteração da figura geodésica ou mesmo a inclusão de mudanças no estado da pessoa, que ocorrem ao longo do tempo com quase todos os títulos.

4.2. Legislação anterior a atual Lei de discriminação das terras devolutas

A par da já vista Lei de Terras (Lei nº. 601/1850), o modelo privativista de transferência das terras públicas aos particulares, fez surgir diversas questões após sua aprovação e o decreto que a regulamentou. Gustavo Scatolino e João Trindade em sua obra, "Manual de Direito Administrativo", citam que houve a necessidade de se estabelecer com precisão, quais terras pertenceriam ao poder público e quais eram de legitimidade dos particulares. Assim lecionam:

> Para tanto, foi criado o processo discriminatório. Inicialmente, o processo de discriminação era disciplinado pelo Decreto-lei 9.760/46, que previa fase administrativa e judicial. Posteriormente, a Lei 3.081/56 estabeleceu apenas o processo judicial. Em 1964, o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, restaurou a fase administrativa. Atualmente a Lei nº 6.383/76 rege o processo discricionário de terras devolutas da União, aplicável, no que couber, aos Estados. (Scatolino et all, 2015, p. 960).

Percebe-se o interesse e cuidado do legislador com o tema, deixando sempre seu olhar sobre a necessidade de se estabelecer parâmetros sobre a regularidade sobre tais bens públicos.

4.3. Objetivo da Lei nº. 6.383/76

A última Lei Federal de Discriminação de Terras Devolutas (Lei nº. 6.383/76) foi publicada em 09/12/1976. Coincidentemente, publicada me-

nos de um ano após a entrada em vigor da Lei de Registros Públicos (Lei nº. 6.015/73, pois sua vigência se deu a partir de 01.01.1976). Claramente a Lei nº. 6.383/76 ao dispor que após a demarcação das terras, o perímetro será registrado junto ao Registro de Imóveis competente[10], objetiva publicizar o domínio público em um sistema eminentemente privado, que é o registro imobiliário. Oras, por quê? Se são bens públicos, haveria necessidade de serem registrados? Bens de uso comum não são necessariamente registrados no serviço registral imobiliário competente. Rua, praças, por exemplo, não necessitam registros junto ao Serviço Registral Imobiliário. Os bens de uso especial da mesma forma. Estes registros, de bens de uso comum e especial, são facultativos ao Poder Público. Sabiamente o legislador da época pretendeu coadunar o sistema de registro fundiário brasileiro com as novas importantíssimas leis, a Lei nº. 6.015/73 e a Lei nº. 6.383/76.

O delinear do aspecto formal veio com a Lei de Registros Públicos. Esta lei inovou o sistema registral imobiliário com a criação da matrícula. Esta será atrelada a um imóvel específico, onde cada imóvel corresponderá a uma única matrícula. Cria um sólido sistema principiológico que iniciou sua construção naqueles tempos, com frutos que se percebe no sistema, sendo uma das vigas mestras do patrimônio imobiliário privado brasileiro. Já no aspecto material, especificamente sobre o tema, terras devolutas, a Lei das Ações Discriminatórias.

Percebe-se que o legislador, com a base formal já preparada, isto é, o Registro de Imóveis brasileiro com sua mudança do fólio pessoal para o real em 01.01.1976, um novo sistema registral imobiliário mais seguro foi colocado a disposição dos entes públicos. Estava, portanto, o registro de imóveis com base sólida na unitariedade da matrícula, apto a registrar os perímetros das ações discriminatórias para as terras devolutas. Neste passo, a discriminação das terras devolutas, passou a integrar a rotina registral imobiliária, principalmente no que tange a publicidade das áreas discriminadas.

[10] Lei 6.383/76 - Art. 13 - Encerrado o processo discriminatório, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA providenciará o registro, em nome da União, das terras devolutas discriminadas, definidas em lei, como bens da União. Parágrafo único. Caberá ao oficial do Registro de Imóveis proceder à matrícula e ao registro da área devoluta discriminada em nome da União. (grifo nosso).

Não há na Leis inúteis, muito menos estas carregam palavras inúteis. A Lei nº. 6.383/76 traz exatamente a necessidade do registro do perímetro da área objeto da ação discriminatória junto ao Registro Imobiliário. Objetiva, portanto, publicizar, dar efetividade a um bem que, público, pela concepção legal, o transformará em outra espécie de bem imóvel, quer com contornos seculares de bem público, ou no mínimo uma subespécie dos bens dominicais, ou outra novel classificação. Nota-se que os administrativistas, em sua grande maioria, criticam a classificação do Código Civil, mas não aprofundam, nem trazem uma classificação nova para o Direito Administrativo. Talvez a tradição secular nesta classificação seja tão importante que não veem na própria crítica, saída para uma nova classificação. Neste diapasão, seria curial investigar a transformação que o Registro Imobiliário brasileiro está passando nos últimos anos e sua contribuição ao tema.

4.4. Fim utilitarista do registro e as terras devolutas

Os Registradores Imobiliários pátrios ultrapassaram a preocupação jurídica-formalista inicial com o advento da Lei nº. 6.015/73 em suas quase cinco décadas de publicação, para se amoldar a um sentido sócio-econômico-jurídico atual. Deve-se, principalmente ao fato da publicação da Lei Federal de Regularização Fundiária (Lei nº. 11.977/2009) e posteriormente as alterações com as Leis nºs 12.424, de 16 de junho de 2011 e da Lei nº. 13.465, de 11 de junho de 2017 e as regulamentações infra legais trazidas pelas diversas Corregedorias Gerais de Justiça de diversos Estados. Enfim, o Registrador Imobiliário encontrou mecanismo jurídico apto a exercer sua função social, além do formalismo extremo que sempre o caracterizou.

A situação do Pontal do Paranapanema do Estado de São Paulo, a título de exemplo, e de todas as Ações Discriminatórias interpostas na região, quer com trânsito em julgado favorável ao Estado ou não, quer ainda em andamento, encontra-se indefinida até o momento em relação aos imóveis rurais. Na Comarca de Pirapozinho, por exemplo, há pouquíssimos registros de legitimações de posse em imóveis rurais outorgando títulos definitivos aos atingidos pelas discriminatórias. Na cita comarca, onde este Oficial atua, o Estado de São Paulo, houveram pou-

quíssimos registros de títulos de imóveis rural (até o fechamento deste trabalho em janeiro de 2024), além do raio de 8 Km, cuja competência é do Estado e não do Município (em convênio com o Estado membro). Fato é que dentro do raio de 8 Km tem-se a expedição de milhares de títulos, e alguns milhares de títulos de domínio sobre terras devolutas, ou seja, praticamente todos urbanos, já foram registrados.

Ao mesmo tempo, inúmeras ações de usucapião são julgadas favoráveis em áreas urbanas e rurais em terras devolutas, naquela região, inclusive na comarca de Pirapozinho, onde este Registrador Imobiliário exerce sua função, não importando se está dentro ou fora do perímetro de 8 quilômetros.

Pesquisando junto a colegas registradores imobiliários da Região do Pontal do Paranapanema, especificamente a 10ª Região Administrativa do Estado, várias ações de usucapião de terras urbanas e rurais, foram registradas nas comarcas de Presidente Venceslau, Dracena, Junqueirópolis e Presidente Prudente[11]. Algumas comarcas possuem perímetros devolutos, demarcados, discriminados e registrados, como **Presidente Venceslau** e **Presidente Prudente**. Já em **Dracena** e **Junqueirópolis** tais perímetros devolutos ainda estão em fase de discriminação e demarcação, e posteriormente averbação destes perímetros juntos às respectivas comarcas. Demonstra que o Estado se preocupa com o registro e a possibilidade da usucapilidade das terras devolutas.

Como dito antes, este trabalho traz algumas questões em aberto e uma das principais é saber por que o judiciário paulista julga favorável estas ações de usucapião em terras devolutas. O judiciário estadual tem responsabilidade neste "século" de matrículas/transcrições "válidas para a população" com vida jurídica, vez que não extirpadas do sistema, e conforme art. 252 da Lei de Registros Públicos[12] continua a produzir seus efeitos. Se produzem seus efeitos, tem, por certo, reconhecimento popular, tem ***fé pública registral***, corroborada com a nova redação dos

[11] Informação verbal obtida com os Registradores Imobiliário, Dirceu Duenhas Júnior da comarca de Presidente Venceslau, Marcelo Specian Zabotini da comarca de Dracena, Claude Antoine Wickihalder da comarca de Junqueirópolis e Fernando Alberti Afonso da 2ª CRI da Comarca de Presidente Prudente em 01 de Junho de 2015.

[12] Art. 252. O registro, enquanto não cancelado, produz todos os seus efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.

artigos 54 e 55 da Lei nº. 13.097/2015 (alterado pela Lei nº. 14.382/2022).

Destacam-se, portanto, duas correntes sobre o tema. A primeira, a tradicional e majoritária, baseando-se na ação discriminatória, como originadoras de terras do Estado, como terras devolutas, iniciais, originárias, devendo cancelar todas as matrículas que colidam com estas. Corrente capitaneada por inúmeros doutrinadores, como o Eminente Desembargador Paulista Vito José Guglielmi, Hélio Nóvoa, Germano Rezende, e em parte por Paulo Garcia, Luciano Godoy e Ângela Silva.

A segunda corrente, moderna, porém minoritária ainda, capitaneada pelo Eminente Desembargador Paulista Ricardo Henry Marques Dip, reconhece que as ações discriminatórias tem como pressuposto a legitimação de posse, como modo DERIVADO de aquisição onde os possuidores, detentores de matrículas/transcrições são alçados a condição de proprietários tabulares, tendo o Estado a obrigação de titular tais imóveis a quem é possuidor ou proprietário tabular com posse, NÃO extirpando as obrigações reais, constrições de todo o tipo, já inscritas no fólio real (Processo CGJ. Data do julgamento 14/03/1986. Fonte 71939/84. Localidade: Presidente Epitácio. Relator: Ricardo Henry Marques Dip). Ângela Silva, Arruda Alvim e Paulo Garcia curvam-se a esta corrente ao reconhecer a usucapião possível mesmo em terras devolutas. Já Luciano Godoy curva-se ao problema de se procurar o desenvolvimento sustentado para as terras devolutas. O registrador imobiliário espanhol, Dom Fernando P. Méndez González analisa em seus trabalhos, o registro pelo viés jus-econômico (a chamada "Análise Econômica do Direito Registral"). Os sistemas tedesco e espanhol ao lado do brasileiro sofrem significativas mudanças nesta década de 2010/2020, transformando o direito registral imobiliário não mais em um fim em si mesmo, mas em meio para se chegar a um fim social, assegurando segurança jurídica aos titulares tabulares. As decisões da Corregedoria Geral de Justiça/SP, na gestão 2012-2013, na Gestão do Eminente Desembargador paulista, José Renato Nalini, assim corroboram com o aqui exposto. Não é demais lembrar que a processualística civil acaba de passar por semelhante processo, instrumentalizando-o, e não o ultimando como um fim em si mesmo.

Correta ao nosso sentir, portanto, a segunda corrente, numa abordagem econômica do problema, pois direito e economia na seara registral têm o mesmo objeto de estudo, ou seja, teleologicamente o aproveita-

mento do fato social, do justo, a evitar menores danos aliada a segurança jurídica.

Se o Estado não titula o que possui, se não registra o título que tem em mãos, se não promove, em décadas, as ações discriminatórias que teria que intentar, resta questionar se o mesmo tem cumprido com a função social da propriedade preceituada constitucionalmente. Há, portanto, a possibilidade de usucapir as terras devolutas, que não cumpriram sua função social. As terras devolutas não demarcadas, não afetadas a um destino comum ou especial, podem, ou melhor, devem ser submetidas ao princípio da função social da propriedade. Não há no ordenamento constitucional ou na legislação infraconstitucional vetor no sentido de se aplicar, especificamente, a função social aos particulares. A eficácia normativa deste princípio, portanto, atingiria a todos, o Estado inclusive. Apartando da clássica teoria tripartite dos bens públicos, as terras devolutas, que inicialmente será vista como uma quarta espécie, ou novo gênero, enquadrar-se-ia perfeitamente a bem passível de ser usucapido por particulares.

Por certo que não há interesse público em dizer possível de serem usucapidos quaisquer tipos de bens públicos, sejam de uso comum, especial ou dominicais.

5. USUCAPIÃO SOBRE TERRAS DEVOLUTAS

O presente tópico será analisado partindo do pressuposto do afastamento da tradicional divisão tripartite dos bens públicos. Incluir-se-á as terras devolutas (com ação discriminatória ainda não julgada procedente, ou mesmo sem cumprir sua função social) como uma quarta espécie de bens do Estado, ou ainda, como um novo gênero de bem do Estado, que não será público, pois não cumpre sua função social. Há duas alternativas neste ponto a serem trilhadas. Ou consideram-se os bens do Estado com quatro espécies, ou seja, bens de uso comum do povo, de uso especial, bens dominicais e terras devolutas, ou ainda os bens do Estado dividir-se-iam em bens públicos com sua clássica divisão tripartite inusucapíveis, e em bens do Estado usucapíveis, e neste gênero se enquadrariam as terras devolutas em ações discriminatórias não julgadas e que

não se encontrassem nas áreas de fronteira.

Inicialmente, cumpre destacar se esta novel, espécie ou gênero de bens do Estado, seriam ou não objeto de usucapião. Oras, qualquer administrativista diria que não, pois bens públicos, pela tradicional teoria tripartite, não são possíveis de serem usucapidos, fato corroborado pela quase esmagadora jurisprudência, e até mesmo quase a totalidade da doutrina.

A usucapião sobre terras públicas é típico exemplo de problema que eminentes autores já enfrentaram e, poucos o reconhecem e aceitam. O tema já foi enfrentado por Ângela Silva (*in* Terras Devolutas, Ed. Revista dos Tribunais, 14/42, São Paulo, Revista de Direito Imobiliário, Jul-Dez 1984); Carlos Maximiliano e Gabriel de Rezende Filho (*in* Bens Públicos Patrimoniais, Terras Devolutas, Escritura Particular. Ed. Revista dos Tribunais, 175/488, São Paulo:Ed. RT, set. 1948) e Arruda Alvim (*in* Problemas Registrais. Terras Devolutas, Usucapião. Contestação de Ação Reivindicatória. RePro 167/405, São Paulo: Revista de Processo, Jan 2009), dizendo possível tal fato, apesar de existir forte doutrina em sentido contrário, a exemplo de Maria Sylvia Zanella de Pietro (Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 534p.).

O Registrador Imobiliário, Dr. José de Arimatéia Barbosa, escreveu sua tese de doutoramento sobre a usucapião em terras devolutas na Amazônia legal. Trata com muita propriedade, embasado na hermenêutica jurídica e brilhantemente coloca novos elementos neste cadinho. Estudando sob o viés da função social da propriedade, analisando ainda, sob a ótica das espécies de usucapião especial, constitucional, apoiado em Celso Ribeiro Bastos e Silvio Luís Ferreira da Rocha.

Propõe, baseado na desjudicialização, que o instituto da usucapião (Barbosa, 2014 p 21):

> [...] se assim convier ao interessado, na forma já mencionada em linhas volvidas, garantindo a segurança da propriedade àquele que tenha utilizado o imóvel por determinado lapso temporal, nos termos da pertinente legislação. Anuirão na escritura declaratória de usucapião os confrontantes, a União e/ou Estado, que serão notificados para se manifestarem, no prazo de 30 dias, sobre eventual interesse na

> área em evidência, sob pena de se considerar suas anuências tácitas. Trata-se de obediência à teoria do fato consumado, também defendida e aperfeiçoada por uma corajosa magistrada do Estado de Mato Grosso, em inédita decisão, na qual estão mirando seus mais diversos pares.

Surgem, portanto, hipóteses para justificar a usucapião sobre as terras devolutas. A primeira seria uma forma de afastar a formalidade da expedição do título aquisitivo de domínio outorgado pelo Estado, posteriores a discriminatória. Não se coaduna com a realidade, pois a expedição do título de domínio outorgado pelo Estado, titulariza quem tem ou não posse *ad usucapionem*. O Estado de São Paulo titulariza a quem de fato está na posse naquele momento. O procedimento é singelo. Reúne documentos que provará a "titularidade possessória" instruindo um "Boletim de Informação Cadastral - BIC", que no estado de São Paulo, por exemplo, tal procedimento administrativo fica a cargo da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP.

A titulação da dominialidade pressupõe a prova da continuidade possessória. Esta continuidade pode ultrapassar ou não o prazo da usucapião, portanto, chamá-la de "mecanismo para afastar a formalidade da expedição o título de domínio", não seria adequado. A segunda hipótese seria a declaração simples da usucapião em procedimento próprio, regulado pelo Código de Processo Civil. Se a área está dentro do perímetro de terras devolutas, ainda não julgado, é o próprio Estado-juiz que a declara e reconhece. O procedimento da usucapião dentro do perímetro de terras devolutas é rotineiramente julgado procedente pelo Judiciário Paulista, como meio que se usa para o reconhecimento do direito econômico. Em última análise, o Estado reconhece ao cidadão o preenchimento dos requisitos da usucapião estipulados na Constituição Federal e no Código Civil, cristalizado pelo tempo.

Este mecanismo fático é merecedor de guarida no ordenamento econômico-jurídico nacional, tanto que juízes estaduais não se furtam a declarar procedentes tais ações. É, exatamente, um caso de solução jus-econômica reconhecida pelo ordenamento pátrio. Luciano Godoy (Godoy, 1.999 p., 103) reflete sobre o tema em sede de direito ambiental e as terras devolutas. Seus argumentos servem ao aqui desenvolvido, em

face do potencial bloqueio econômico pelo autor citado, pela indisponibilidade por acarretar um bloqueio administrativo deletério ao desenvolvimento sustentável, olhando o problema pelo prisma econômico. Silvio Luís Ferreira da Rocha é incisivo na conclusão de sua obra (op cit. p., 159) alargando a possibilidade da usucapião de bens públicos, não importando a espécie de bem público. Não faz ressalva alguma a nova classificação em novo gênero, como bem do Estado, ou uma quarta espécie de bem, que alteraria a clássica teoria tripartite dos bens públicos.

O Direito não pode se divorciar da Economia, nem virar as costas para as realidades da vida contemporânea, ou brigar com novos conceitos e valores. Assim pensa Dom Fernando P. Méndez González, Registrador da Propriedade Imobiliária em Barcelona, Espanha, em palestra proferida nas III Jornadas Institucionais da Anoreg-SP em 14 de junho de 2013.

A valorização fática da posse, com seus requisitos legais cumpridos, sobrepõe-se sobre a propriedade e é secularmente reconhecida em nosso ordenamento jurídico. O cumprimento da função social preceituada na constituição fortalece a ideia da usucapião. Seria, portanto, a transposição da imprescritibilidade deste gênero de bem público. Superar-se-ia os artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição Federal.

A Professora Carla Fernandes de Oliveira em sua obra Usucapião Administrativa (Oliveira, 2015, p. 114) assim leciona sobre a função social da posse:

> A função social da posse pode ser caracterizada nos casos concretos em que o possuidor, seja na condição de invasor ou de adquirente de boa-fé, confere ao bem a destinação que lhe é inerente. A relativização dos institutos de direito privado, em destaque o direito de propriedade, reflete muito mais que uma mera tendência: **a função social introduz no ordenamento comandos ao julgador que permitem a aplicação de satisfação ideológica e de justiça social,** na busca pelo direito à moradia, situações reprimidas por décadas e tão esperadas pela população desprovida do título formal de propriedade. (grifo nosso).

Outros requisitos seriam necessários à usucapião das terras devolu-

tas, e não apenas a simples posse mansa e pacífica e sem oposição por determinado número de anos. Evidente que há interesse maior, pois a propriedade é bem do Estado, mesmo que não registrado. A Professora Carla Oliveira em sua obra, aborda diversos aspectos da função social, corroborando com a observação da mesma em busca de uma justiça social.

O ordenamento jurídico já teria determinado os requisitos da usucapião para os particulares, que se reprisará, do artigo 191 da Constituição Federal[13], ou seja: a) posse mansa e pacífica; b) por prazo mínimo de cinco anos ininterruptos; c) sem oposição; d) área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares; e) tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família; f) tendo nela sua moradia.

Este estudo propõe um novo requisito para a usucapião sobre o bem do Estado, ou seja, as terras devolutas: a falta do registro imobiliário em ação discriminatória ainda não julgada procedente, ou não, cujo perímetro não tenha sido averbado junto a competente comarca ou circunscrição imobiliária registral. Não será correto afastar todo um arcabouço jus-econômico de transcrições e matrículas não canceladas, seculares, pela inação do Estado em propor as ações próprias para reconhecer sua titularidade.

Analisada a evolução do anteriormente exposto, passíveis, portanto, as terras devolutas sofrer a prescrição aquisitiva pelo Estado inerte, ao não cumprir sua função social em demarcar e discriminar seu patrimônio, no gênero terras devolutas, ocupadas por particulares, produzindo, independentemente do tamanho das mesmas, sendo obedecidos apenas os requisitos legais estatuídos no Código Civil.

Silvio Luís Ferreira da Rocha vai além. Para o autor, a usucapião dos bens públicos é possível em qualquer de suas modalidades, seja, bem de uso comum, de uso especial ou dominical, bastando que o Estado descumpra com a função social. Tal raciocínio se coaduna com a tendência desta transmissão dos bens públicos em espécie, ou ainda do Estado, aos

[13] 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, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

particulares em situações cristalizadas pelo tempo, pela inação Estatal em relação as ocupações irregulares em terras do Estado.

A Lei Federal nº. 11.977/09, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, que em seu artigo primeiro já demonstrava o objetivo da lei: "tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais." A Lei nº. 13.465/2017 no mesmo sentido praticamente repete, tal teor. Vejamos inicialmente o que dizia os artigos 46 e 47 da Lei nº. 11.977/09 que vetorizavam a regularização fundiária urbana (apesar de não se o escopo deste trabalho):

> Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

Hoje a Lei nº. 13.465, de 11 de junho de 2017, deu nova dicção ao tema, sem se distanciar da inovadora Lei nº. 11.977/2009, alterando a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, alterando os artigos 4º, 5º, 17, inserindo diversos artigos sobre sua regulamentação. Nota-se, portanto, que o Estado tenta propiciar aos sem moradia "formal" ou "registral", condições mínimas de obtê-la, não diferenciando, num primeiro momento se esta terra é pública ou privada.

A regularização fundiária de interesse social (criada pela Lei nº. 11.977/2009 e reafirmada pela Lei nº. 13.465/2017), portanto, não excepciona a terra pública. Em nosso sentir, se coaduna com os artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, ambos da Constituição Federal. Por certo que a súmula 340 do STF editada em 1963, antes, portanto, dos atuais diplomas legais e o arcabouço constitucional atual, não foi afastada, mas deve ser interpretada com visão contemporânea, atual e não com a visão da Corte Constitucional da década de 1960. Não há conflito, que num primeiro momento poderia parecer. Como dito e enfatizado antes, a esmagadora doutrina, quer civilista, administrativista e agrarista, pregam a impossibilidade da usucapião sobre todos os bens públicos. E, mais uma vez, enfatiza-se que proibições jurídicas não devem ser encaradas de forma absoluta, como já decidido por diversas vezes pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal e a título de exemplo traz-se em aresto do Ministro Eros Grau:

> Inexistem garantias e direitos absolutos. As razões de relevante interesse público ou as exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades permitem, ainda que excepcionalmente, a restrição de prerrogativas individuais ou coletivas. Não há, portanto, violação do princípio da supremacia do interesse público. (RE-AgR n. 455283, rel. Min. Eros Grau, j. em 28.3.2006, publ. no DJ de 5.5.2006)".

Mais uma vez, forte é o vetor constitucional "função social da propriedade" destacado como direito fundamental, instituído no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal, em harmonia com a função econômica da propriedade, insculpida no artigo 170, incisos II e III.

A usucapilidade da área depende do formalismo mínimo trazido inicialmente pelas Leis nºs. 11.952/2009, 11.977/2009, 12.424/2011 e atual-

mente pela Lei nº. 13.465/2017. A outorga do título pode marcar, também, o momento a partir do qual é possível contar retroativamente a posse ad usucapionen exercida anteriormente pelo possuidor.

6. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE AS TERRAS DEVOLUTAS

Estas reflexões conduzem outros questionamentos. Teria o registro de um título de domínio expedido pelo Estado ao particular o condão de resolver, de extinguir direitos reais de garantia, ou constrições judiciais ou legais, transformando garantias econômicas largamente aceitas secularmente em categorias de meros direitos obrigacionais? Uma segunda questão emerge: "Não ofenderia, o já apregoado por Afrânio de Carvalho, como a fé pública inscrita no Registro Imobiliário"?

Caso a resposta a primeira indagação seja dogmaticamente negativa, em consonância com a ampla doutrina majoritária, que não se coaduna com o caso em tela (o NÃO cancelamento de todas as matrículas/transcrições de origem viciada), não haveria um grande aumento dos pleitos jurisdicionais dos credores tabulares (baseado na fé pública registral, diga-se) contra os titulares tabulares, a exemplo do que já ocorreu na comarca vizinha, Mirante do Paranapanema? (Alvim, 2009, 167/405 e Pietro, 2001, 543).

A cada resposta, ou posicionamento doutrinário ou mesmo jurisprudencial trazem outros questionamentos. Um posicionamento doutrinário simplista, baseado única e exclusivamente na dicção legal da Lei Federal nº. 6.383 de 07 de dezembro de 1976, leva a determinada situação econômica-jurídica. Fato é que bem mais fácil para qualquer Registrador Imobiliário seria o cancelamento dos ônus, que seriam determinados pelo juízo, com a consequente abertura de matrículas limpas, puras, sem gravame qualquer, quer penhoras, indisponibilidades ou garantias reais, deixando para o judiciário toda a sorte de problemas vindouros. O tráfego imobiliário, por certo, seria muito mais célere, fazendo com que grande número de titulares de propriedades gravadas com toda a espécie de ônus, "correria" para o município para a expedição de seu título, "limpo e puro". O problema seria enorme volume de ações patrocinadas pelos credores, particularmente os Bancos, grandes fomentadores do

crédito agrícola no interior do Brasil. Aliás, seria um duplo problema, a mitigação da fé pública registral e o não fomento do crédito agrícola, particularmente na região do Pontal do Paranapanema, onde este autor atua como Oficial de Registro Imobiliário.

Noutro sentido, deixou o Estado, particularmente a Procuradoria do Estado de São Paulo, sabiamente a situação fática "correr", reconhecendo que os direitos obrigacionais, fortemente lastreados na matriz predial da região, é mola motriz econômica desta mesma região, tal a importância deste. Não negligenciou tais fatos, não desconstituiu todas as matrículas/transcrições, por exemplo, da 10ª Região Administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, apesar de haver movimento popular para tal, sói como ocorre corriqueiramente em nossa região, como as deletérias invasões das propriedades rurais, sem se saber onde poderiam as reivindicar como terras públicas.

6.1. Do não cancelamento das matrículas anteriores. O caso das Comarcas do Pontal do Paranapanema

Depois de todos os argumentos exarados, lembramos o notório histórico, com argumentos jurídicos sobre o caso em tela. Reiteramos que **NÃO** deveriam ser canceladas as matrículas que deram ORIGEM as áreas objeto do perímetro averbado em cada matrícula junto as serventias registrais imobiliárias.

Mais uma vez, não é sem tempo lembrar ao leitor que o tema "Ação Discriminatória", pressupõe cancelamento das matrículas/transcrições colidentes com as insertas no perímetro das terras devolutas objeto de ação procedente. Entende-se que é correta tal falta de ação, isto é, o Juízo local **não** deve cancelar todas as matrículas anteriormente abertas em nome de inúmeros particulares, pois demandou muito tempo entre o ingresso da ação e sua decisão final (e em nossa região, há mais de 40 anos, pelo que nos foi informado por advogados e Promotores de Justiça da região).

Repetimos, por conta disto, milhares de transcrições e matrículas foram abertas nas circunscrições anteriores, 1º e 2º CRI's de Presidente Prudente e anteriormente em Assis. Estas transcrições e matrículas abertas geraram efeitos jurídicos, para a população de boa-fé, adredemente lastreada na ***fé pública*** do que é emanado pelos Tabeliães e Oficiais de

Registros Públicos. Oras, se um cidadão tem uma escritura registrada atualmente em 2023, não se imagina que o mesmo investigará a origem viciada de título que pode ter sido falsificado há mais de CEM ANOS, conforme palavras do ilustre Dr. Marcos Akira Misusake, representante do Ministério Público da Comarca de Presidente Prudente, feita em seminário de regularização fundiária feito em Maio de 2013 em Presidente Prudente, assistida por este autor.

Uma construção jurídico-registral-imobiliária secular leva a confiança do sistema de registros de direitos adotado no Brasil, cristalizado desde o projeto de lei do Código Beviláqua – Código Civil de 1.916. Não seria desta forma se o projeto de lei de Teixeira de Freitas tivesse vingado, no final do século XIX. No projeto de Teixeira de Freitas, o arcabouço dominial seria o registro de títulos, que antagoniza ao sistema proposto por Beviláqua e adotado pelo Brasil. A opção, portanto, foi pelo registro de direitos, que por sinal é a mais segura exatamente em relação aos direitos, adotada por diversos países, como a Alemanha, Suíça, Áustria, Espanha, Rússia entre outros.

O registro de um direito gera confiança, gera presunção de legitimidade. O fólio real no Brasil é sinônimo de segurança, servindo de exemplo para diversos países que optaram pelo sistema de registro de títulos e viram o aumento da segurança do sistema de origem germânica.

Se o governo não age, ou age tardiamente, como parece o que ocorreu com o desenrolar das ações discriminatórias do Pontal do Paranapanema, levaram os títulos registrados, baseado numa cadeia filiatória viciada originada a partir do final do século XIX e início do século XX, num infindável número de títulos e posteriores registros tabulares que por conta desta inércia, fez a população em crer que já estariam expurgados de vícios. Oras, um século faz com que a quarta geração de pessoas esqueça de qualquer origem. Assim é o sistema de registro de direitos e não é objetivo deste trabalho diferenciar o sistema germânico de registro de direitos puro, com presunção *jure et de jure* do nosso com presunção *juris tantum*. O homem médio não tem esta noção, pois confia no sistema registral imobiliário pátrio.

A mora estatal gerou esta confiança. Não obstante, impede-se, consequentemente, a implementação de um programa de regularização fundi-

ária rural, e até mesmo uma futura reforma agrária apta a solver problemas socioeconômicos da região.

No Estado de São Paulo, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" - ITESP é a entidade responsável pelo planejamento e execução das Políticas Agrária e Fundiária para o Estado. Criada pela Lei Estadual 10.207/1999, atualmente é vinculada à Secretaria da Justiça da Defesa da Cidadania. Originou-se através do Instituto de Assuntos Fundiários – IAF, idealizado por José Gomes da Silva, que é homenageado com o nome da fundação. A Fundação tem uma série de atribuições e entre as principais são a de promover a regularização fundiária em terras devolutas, ou presumivelmente devolutas, nos termos da legislação vigente. Implantar e desenvolver assentamentos de trabalhadores rurais, nos termos da Lei estadual paulista n.º 4.957, de 30 de dezembro de 1985, alterada pela Lei n.º 17.517, de 8 de março de 2022, e legislação complementar, que está em permanente revisão, conforme projetos de lei em análise junto a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A legislação tem como escopo informar que o Estado prestará ainda assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades quilombolas. Identifica e propõe soluções para os conflitos fundiários. Deve, igualmente, capacitar os beneficiários da regularização fundiária, das comunidades remanescentes de quilombos e dos projetos de assentamento, na área agrícola, e de técnicos nas áreas agrária e fundiária. Por fim, participar, mediante parceria, da execução das políticas agrária e fundiária, em colaboração com a União, outros Estados federados e municípios. Apenas a título de informação final, a Fundação ITESP está iniciando a titulação de milhares de lotes rurais aos assentados de toda a região do Oeste Paulista e na comarca onde este autor atua, foram abertas mais de 200 matrículas de dois assentamentos em nome do Estado de São Paulo, e pretende-se registrar todos os títulos de domínio em nome dos atuais ocupantes, processo este já iniciado.

7. REFLEXÕES FINAIS

A função social, econômica da terra devoluta, a impingiria com a possibilidade de ser atingida pela prescritibilidade das terras devolutas. Não

sem razão a própria Constituição Federal em seu artigo 188 separa em dois substantivos terras públicas e "devolutas", que se passa a transcrever para melhor entendimento:

> Art. 188. A destinação de terras ***públicas*** e ***devolutas*** será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. (*grifo nosso*). § 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional. § 2º - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Poderia o constituinte simplesmente ter dito "Terras devolutas". A constituição federal não deve ser entendida como um instrumento impositivo unicamente ao cidadão, pois o próprio estado deve obedecê-la. Para que serve a função social da propriedade? Unicamente para o cidadão cumprir? O Estado deve ser o primeiro neste sentido a obedecer e dar o exemplo, mas parece que nestes tempos atuais isto soa como heresia, ou seja, a direção de obediência é unívoca passando pelo princípio da "Supremacia do Interesse Público". Não é assim que deve uma sociedade democrática, justa e fraterna se nortear. Terra devoluta que não cumpre sua função social, nem deveria ser objeto de ações discriminatórias visando o pagamento de indenização ao Estado ou a União, e sim unicamente um esforço do poder judiciário para legalizar, e outorgar títulos de domínio gratuitamente aos ocupantes que efetivamente utilizam a terra produzindo, e aqueles que detém títulos centenários, transmitindo-os e estes insertos à cadeia jus-econômica deveria apenas ter sua legitimação registrada ou averbada com o Estado/União informando que aquele título está convalidado.

Como dito ao longo deste texto, o intuito foi apenas trazer mais questões e não as responder, mas as deixar como reflexões e o leitor buscar possíveis respostas.

REFERÊNCIA

ALVIM, Arruda. in Problemas Registrais. Terras Devolutas, Usucapião. Contestação de Ação Reivindicatória. RePro 167/405, São Paulo, Revista de Processo, Jan 2009.

CARVALHO, Afrânio. **Registro de Imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei n.º 6.015 de 1973 com as alterações da Lei n.º 6.216, de 1975, Lei 8.009 de 1990 e Lei nº 8.935 de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, Atlas, 2014.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. amp e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**. Salvador: Juspodivm, 2018.

CUNHA Jr, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Salvador: Juspodivum, 2009.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 27 ed. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, Licínia Rossi Correia. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRO JR, Izaías Gomes. Usucapião de Terras Devolutas. Sugestão para uma nova classificação dos bens do estado. In: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Carla Fernandes de (org). Direito Imobiliário, Notarial e Registral: Perspectivas Contemporâneas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FORSTER, Germano Resende. **A Privatização das Terras Rurais**. Barueri, SP: Manole, 2003.

GARCIA, Paulo. **Terras Devolutas**. Ed. da Livraria Oscar Nicolai. Belo Horizonte, 1958.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito Agrário Constitucional**. O Regime da Propriedade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUGLIELMI, Vito José. As Terras Devolutas e o seu Registro, **Revista de Direito Imobiliário**, 29/86, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, Jan-Jun. 1.992.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: RT, 2014

MARINELLA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva. 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 31 ed. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MELLO, Henrique Ferraz Corrêa de. **Usucapião Extrajudicial**. São Paulo: YK, 2016.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Teoria Geral do Registro de Imóveis:** Estrutura e Função. 2. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023.

MOURA, Cristina Patriota de. **Tratado de Petrópolis**. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira- republica/TRATADO%20DE%20PETR%C3%93POLIS.pdf. Acesso em: 22 jul. 2023.

NEVES, Dalva Alves das. **O critério utilitarista será adequado para situação de risco**? Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/S8gsW-4vZ7RmjmpSD6McVGKF/?lang=pt. Acesso em: 22 jul. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. 4. ed. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

NOVOA, Hélio**. Discriminação de Terras Devolutas.** São Paulo: LEUD, 2000.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. **Perfis Constitucionais das Terras Devolutas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 13. ed. São

Paulo: Atlas, 2001.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel Agrário**: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade. Curitiba: Juruá, 2007.

RIBEIRO, Benedito Silvério. 3 ed. **Tratado de Usucapião**: Adaptada ao Estatuto da Cidade e ao Novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo. Malheiros, 2013.

SALLES, José Carlos Moreira. 6 ed. **A Desapropriação a Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: RT, 2006, p. 78.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

SILVA, Ângela. "Terras Devolutas". São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 14/42, in **Revista de Direito Imobiliário**, Jul-Dez 1984.

MAXIMILIANO, Carlos e REZENDE FILHO, Gabriel. Bens Públicos Patrimoniais, Terras Devolutas, Escritura Particular. Ed. **Revista dos Tribunais**, 175/488, São Paulo: RT, set. 1948.

VAZ Júnior, Jorge Pereira. **Ação Discriminatória de Terras Devolutas**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2013.

ANEXO I - MAPPA PROVINCIA DI S. PAOLO



- CAPÍTULO 5 -

A POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA PARA A IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS FEDERAIS NA AMAZÔNIA LEGAL

THE NATIONAL AGRARIAN REFORM POLICY FOR THE IMPLEMENTATION OF FEDERAL RURAL SETTLEMENTS IN THE LEGAL AMAZON

Paulo Sérgio Sampaio Figueira[1]

RESUMO: O artigo trata da a política nacional de reforma agrária para a implantação de assentamentos rurais federais na Amazônia Legal, no intuito de demonstrar sua complexidade e a necessidade de avaliação da sua implantação e da sua continuidade, como política pública de reforma agrária. Assim, descreve que há necessidade de olhar institucional sobre a criação de assentamentos rurais, principalmente com sugestão da necessidade de avaliar através de uma auditória fundiária rural, os entraves concernente ao processo avaliativo do perfil dos beneficiários, ausência de regularização fundiária e da emancipação desses assentamentos, existência de ocupação e contratos ilícitos, ausência de plano de manejo, plano de uso, que configura como fato impeditivo para obtenção do licenciamento ambiental para realizar atividades sustentável nesses assentamento rurais.

[1] Advogado, Administrador de Empresa, Ciências Agrícolas, Professor Universitário com pós-graduação em metodologia do ensino superior, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável com mestrado em Direito Ambiental e Políticas, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP, Conselheiro do COEMA, Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional Fundiária da UBAU.

PALAVRA-CHAVE: Direito Agrário. Reforma Agrária. Política Pública de Assentamentos Rurais Federais. Amazônia Legal. Direito Ambiental. Apropriação. Mineração.

ABSTRACTS: The article deals with the national agrarian reform policy for the implementation of federal rural settlements in the Legal Amazon, in order to demonstrate its complexity and the need to evaluate its implementation and its continuity, as a public agrarian reform policy. Thus, it describes that there is a need for an institutional look at the creation of rural settlements, mainly with the suggestion of the need to evaluate, through a rural land audit, the obstacles concerning the process of evaluating the profile of beneficiaries, the lack of land regularization and the emancipation of these settlements , existence of illegal occupation and contracts, absence of management plan, use plan, which constitutes an impediment to obtaining environmental licensing to carry out sustainable activities in these rural settlements.

KEYOWOORDS: Agrarian Law. Land reform. Public Policy for Federal Rural Settlements. Legal Amazon. Environmental Law. Appropriation. Mining.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta discussão textual é de efetuar uma análise das raízes históricas do direito agrário no Brasil, tendo como referência a implantação de assentamentos rurais, no intuito de demonstrar sua complexidade e a necessidade de avaliação da sua implantação e da sua continuidade.

Vale esclarecer que o conteúdo desse assunto não objetiva trazer dados conclusivos de quantitativo de assentamentos rurais implantados no Brasil, em especial na Amazônia Legal, mais descrever que há necessidade de olhar institucional sobre a criação de assentamentos rurais, principalmente com sugestão da necessidade de avaliar através de uma auditória fundiária rural, os entraves como no processo avaliativo do perfil dos beneficiários, ausência de regularização fundiária e da emancipação desses assentamentos, existência de ocupação e contratos ilícitos, ausência de plano de manejo, plano de uso, que é fato impeditivo da obtenção

do licenciamento ambiental para realizar atividades sustentável nesses assentamento rurais.

A doutrina, de um modo geral, entendeu que a citada politica pública da reforma agrária configurou em uma tentativa bem intencionada, mas infrutífera, já que de todos os problemas relacionados ao quadro de ocupação da terra da Amazônia, que são vários, o maior é o da ausência de regularização fundiária e de licenciamento ambiental.

A tese apresentada neste texto é a de que o Estado-União previsa repensar essa política pública de reforma agrária de implantação de assentamentos rurais, visto que muitos fracassaram por ausência de regularização fundiária e de documentos de gestão ambiental, fato impeditivo para uso e acesso aos recursos naturais, além da existência de incongruência no processo avaliativo dos beneficiários da reforma agrária, e de negócios que são realizados sem o monitoramento e a fiscalização do Estado-União.

A fundamentação jurídica para esta análise advém de leitura de normas legais que foram expostas no corpo do texto, além da experiência do próprio autor em direito agrário e ambiental, que têm o condão de demonstrar a necessidade de um olhar institucional para esse processo de implantação de assentamentos rurais como política pública de reforma agrária.

Desta maneira os conteúdos abordados objetivaram descrever as política de reforma agrária versus meio ambiente na implantação de assentamentos rurais na Amazônia Legal; Os Assentamentos rurais e a mineração; Apropriação nos assentamentos rurais na Amazônia Legal; A Análise do Projeto de Lei nº. 2.757/2022 aprovado pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal; e Os documentos emitidos pelo INCRA aos ocupantes de terras públicas federais rurais.

Ao final efetua-se uma conclusão sob a realidade da implantação da politica pública de reforma agrária advinda da implantação de assentamento rurais federais na Amazônia Legal, bem como demonstrar que há necessidade de auditória fundiária rural nos assentamentos implantandos, visto que há incongruência na seleção de beneficiários que não preenche os requisitos extrínsecos para reforma agrária e de ausência de documentos de gestão fundiária e ambiental, para alavancar atividades socio-econômicas nos assentamento rurais.

2. A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA VERSUS MEIO AMBIENTE NA IMPLANTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA LEGAL

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo (PNUD, 2019), com uma estrutura fundiária altamente concentrada, fruto do processo histórico de ocupação de suas terras pelo sistema de capitanias hereditárias e sesmarias; e pela implementação da lei de terras de 1850, que garantiu a legalidade do direito à propriedade privada da terra, e restringiu o acesso à terra apenas as pessoas que pudessem comprá-la, impedindo que grande parte da população rural pobre adquirisse a posse onde residia (Mattei, 2013).

Da mesma forma, o modelo de "desenvolvimento" instituído no Brasil, com seus diversos ciclos econômicos voltados para a exportação de produtos primários, sempre priorizou as grandes propriedades em detrimento às pequenas propriedades de base familiar.

Vale ressaltar, que a partir dos anos 70, o governo militar desenvolveu uma política desenvolvimentista que pretendia a abertura de novos caminhos na Amazônia e a colonização da região, com o objetivo de pôr fim, a um só tempo, ao martírio da seca do Nordeste e ao isolamento da Amazônia Legal.

Para o governo militar, a Amazônia era uma zona de expansão econômica, dotada de recursos ilimitados e destinada a prover de riqueza os mercados e que havia necessidade de integrar as demais regiões.

Isso pode ser verificado no programa do governo militar na década de 70, em que foi promovido um programa de colonização na Amazônia para absorver as populações desfavorecidas do Nordeste e resolver o problema da concentração da propriedade rural no país.

Como política de ocupação da Amazônia Legal foram implantados inúmeros assentamentos rurais na Amazônia, todos de forma desordenada, sem estrutura física ou assistência aos assentados, em modelo incompatível com a realidade da Amazônia Legal.

Como reflexo negativo dessa política de ocupação, ultimamente, os assentamentos rurais constituem uma das maiores fontes de alertas de desmatamento na Amazônia Legal, com estudos comprovados do IMA-

ZON, do IPAM, em parceria INCRA e o INPE que identificam o impacto na Amazônia.

A realidade dos projetos de assentamento rural na Amazônia denúncia a difícil relação entre o direito ambiental e o direito agrário, núcleo principal da Política Nacional de Reforma Agrária.

Vale ressaltar, que a aptidão produtiva da terra, geradora de riquezas e alimentos para a população, opera-se muitas vezes de encontro à preservação e a conservação da sua biodiversidade diante da necessidade inevitável de superação da pobreza e de desenvolvimento humano.

Deste modo, a Política de Reforma Agrária, envolvida em um discurso deslumbrado de promoção do acesso ao homem sem-terra, entretanto não houve observação em relação a proteção e a conservação do meio ambiente.

Contudo, essa situação de contradições pode ser solucionada mediante a descoberta das intersecções entre o direito ambiental e o direito agrário.

Apesar da expansão da produção de grãos e da pecuária através do agronegócio e dos grandes projetos de infraestrutura, a Amazônia passa hoje por um processo de transformação em que tenta prevalecer um processo de desenvolvimento ambiental aliado ao agrário.

Com isso, a questão ambiental passou a ser inserida na Política Nacional de Reforma Agrária com mais ênfase pela necessidade de produzir sem desmatar com otimização dos recursos naturais.

Este entendimento leva a considerar que a terra não ostenta apenas a função de bem de produção na direção de um crescimento econômico, mas também a de proteção e a conservação dos recursos naturais, a fim de alcançar o desenvolvimento econômico e ambiental, premissa da Conferência de Estocolmo de 1972, da ECO-92, e demais Tratados na qual o Brasil é signatário.

É salutar enfatizar que a partir dos anos 90 o INCRA implantou novas modalidades especiais de projetos de assentamento rural, com a inserção da vertente ambiental quando começaram a surgir às primeiras disposições em defesa do bioma amazônico nos projetos de assentamentos rurais, percebendo-se a inadequação do modelo inicial

adotado de Reforma Agrária para a Amazônia Legal.

Vale acrescentar que aliado a esse novo modelo de assentamentos rurais o INCRA desenvolveu programas de combate ao desmatamento ilegal nos projetos de assentamento, como o Plano de Ação Ambiental e o Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia (PPCADI-Amazônia), denominado Programa Assentamentos Verdes (PAV), o que direciona para a reformulação da Política Nacional de Reforma Agrária para a Amazônia, mesmo processo o Ministério do Meio Ambiente (MMA) desenvolveu através do Plano de Ação para Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAM).

Nesse contexto, qual o modelo de Reforma Agrária mostra-se compatível hoje para a Amazônia Legal para implantação de assentamentos rurais?

Como a Política Nacional de Reforma Agrária pode contribuir para a proteção do meio ambiente nos projetos de assentamento rural da região?

A importância desse debate está na necessidade de discutir tema tão crucial à preservação do bioma Amazônia como é a Política de Reforma Agrária versus Meio Ambiente.

Os impactos gerados ao bioma amazônico por algumas modalidades de assentamentos rurais implantados são patentes, de maneira que não há como enfrentar o desmatamento sem discutir a Política Nacional de Reforma Agrária desenvolvida na região, examinando- lhe o passado e indagando o futuro que com ela se pretende alcançar alicerçada ao direito ambiental e seus princípios.

A ameaça fica evidente quando se constata a flexibilização do procedimento de licenciamento ambiental simplificado nos projetos de assentamento rural de Reforma Agrária aprovada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como a Resolução CONAMA n°. 458, de 2013, em que o processo de criação ou de reconhecimento de assentamentos rurais não exige mais licenças prévia e de instalação, a qual foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como constitucional (ADI 5547).

A relevância desse debate centraliza-se ainda na descoberta da posi-

ção geopolítica ocupada pela Amazônia Legal.

Os projetos nela desenvolvidos, inclusive os de assentamento rural para fins de Reforma Agrária, devem considerar essa nova orientação, para encontrar na Amazônia um processo produtivo adequado ao bioma natural e encerrar o ciclo de desmatamento assumido pelo Brasil nos Tratados Internacionais em que é signatário.

Conceitualmente, a Reforma Agrária não se atém à ideia de distribuição de terras, devendo ser dotada de um sentido amplo onde se incluem outras políticas públicas relacionadas à questão agrária, em especial ao Direito Ambiental.

Mais do que o acesso à terra, a Reforma Agrária Integral busca garantir o desenvolvimento econômico e social com vistas na preservação e conservação do meio ambiente, atendendo o pilar do desenvolvimento sustentável.

Portanto, a Política de Reforma Agrária constitui um conjunto de medidas que busca promover a melhor distribuição da terra no interesse de concretizar o princípio da justiça social.

Trata-se de um processo de revolução e reestruturação do campo, com o rompimento do paradigma fundiário anterior que não atende mais ao desenvolvimento socioeconômico pretendido para o país.

Para isso, a Política de Reforma Agrária não pode ser resumida a uma simples destinação de lotes de terra sem a mínima condição de monitoramento, de fiscalização, de educação ambiental, e de controle estatal.

Deve ser ela integral, isto quer dizer, integrada a outros temas que circundam a questão agrária, procurando uma solução efetiva à situação dos assentados e suas famílias nesse ambiente.

Um desses temas é a proteção do meio ambiente e a utilização sustentável dos recursos naturais como política de governo para promoção do desenvolvimento econômico e social, inclusive incluindo os assentamentos rurais em programa de governo para verticalização da produção, integrandos as demais cadeias produtivas, com o desenvolvimento de pesquisa cientifica e tecnologia, assistência técnica através de extensão rural, e principalmente transparência e critérios técnicos, sociais, na seleção desses assentados.

A história de ocupação da Amazônia e os relatórios de monitoramento por dados georreferenciados das áreas desmatadas nos assentamentos rurais demonstram a difícil relação entre a Política Nacional de Reforma Agrária e a proteção e conservação do meio ambiente, a qual muitas vezes é desprezada pelas necessidades sociais dos agricultores rurais e pelo discurso fecundo que envolve o acesso à terra rural para ocupar a Amazônia Legal.

Esse conflito, porém, resolve-se com a prevalência do direito ao meio ambiente e seus princípios, estando a Política de Reforma Agrária a ele vinculada como essencial para evitar a perda desse bioma.

Desta maneira o Direito Agrário exige hoje uma visão interdisciplinar e transversal que impõe a transformação de seus institutos conciliando-os com institutos do Direito Ambiental.

A atividade agrária deve exercer outras funções que não apenas a produção de alimentos e renda, preocupando-se também com a utilização responsável dos recursos naturais, o que se chama multifuncionalidade da agricultura para otimização desses recursos naturais contidos no bioma amazônico.

Vale ressaltar, que o direito de propriedade não é absoluto, cabendo condicionar os poderes do proprietário aos interesses da sociedade, entre eles a tutela ambiental, ao princípio da prevenção e da precaução como essencialidade na manutenção da propriedade.

Além disso, não é possível falar em uma verdadeira Reforma Agrária, sem considerar a proteção do meio ambiente em que deve ser implementada, em um viés integrador e abrangente do desenvolvimento rural pretendido.

Tais premissas jurídicas, associadas ao exame da situação atual dos projetos de assentamento rural implantados na Amazônia Legal, confirmam a necessidade da existência de um modelo próprio de Reforma Agrária para a Amazônia.

A criação dos assentamentos rurais ambientalmente diferenciados - a saber, o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) - e o êxito na diminuição do nível de desmatamento em relação aos assentamentos convencionais, baseados exclusivamente na

distribuição de terra e colonização, demonstram a necessidade de dar tratamento diferenciado à questão agrária na região amazônica.

Os estudos das causas diretas e indiretas do desmatamento e dos desafios enfrentados pelos assentamentos rurais na Amazônia provam que a Política Nacional de Reforma Agrária não pode ser delineada e estática em todo o país.

Aliás, entre as superintendências regionais do INCRA na Amazônia Legal, o nível de desmatamento não é o mesmo, apontando a existência de perfis diferentes apontados no arco do desmatamento em quem elencam estados e municípios que mais desmatam, em destaque o Estado do Pará.

Na definição da estrutura e objetivos da Política Nacional de Reforma Agrária destinadas para assentamentos rurais, tem que estar vinculada ao direito ao meio ambiente, assim como não podem ser desconsideradas as características locais, os recursos naturais existentes, a vocação produtiva da terra, as populações ali residentes e a de entorno, infraestrutura necessária, educação, como ferramenta para fixar o homem a terra e evitar êxodo rural.

A instituição pelo INCRA do PPCADI-Amazônia, integrado com o PPCDAM do MMA, com a fixação de metas e diretrizes para o combate do desmatamento nos projetos de assentamento, confirmam a necessidade e existência de um modelo específico de Reforma Agrária adequado a realidade da Amazônia Legal.

As medidas de combate ao desmatamento nos assentamentos rurais podem ser identificadas a partir dos elementos que estruturam esse modelo próprio de Reforma Agrária, quais sejam: a tipologia específica de projetos de assentamento e a forma de condução pelo INCRA.

Assim, é essencial que outras vertentes sejam observadas, como: a exigência de licença ambiental para os assentamentos; a regularização e recuperação ambientais; a assistência técnica diferenciada; o monitoramento, o controle, a fiscalização, e a educação ambiental.

As especificidades da região amazônica, sua fragilidade, bioma e exuberância, evidenciada nas análises da ordem jurídica e do cenário geopolítico, exigem um tratamento diferenciado, uma forma diferente de fazer a Política de Reforma Agrária.

Assim, o governo brasileiro deve buscar esforços para maximizar resultados, realizando assentamentos rurais na Amazônia que sejam ambientalmente sustentáveis e considerem as complexidades regionais e o conhecimento tradicional das populações locais e de entorno.

Hoje o quadro na Amazônia Legal reflete que a maioria desses assentamentos rurais implantados se encontram desassistidos de extensão rural, de documentos de plano de uso e de plano de manejo, de regularização fundiária, de licenciamento ambiental, de créditos, inclusive muitos já deveriam estar emancipados, pois fazem parte de municípios, vilas e distritos, sem olvidar que cumpriram o lapso temporal de mais de 15 (quinze) anos, e, portanto, já deveriam estar emancipados.

Todos esses fatores contribuem para o índice de 41,8% de evasão dos assentamentos rurais na Amazônia Legal (Graziano, 2023).

Vale destacar que a média brasileira, que a evasão seja, no mínimo, de 30% das famílias assentadas. Em decorrência da evasão, duas situações se apresentam: 1) a substituição da família, por outra habilitada, ou 2) a venda e/ou arrendamento irregular para outrem, decorrendo, em muitos casos, de forma dissimulada, uma concentração fundiária dentro do assentamento (Graziano, 2023).

Entretanto desde a criação da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, há resistência quanto essa emancipação por entender que os assentados sem a proteção do Estado façam a alienação da terra uma vez que de posse do título de propriedade as famílias estariam submetidas a regras mercadológicas ou teriam dificuldade de pagar o documento da terra e consequentemente vão abandonar os lotes configurando ainda mais o êxodo rural.

Atualmente existem 7.547 assentamentos rurais no Brasil, que ocupam uma área de 42 milhões de hectares (IMAFLORA, 2019). O INCRA tem registrado na região amazônica, atualmente, 3.537 projetos de assentamentos, que ocupam uma área de mais de 70 milhões de hectares, com 753 mil famílias beneficiadas.

Portanto, é o momento de repensar esses modelos de assentamentos rurais na Amazônia Legal, inclusive auditagem e de prestação de contas para levantar o quantitativo de lotes abandonados para reassentar os que estão aguardando a reforma agrária.

Ressalta-se a importância do fortalecimento de políticas públicas adequadas à realidade nos assentamentos, atendendo às necessidades concretas e particularidades dos assentados, como a melhoria da infraestrutura dos projetos e viabilidade de acesso à informação de mercados dos produtos florestais e agrícolas.

3. ASSENTAMENTOS RURAIS E MINERAÇÃO

O Incra decidiu que os "assentamentos rurais" implantados em todo o País poderão ser alvo de redução de suas áreas para receberem atividades minerarias, compreendendo toda mineração, incluindo "pesquisa, lavra mineral, e de barragens".

Os detalhes do negócio, que sempre incluirá indenizações ao próprio Incra e à União, e que foram definidos através da Instrução Normativa nº. 112, de 22 de dezembro de 2021, e aprovado pelo Conselho Gestor do Incra, através da Resolução n.º 1.043, de 22 de dezembro de 2021.

Vale salientar, que segundo Levantamento do InfoAmazonia (2023) que revela que mais de 20 mil requerimentos estão em assentamentos da reforma agrária, muito antes dessa norma, e em vigor desde o dia 3 de janeiro de 2022.

A Instrução Normativa nº. 112, de 2021, em seu artigo 3º, descreve que "o empreendedor deverá requerer a anuência para o uso da área na unidade regional do Incra responsável pelo projeto de assentamento", e no artigo 4º elenca um rol de documentos que deverá ser apresentado, em que há exigência no §6º, que o empreendedor deverá apresentar "Laudo de Vistoria e Avaliação de Benfeitorias" em cada parcela ou lote do projeto de assentamento atingido pelo empreendimento ou atividade, com a devida anotação de responsabilidade técnica (ART) ou documento equivalente, de acordo com norma específica do conselho profissional do responsável técnico, conforme o caso e quando requisitado pelo Incra.

No artigo 3º, §7º, salienta que a concessão de uso de área acima de 2.500ha, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

No artigo 13, da Instrução Normativa em alhures, consta no §1º que

deverão ser avaliadas a possibilidade de coexistência do empreendimento ou atividade com o PNRA e as obrigações a serem assumidas pelo empreendedor como condicionantes ao uso da área, inclusive no §2º, inciso II, prevê indenizações pelos danos e prejuízos causados aos assentados, individual ou coletivamente.

O artigo 14 e 15, tratam do procedimento administrativo do licenciamento ambiental, incluindo audiência pública, como condicionante para que o Incra conceda a outorga da mineração.

No artigo 20, fica clarificado que a competência para outorga da pesquisa e atividade mineraria, é do Presidente do Incra, autorizado pelo Conselho Diretor, fato perigoso, pois este órgão sobre influência política, visto que sua indicação advém de partidos políticos.

No artigo 21, esclarece que nos casos de indeferimento para outorga de pesquisa e atividade mineraria, os pedidos de reconsideração deverão ser apresentados em 30 dias, e que serão apreciados pelo Conselho Diretor, com análise técnica prévia da Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento e manifestação jurídica da Procuradoria Federal Especializada.

No artigo 23, incisos I e II, descreve que a anuência do uso da área do projeto de assentamento poderá ser realizada por meio de "servidão", que deverá ser formalizada por Escritura Pública a ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis da respectiva matrícula, quando estabelecida por meio de Decreto de Utilidade Pública; ou "Contrato de Concessão de Uso Onerosa".

Sendo que no artigo 24, esclarece que a anuência do uso da área do projeto de assentamento concedida pelo Incra, poderá compreender a realização de estudos ou pesquisa, instalação e operação, em que sob a análise de quem conhece as leis do licenciamento ambiental trifásico, já com a simples outorga do Incra, autoriza o órgão ambiental a conceder a licença ambiental previa, de instalação, e de operação.

Aqui outra preocupação, visto que desde 2006, o Ibama não realiza, mas o licenciamento ambiental nos 9 (nove) Estados da Amazônia Legal, já que foi outorgado aos nove Estados da Amazônia essa competência administrativa para realizar as licenças ambientais em terras da União, fator que complica ainda mais, visto que esses órgãos são cargos políti-

cos, com carência de capital humano, logística, e que fragiliza todo processo de fiscalização, monitoramento e de controle.

Desta maneira, fica clarificado essa preocupação quanto essa outorga da União para os Estados da competência material do licenciamento ambiental, pois é notório a existência de fragilidade estrutural e técnica, da influência política, sem olvidar que não conseguem responder as demandas existentes hoje do licenciamento ambiental, em que esses órgãos obsoletos, somente quando fazem muito, é o procedimento da concessão da licença ambiental, sem que ocorra o monitoramento, o controle e a fiscalização.

Pode-se citar como experiência a mineração e a concessão florestal onerosa, e que são totalmente regido pelas Recomendações dos órgãos de controle social, que inclusive se negam a aceitar essa outorga de competência do Ibama para as Secretarias de Meio Ambiente dos Estados.

Fato que deve ser observado e analisado sob o enfoque das leis ambientais, é o que dispõe o §3º, do artigo 24, que apregoa que a prorrogação do prazo da anuência do uso da área conferida para instalação e operação do empreendimento ou da atividade fica condicionada ao estabelecido pelo órgão ambiental competente, com prazo de apresentação ao Incra em até 30 (trinta) dias após a emissão da nova licença ambiental.

Diferentemente das outras outorgas para mineração em biomas de florestas, principalmente na Amazônia Legal, em que as espécies florestais eram enterradas e entravam em processo de decomposição, sem que esses recursos naturais fossem acessíveis as comunidades locais e tradicionais, ou mesmo aos estados e aos municípios, sem nenhum custo para os investidores da mineração.

Essa Instrução Normativa no seu artigo 28, afirma que a área florestal, de produção madeireira ou não, deverão ser objeto de indenização em volume e qualidade mensurados igual ou superior ao dano causado.

Aqui, entretanto, a norma não informa como será esse controle do estoque madeireiro, visto que na norma não apresenta nenhuma exigência de inventário florestal da área para levantar esse quantitativo de espécie madeireiro presente na área outorgada do assentamento rural.

Para complementar a maldade dessa norma que coloca interesses privados acima da coletividade e transforma assentamentos em ativo finan-

ceiro, e a certeza que haverá desapropriação dos agricultores familiares, que convivem em assentamentos rurais do Incra, em que não há regularização fundiária, concessão de licenciamento ambiental para realizar plantio ou mesmo plano de manejo florestal sustentável, e emancipação do mesmo.

A norma no artigo 29, já descreve como serão descartadas esses assentados, sendo através de: reassentamento ou realocação das famílias afetadas; pagamento de justa e prévia indenização dos danos e das benfeitorias, decorrentes da exploração do seu lote; indenização de lucros cessantes, quando cabível, referentes às atividades produtivas em desenvolvimento e impactadas pelo empreendimento ou atividade, decorrentes da exploração do seu lote.

Aqui cabe um questionamento, como indenizar benfeitorias quando esses assentados vivem em um assentamento sem regularização fundiária? Fator primordial para obter licença ambiental é a prova fundiária inexistente, consequentemente não haverá benfeitoria a serem indenizadas pelas empresas mineradoras internacionais.

No artigo 31, a norma esclarece que, quando o empreendimento ou atividade, com anuência de uso concedida pelo Incra, atingir lotes com titulação definitiva, a contraprestação pelo uso da área titulada, as indenizações por danos e prejuízos e as participações no resultado da exploração, previstos em legislação própria, deverão ser negociadas diretamente com o beneficiário titulado ou proprietário, com prévio conhecimento do Incra.

Desta maneira, mesmo quem tem título cederá sua área, com solo e subsolo.

Nas disposições finais e transitórias, através do artigo 37, incisos I e II, a norma deixa clara, que se aplica mesmos aos empreendimentos ou atividades que já estão em andamento nos projetos de assentamentos rurais, e que não solicitaram a anuência para o uso da área, ou seja, atividades sem licenças ambientais que estão fazendo pesquisa e exploração mineraria ilegal serão reconhecidas pelo Incra, que identificará e dará um prazo de 60 dias para se legalizarem (II, §1º).

Após esse detalhamento da Instrução Normativa, que fere de morte, direitos dos assentados, e que causa insegurança jurídica mesmo para

quem tem título, chega-se à conclusão do real motivo, nefasto, excludente, discriminatório, mercantilista, empregada pela União e pelos Estados da Amazônia Legal, com o fito de que não ocorra a regularização fundiária e a consequente emancipação em assentamentos rurais, visto que permitiriam que esses assentados pudessem usufruir dos recursos naturais, deixando de serem meros detentores de posses e ocupações, guardiões da floresta, mão de obra sem custo, sem direito de plantar ou aprovar plano de manejo florestal sustentável, com constante monitoramento e fiscalização pelos órgãos ambientais, de terra, de poder de polícia, e com processos judiciais promovido pelo órgão de controle social junto a justiça federal.

A título de ilustração cita-se o exemplo do que vai ocorrer nos assentamentos rurais federias, sem papel e sem emancipação na Amazônia Legal, como por exemplo, o caso que ocorreu em novembro de 2021, em que o Incra firmou Contrato de R$1,3 milhões com a Canadense Belo Sun e autorizou a Redução do Projeto de Assentamento (PA) Ressaca e da Gleba Ituna, onde vivem cerca de 600 famílias, no Pará, para exploração de ouro.

Esses processos excludentes, nefastos, discriminatórios, mercantilistas, também estão ocorrendo nas FLOTAS (Estados), nas FLONAS (União), e em Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAE), como por exemplo, no PAE do Maracá, no Município de Mazagão, no Estado do Amapá, em que essas concessões florestais onerosas estão sendo destinadas as empresas internacionais madeireiras, que estão fazendo o escoamento em toras, sem verticalização da produção, sem geração de emprego e renda, e com mineradoras fazendo pesquisa e exploração mineral, mesmo sendo proibida, pela Lei nº. 11.284, de 2006, explicito no seu artigo 16, § 1º, inciso IV.

Ambos empreendimentos, obrigam os que tinham posses e ocupações legitimas e assentados da reforma agraria, a conviverem com empresas mineradoras e concessionarias de exploração madeireira internacional, em seu lote, lote esse que nunca ocorreu regularização fundiária e emancipação, que não foi possível plantar e realizar plano de manejo florestal sustentável por falta de prova fundiária, e hoje são obrigadas a conviverem e aceitarem de cabeça baixa que essas empresas internacionais, realizem pesquisa e exploração mineral, corte da madeira nobre, e

que tiveram todas as vantagens e agilidades documentais da União e do Estado, para explorar todas suas riquezas do solo e subsolo.

Situação inversa ocorreu com os nativos, com os locais, que "NUNCA", tiveram esse privilégio concedidos aos internacionais, principalmente do respeito a ancianidade das posses e das ocupações legitimas.

Fizeram, desta forma, muito bem os trabalhos idealizados pelos Estados e pela União, de ser mão-de-obra sem custas, sem carteira assinada, e sem direito de usufruir dos recursos naturais, com a obrigação de manter o solo e o subsolo intacto para uso mercantil internacional, configurando o calote fundiário proposital e negocial.

Os que ousaram investir, alterar esse quadro excludente e nefasto, em um processo administrativo de licenciamento ambiental junto aos órgãos de meio ambiente e de terra, hoje estão criminalizados na justiça federal, como grileiros e de organização criminosa pelos órgãos públicos de controle social.

4. APROPRIAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS RURAIS NA AMAZÔNIA LEGAL

O governo federal estimulou a ocupação da Amazônia no século passado com projetos de desenvolvimento local e programas de colonização, em que Milhares de famílias foram instaladas de forma precária em terrenos da União, sem que fosse realizado a Regularização Fundiária.

Os assentamentos rurais se tornaram um dos principais elementos do mundo rural na Amazônia Legal, representando quase um terço das terras utilizadas e quase 74% dos estabelecimentos rurais.

Vale ressaltar, que o INCRA é o principal órgão do Sistema de Administração Fundiária Federal, cabendo a esse órgão a realização do Ordenamento Fundiário Nacional e a execução da Reforma Agrária e da Regularização Fundiária em terras públicas federais, além de também ter atribuição na inscrição dos imóveis públicos e privados no SNCR e na certificação do perímetro georreferenciado desses imóveis por meio do SIGEF, bem como é o responsável pela discriminação, pela arrecadação e pela destinação das terras devolutas federais.

Por sua vez, os Institutos de Terras dos Estados são os responsáveis pela gestão das terras públicas estaduais, inclusive as terras devolutas e remanescentes, incluindo o papel da arrecadação e da destinação de terras em seu território, com a sua respectiva regularização fundiária.

Destarte, como referendado em alhures, os processos de ocupação da região amazônica foram impulsionados pelas políticas de colonização e dentre estas políticas, estão os assentamentos rurais de reforma agrária, que foram criados pelo INCRA.

Vale destacar, que foram inicialmente implantados nas modalidades de Projeto Integrado de Colonização (PIC), de Projeto de Assentamento Dirigido (PAD), de Projeto de Assentamento Rápido (PAR), de Projeto de Assentamento Federal (PA), os quais são considerados como assentamentos tradicionais, representando 72% do total de implementado na Amazônia, e por último o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), que é uma modalidade de projeto de assentamento, de interesse socioeconômico ambiental, destinado às populações que envolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental baseados na aptidão da área, incluindo manejo florestal.

Vale ressaltar, que a distribuição dos assentamentos entre os Estados na Amazônia Legal é de 3.518 assentamentos identificados, em que o Estado do Pará detém a maior número (32%), seguido por Maranhão (23%), e Mato Grosso (16%). Os demais assentamentos (29%) estão distribuídos nos outros Estados da Amazônia Legal (INCRA, 2020).

Desta forma, a manutenção dessa imensa área na Amazônia Legal, que vem sendo realizada pelos assentados, é de grande importância para manutenção dos recursos naturais, visto que representa um inestimável serviço ambiental por eles ofertado. Vale enfatizar que prestar esse serviço, contudo, não é tarefa fácil pelos agricultores familiares assentados.

Os agricultores familiares nesses assentamentos rurais enfrentam inúmeros entraves para permanecerem em suas terras de forma digna e produtiva e, consequentemente, utilizá-las sem destruírem suas florestas, sem olvidar do assédio em suas terras por outros produtores, empresários, e de grupos políticos locais.

Em virtude dessa situação, é necessário política pública para a permanência dessas famílias de agricultores nesses assentamentos rurais, e

para que isso aconteça perpassa pela lógica de que áreas florestadas em assentamentos só serão incorporadas a um sistema produtivo e, assim conservadas, se for dada aos assentados a chance de cultivar a terra já desmatada de forma rentável e promissora, enquanto exploram os recursos de forma sustentável.

Para tanto, é necessário que tenham acesso a políticas públicas que forneçam segurança fundiária, assistência técnica e extensão rural, linhas de créditos adequadas à sua realidade, regularização fundiária, e obtenção do licenciamento ambiental, para que possam fazer a produção sustentável, e não sucumbir diante da fragilidade e vulnerabilidade estatal.

Ainda, será importante que sejam ofertados aos assentados infraestrutura mínima para o escoamento da produção e os meios que viabilizem a comercialização de produtos.

Por fim, é fundamental que sejam reconhecidos e compensados pelo serviço que prestam ao manterem suas florestas em pé, por meio de pagamentos de serviços ambientais.

Convém lembrar que os pequenos agricultores familiares assentados da reforma agrária, ainda praticam uma agricultura baseada no sistema de "corte e queima" da vegetação nativa, em que na maioria dos casos, seguem assim pela baixa qualidade ou a falta dos serviços de assistência técnica e extensão rural que recebem ou pela ausência de uma infraestrutura minimamente decente para o escoamento da produção.

Soma-se a estes fatores, a ausência de regularização fundiária e ambiental que lhes dê segurança de permanência na terra e as dificuldades para o acesso ao crédito rural capaz de permitir a mudança no modelo de produção, e de fixação no homem no campo, evitando êxodo rural, e a negociação do lote no prazo de carência.

Caso contrário, vai perpetuar o resultado deste modelo histórico de ocupação da região que tem sido o avanço do desmatamento e o posterior abandono das áreas já desmatadas, a reconcentração de terras e, em especial, a continuação de uma agricultura de baixa rentabilidade com perdas dos recursos naturais.

É indiscutível que a grande maioria dos assentamentos foram implantada sem que os investimentos básicos com transporte, energia, serviços sociais básicos, fossem realizados.

Além disso, a dinâmica social de ocupação de terras públicas e os conflitos fundiários provocaram, e ainda provocam, uma situação na qual muitos assentamentos vão sendo criados desconsiderando a aptidão agrícola do solo ou em sobreposição a áreas já ocupadas e consolidadas, em unidades de conservação, posse e ocupações legítimas e de propriedade.

A produção, portanto, continua dependente da derrubada da floresta, seguida de queima, ainda utilizada como ferramenta de cultivo agrícola primitivo.

No contexto das políticas públicas ambientais, esses resultados apontam a necessidade de desenvolver ações específicas e inovadoras condizentes com a realidade dos assentamentos rurais localizados na Amazônia Legal que, diferente dos projetos pensados para outras regiões do país, cujo objetivo era apropriação da terra e a expansão da cultura agrícola, foram criados com o propósito de prover moradia e produção sustentável às famílias que não possuem condições econômicas para adquirir uma propriedade.

Diante dessa lógica, as áreas de assentamentos rurais se tornaram um dos principais elementos do mundo rural na Amazônia Legal, esses números, no entanto, seriam mais expressivos se cada lote correspondesse de fato a um estabelecimento agrícola, através da regularização fundiária e consequentemente segurança jurídica.

Na realidade, é de conhecimento de todos, que existem processos de concentração fundiária em várias áreas do INCRA e dos Institutos de Terras nos Estados, bem como abandono e descontrole de lotes, dificuldade de ocupar todos os lotes criados nos assentamentos rurais.

Vale ressaltar, que esses assentados da reforma agrária são particularmente vulneráveis a práticas extorsivas de fraudadores e de grileiros que buscam a apropriação ilegal de lotes da reforma agrária.

Isso porque parte dos assentados da reforma agrária sofre de graves faltas de infraestruturas básicas, serviços públicos, bem como de apoio do Estado para viabilizar o desenvolvimento do assentamento, situação que insere essas famílias em condições vulneráveis e suscetíveis à venda ilegal de lotes a particulares não elegíveis para a reforma agrária, e sem controle estatal.

Aproveitando essa fragilidade, os grileiros podem explorar a situação de vulnerabilidade desses assentados ao pressioná-los e ameaçá-los para abandonar, ceder ou alienar os seus lotes, a preços inferiores aos do mercado, com o consagrado contrato de gaveta.

Além das práticas de extorsão, esses esquemas de grilagem incluem frequentemente o uso de laranjas para esconder os verdadeiros grileiros e facilitar as fraudes nos assentamentos rurais, inclusive prática comum no processo avaliativo que seleciona os beneficiários para a reforma agrária para ocupações dos lotes.

Esse processo de apropriação ilícita foi identificado na operação do MPF "Terra Prometida", em que a situação dos lotes invadidos ou comprados ilegalmente teria sido subsequentemente regularizada por servidores corruptos do INCRA, que inseriram documentos falsos, como cartas de desistência, nos sistemas de controle.

Constam no processo Terra Prometida que esses funcionários públicos também efetuaram vistorias fictícias para comprovar a ocupação efetiva de laranjas enquanto, na prática, os fazendeiros da organização criminosa se aproveitavam dessas terras para reconcentrar as parcelas destinadas à reforma agrária.

De acordo com o Ministério Público, apenas 10% das parcelas do assentamento estavam ocupadas regularmente por causa desse esquema de corrupção.

Além de fazendeiros envolvidos, teriam sido envolvidos nesse esquema, que incidiria sobre cerca de mil lotes e cujas fraudes alcançariam R$ 1 bilhão, o MPF também investigou e identificou a participação de políticos locais.

Muitas vezes, a compra ilegal de lotes é efetuada por proprietários de grande porte, levando à reconcentração das terras, em que pese a Lei n.º 13.465/2017 tenha determinado o limite de 4 módulos fiscais possíveis de serem regularizados em assentamento, em um levantamento efetuado pelo IPAM (2016), tais práticas de grilagem e de reconcentração das terras também foram identificadas como uma das características mais comuns nos assentamentos com maiores taxas de desmatamento.

Nas áreas onde a presença do Estado é mais frágil, politizada, com indicação política para esses órgãos de terra da União e do Estado, a

proteção dos direitos de comunidades tradicionais que ocupam esses assentamentos rurais, assim como dos direitos de propriedade é baixa, pois, além das dificuldades de acesso, os órgãos de fiscalização e de policiamento sofrem com a escassez de recursos humanos e financeiros.

Desta maneira, é importante a presença dos órgãos de controle social e de poder de polícia, isso quando não sofrem influência do sistema também.

Vale esclarecer que cabe ao poder público retomar as terras públicas ocupadas ilegalmente em que essas ocupações não atendem os requisitos exigíveis para assentamentos rurais da reforma agrária, sem olvidar que é necessário dar agilidade à regularização fundiária para clarificar a ocupação do território nesses assentamentos rurais e aumentar a segurança jurídica dos direitos dos assentados.

No Estado do Amapá e de Roraima, que são Estados em transição de transferências de terras da União, é necessária uma Auditória Fundiária Rural para levantar dentro dos assentamentos rurais federais e estaduais o quantitativo de lotes existentes, as ocupações, para verificar se esses assentados tem o perfil para enquadramento da reforma agrária, principalmente pela fragilidade desses órgãos de terra, em que não tem esse quantitativo de assentados em seus sistemas de transparência.

Posto isso, é necessário Transparência, Integridade e Governança da Terra que são essenciais nesse processo, e que deve envolver órgãos públicos, sociedade civil e o setor privado, quanto as ocupações dessas terras públicas destinadas a assentamentos rurais, principalmente quanto aos critérios de destinação e o perfil exigido desses assentados para a reforma agrária.

Apesar disso, é fato notório que, de uma forma geral, há morosidade da União, através do INCRA e pelos Institutos de Terras Estaduais, quanto a regularização de terras dos assentamentos nos Estados da Amazônia Legal, entre outros motivos, em razão do déficit de pessoal e orçamentário para esse desiderato.

Além disso, vê-se que a conjuntura normativa referente à transferência de dominialidade de terras federais aos extintos territórios, inicialmente, desfavoreceu a tramitação dos processos em andamento, na medida em que gerou dúvidas quanto à competência para efetuar ou dar

prosseguimento às regularizações de terras nos assentamentos.

As Leis n.º 11.952/09 e 13.465/17, e o Decreto nº 6.992/09, dispõem sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União situadas na Amazônia Legal. A existência de um arcabouço normativo é importante, mas não é capaz de conferir a efetiva proteção almejada, nem de pacificar as relações sociais.

É inconteste, que a regularização fundiária é extremamente importante por seu caráter social e, também, por proporcionar segurança jurídica aos assentados, sobretudo aos legítimos possuidores do lote da reforma agrária, quanto as ilegítimos deste processo tem que perder essas ocupações, principalmente quando originário de fraudes, grilagens e apropriação ilícita, daí a justificativa para a importância de uma Auditória Fundiária nos assentamentos rurais nesses Estados da Amazônia Legal.

Nesse contexto, é importante enfatizar o dever do atual titular do domínio dessas terras de empregar mais esforços na realização, de forma célere, da regularização fundiária nos assentamentos federais e estaduais, a fim de efetivamente garantir aos legítimos possuidores assentados da reforma agrária, o direito a obtenção do título de propriedade.

O fato é que o Poder Público não pode se furtar de realizar a regularização fundiária nos assentamentos rurais e, em sendo o caso, a outorgar títulos de propriedade àqueles que comprovarem ocupação legítima do lote outorgado pelos órgãos de terra.

Para concluir urge a necessidade de uma auditória fundiária rural nos assentamentos implantados nos 9 (nove) estados da Amazônia Legal, para identificar incongruência no processo administrativo avaliativo dos objetivos extrínsecos, que são os pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo administrativo, na seleção dos beneficiários, com seus diversos contratos ilícitos existentes.

5. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº. 2.757/2022 APROVADO PELA CÂMARA DE DEPUTADOS E PELO SENADO FEDERAL

O que salienta a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) quanto ao instituto da ancianidade: “reconhecer e res-

peitar todos os titulares legítimos e seus direitos de posse; salvaguardar os direitos legítimos de posse diante de ameaças e infrações; promover e facilitar o gozo dos direitos legítimos de posse; proporcionar o acesso à justiça para lidar com violações dos direitos legítimos de posse; e prevenir as disputas relacionadas com a posse, conflitos violentos e a corrupção".

Esclarece que a FAO é a agência especializada do Sistema ONU que trabalha no combate à fome e à pobreza por meio da melhoria da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola, e que ela foi criada em 1945.

Ela busca apoiar os países em desenvolvimento com a formulação e a execução de políticas e projetos de assistência técnica em apoio a programas nas áreas alimentar e agrícola, incluindo todas as atividades primárias (agricultura, pecuária, extrativismo, pesca, outros).

Hoje, a FAO possui 194 países-membros, entre os quais o Brasil, inclusive, encontra-se na posição de membro fundador.

Entre as ações realizadas pelo escritório da FAO no Brasil, desenvolvidas em parceria com o Governo brasileiro, podem ser citados o Programa Fome Zero, o Programa Nacional de Florestas (PNF), o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), dentre outros.

Quando essas premissas são adotadas pelos Estados Partes, garantem ao seu povo: as posses e ocupações legitimas; respeitam a ancianidade; evitam o calote fundiário público e privado advindo da apropriação e expropriação diversas; e as grilagens?

Quando o Brasil seguiu essas diretrizes emanadas da FAO para os Estados Partes?

Quais os principais desafios do Brasil quanto a Governança de Terras Rurais?

Diante dessas premissas e do cenário de caos fundiário no Brasil, principalmente na Amazônia Legal, vê-se que entre os principais desafios nesta questão, estão: na ausência da implantação pelo Estado-União de uma Governança Fundiária Rural Central e com conexão estatal e

municipal entre Cadastros e Registros; na omissão do Estado-União de realizar arrecadação e a discriminação de terras devolutas e remanentes reconhecendo ancianidade antes de qualquer destinação; na permanência da invisibilidade fundiária rural em terras públicas devolutas e remanescentes de forma proposital pelo Estado-União com fins negociais; no calote fundiário rural público e privado derivado da ausência principalmente do reconhecimento da ancianidade e da destinação não democrática pelo Estado-União; na conclusão das análises dos Cadastros Ambiental Rural (CAR) realizados pelos posseiros e de proprietários dos imóveis rurais; na ausência de georreferenciamento e geoprocessamento de imóveis rurais; na promoção de um Cadastro Territorial Único contemplando as bases federais, estaduais e municipais, com sua conexão com os Registros Públicos junto aos Cartórios de Registros de Imóveis; na ausência efetiva do Conselho Nacional de Justiça e das Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados para normalizar por Resoluções os Cadastros e os Registros; na ausência de entendimento único das ações dos órgãos públicos de controle social que não adotam os mesmos padrões em suas ações, inclusive na Amazônia Legal; na ausência de Auditória Fundiária Rural efetiva do Tribunal de Contas da União e dos Estados quanto aos processos de Reforma Agrária e da Regularização Fundiária no processo de seleção dos beneficiários e dos recursos financeiros que são destinados para este fim; e nas diversas decisões dos tribunais que há confusão e ruído jurídico causando insegurança jurídica quando envolve posses; ocupações; propriedade consolidada; propriedade; principalmente no desconhecimento de processos administrativos advindos de Termo de Referência; Acordos entre Entes-Públicos; Protocolo de Intenções; Delegação e outorga de competência material; ações petitórias e ações possessórias; e de Transferências de Glebas Públicas.

Vale ressaltar que em audiência pública sobre regularização fundiária no ano de 2022, realizada no Senado Federal, estimou-se em 123 milhões de hectares as terras públicas na Amazônia Legal, com 50 milhões de hectares de terras ainda não destinadas, e que sem olvidar contemplarmos para o território brasileiro essa distribuição não diverge muito.

Em pesquisa do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) no Atlas da Agropecuária Brasileira do ano 2019, aponta que dos 850 milhões de hectares que conformam o território nacional,

44% são áreas privadas, dominadas sobretudo por grandes propriedades (as maiores de 15 módulos fiscais ocupam 22% da área nacional ou 182 milhões de hectares), ao passo que as terras públicas são 36%.

Das terras públicas, os assentamentos são 5% (ou 41 milhões de hectares), as terras indígenas são 13% (com 112 milhões de hectares) e as unidades de conservação 11% (93 milhões de hectares).

Diante deste cenário, o IMAFLORA salienta que "restariam, ainda, nesse aspecto, no território brasileiro, 141 milhões de hectares com domínio ou propriedade desconhecida pelo Estado, o que corresponderia a uma área equivalente a três vezes a área do Paraguai", configurando assim, a desordem; e o descontrole do caos fundiário no país, que facilita apropriação, expropriação, calote fundiário público e privado, e grilagens.

Diante deste panorama de ausência de Governança Fundiária pelo Estado-União, há possibilidade de isso acontecer no Brasil quando não há transparência, e principalmente os negócios de transações imobiliárias sempre burlam as normas nacionais e as casas de leis (Câmara de Deputados e o Senado Federal) flexibilizam as leis nacionais, tornando-se lícitas atividades ilícitas da apropriação e expropriação de terras públicas?

Pode-se citar diversos exemplos analisando o contexto expostos acima, nesse objeto, a título de ilustração, o maior exemplo, são as aquisições e os arrendamentos de terras por pessoa natural e jurídica estrangeira, que não há controle e os dados existentes nos bancos de dados públicos são todos irreais, demonstrando o descontrole do Estado-União.

Outro modelo é o da alienação de terras públicas devolutas e remanescentes, que ocorrem sem que o Estado-União tenha essas terras arrecadas e discriminadas, e que diversas transações imobiliários são realizadas, em que além de burlar a lei nacional, conseguem realizar o cadastro, o registro, e as transações imobiliárias.

Outro exemplo são a existência de contratos de gaveta provenientes de lotes Fundiários do Programa Nacional de Reforma Agrária destinados aos assentamentos federais que contém Cláusula Restritiva de 10 (dez) anos com proibição de alienação, portanto proibitivo a venda desses lotes de imóveis rurais pelos beneficiários originários.

Pontua-se, que além desses caos fundiário rural e o descontrole do Estado-União sobre Governança Fundiária Rural, aproximadamente, somente 1% das análises do CAR estão concluídas, o que torna necessário e urgente à sua conclusão, tendo a necessidade de implementação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) firmado pelos produtores rurais e que eles estão prejudicados por conta dessa pendência de Cadastros que repercutem diretamente no Registro desses imóveis rurais.

E para aprimorar e dar aparência de legalidade do caos fundiário rural no país, as casas de leis (Câmara de Deputados e do Senado Federal), como sempre, flexibilizam marco temporal e agora expandem, inovando no Direito Agrário para as Cláusulas Restritivas do Programa Nacional de Reforma Agrária, com sua extinção, para os beneficiários dos assentamentos rurais federais.

Diante deste quadro de caos fundiário, o Projeto de Lei nº. 2.757/2022, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 07 de novembro de 2023, e pelo Senado Federal no dia 22 de novembro de 2023, com Redação final do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei n.º 2.757, de 2022, do Senador Confúcio Moura, altera as Leis n.ºs 11.952, de 25 de junho de 2009, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a Extinção de Cláusulas Resolutivas constantes de Títulos Fundiários, e a Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

Destarte, diante deste PL, os títulos emitidos antes de 25 de junho de 2009 poderão serem ratificados, ou seja, os detentores beneficiários Originários do Programa Nacional da Reforma Agraria e os não beneficiários, mais detentores dessas posses negociadas com os beneficiários originários sem conhecimento do Estado-União, terão a oportunidade de obter o título definitivo e ainda extinguir as Cláusulas Resolutivas.

Ressalta-se que as Cláusulas Resolutivas implicam em anulação do título se algumas das condições não forem cumpridas, como: a proibição de venda por 10 (dez) anos; o respeito à legislação ambiental e fundiária; o uso da terra para produção; além da não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; dentre outras.

É importante notar que o PL autoriza o INCRA a considerar beneficiário da reforma agrária quem já tenha sido assentado, mas que por razões sociais ou econômicas teve que se desfazer da posse ou do título,

desde que se enquadre como beneficiário da reforma agrária e ocupe e explore a parcela há, no mínimo, 1 (um) ano.

Desta forma, a vedação anterior quanto a alienação deixa de existir, permitindo que esse beneficiário originário que já foi contemplado com um imóvel rural, mais que alienou possa obter novo imóvel rural de terras em assentamento rural da reforma agrária da União.

Vê-se, que mais uma vez, a lei nacional sucumbe com esse PL nº. 2.757/2022, visto que acarreta a possibilidade do terceiro de boa-fé, proprietário de outros imóveis rurais que tenha adquirido a terra do beneficiário original, mesmo com Cláusula Restritiva no contrato original de regularização impedindo essa alienação por 10 (dez) anos, poderá solicitar seu título definitivo, se a soma de suas propriedades não passar de 2.500 hectares.

Pasmem, diante deste aspecto, então a proibição de aquisição de lotes dentro do limite de 10 (dez) anos deixam de existir e os contratos de gaveta ganham vida própria, que antes era proibido, ilícito, reprimido pelos órgãos de controle social, com ações civil e penal.

Sem olvidar que com o pagamento acabam as Cláusulas impeditivas para áreas de até 2,5 mil hectares, desde que se comprove a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Além desse perdão, o PL apresenta ainda outro ponto benevolente em que há um aumento de R$ 140 mil para R$ 280 mil, do valor máximo de crédito que o beneficiário poderá tomar junto ao Fundo da Terra e da Reforma Agrária (FTRA) para comprar imóvel rural, para fins do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Subentende-se que diante dessa analogia que irão revogar o artigo 169, do Código Civil ou sucumbiu? Visto que esse artigo esclarece que: "O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo".

Pontua-se que o PL n.º 2.757, de 2022, do Senador Confúcio Moura, fosse para regularizar quem é beneficiário originário do Programa Nacional de Reforma Agrária do INCRA, que passou por um processo administrativo seletivo e que preencheu os requisitos extrínsecos para ocupar um imóvel rural público em assentamentos rurais federais, o PL seria louvável, justo, igualitário, democrático, garantidor do devido pro-

cesso legal, principalmente por saber da omissão e da inércia do INCRA em ter o controle dos Assentamentos Rurais Federais, inclusive, muitos já deveriam estar emancipados pelo decurso do tempo.

Entretanto, ele foi expandido para quem adquiriu (comprou) antes de 10 (dez) anos do beneficiário originário; para quem tomou posse sem permissão do Estado-União; e permitiu para quem foi beneficiário originário do Programa e alienou antes de 10 (dez) anos, descumprindo as cláusulas restritivas do Contrato com o Estado-União, que fosse novamente contemplado com um novo imóvel rural advindo do Programa Nacional de Reforma Agrária, na modalidade assentamento rural.

Desta forma, vê-se que o PL acaba favorecendo as irregularidades nas ocupações do território brasileiro, fere a Teoria das Nulidades Absolutas, e essas anistias não resolvem o caos fundiário existentes.

Vale acrescentar que o PL n.º 2.757, de 2022, transformou-se em Lei Ordinária n.º 14.757, de 19 de dezembro de 2023, mantendo na essência os dispositivos do PL.

6. DOCUMENTOS EMITIDOS PELO INCRA AOS OCUPANTES DE TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS RURAIS

Antes de abordar especificamente aos documentos emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) aos ocupantes de terras públicas federais rurais, advindas da reforma agrária, será tradada as questões e as consequências da ausência de regularização no Brasil, em especial na Amazônia Legal, principalmente destacando a insegurança jurídica existente aos que tem posse e ocupações legítimas e propriedade consolidada.

Desta maneira, é importante salientar que o desenvolvimento econômico do Brasil e a composição de sua sociedade, se confundem com a trajetória das políticas de acesso à terra, fundamentada muitas vezes em direitos de propriedade pouco definidos, inconstantes, que favoreceram ambientes de incerteza no meio rural, acirrando conflitos agrários, invasões, apropriação, expropriações, e principalmente também privilégios a classe dominante.

A forma como se dá a governança das terras ainda é incipiente, especialmente em extensas áreas federais da Amazônia Legal, impulsionando conflitos agrários e dilemas socioambientais, fruto da inércia do Estado-União em promover a regularização fundiária, de proporcionar estudos técnicos acompanhado de laudos antropológicos para identificar ancianidade, de audiência pública, da ausência da arrecadação de terras devolutas, antes de estabelecer política pública de reforma agrária e de criação de modelos de uso sustentável e de preservação ambiental, sem atentar para posses e ocupações legitimas e da existência de propriedade consolidada.

Essa ausência de regularização fundiária, propicia que as contendas quanto aos limites e registros dos imóveis, dão margem à falsificação de documentos por meio da grilagem de terras.

Isto se agrava nas áreas mais longínquas, em que os serviços oferecidos pelo poder público são mais desprovidos de capital humano, de tecnologias, com forte influência política, e miopia jurídica dos órgãos de controle social e de poder de polícia.

Todas estas particularidades suscitam que a fragilidade das instituições públicas de terras na região Amazônica vem dificultando o desenvolvimento econômico, social, político e ambiental há décadas.

Fato que vem sendo facilitado pelas constantes normativas que de vez celerizar processos administrativos para regularização fundiária rural, estabelecem mecanismos para alterar marco temporal e o quantitativo de terras a serem realizadas regularização fundiária, com dispensa de ferramentas de tecnologias de geoprocessamento e georreferenciamento.

Para tentar reverter esse quadro, o Estado editou a Lei Federal n.º 11.952 em 2009, a qual serviu de instrumento jurídico para simplificar os tramites dos processos e de garantir o direito de propriedade aos ocupantes de terras públicas federais remanescentes na Amazônia Legal.

Essa lei institucionalizou o Programa Federal Terra Legal, que seria ator principal do ordenamento territorial e da política pública de titulação de terras para posseiros, ocupante e propriedade consolidada.

Tal competência, antes exercida pelo INCRA, foi delegada ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que passou a coordenar,

normatizar e supervisionar os trabalhos de regularização fundiária em terras federais.

Vale destacar que essa lei tem sido constantemente alterada, como por exemplo através da Medida Provisória n.º 759/2016, que foi convertida na Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou conceitos, requisitos, política de preços e cláusulas resolutivas, do regramento anterior, com o fito de trazer benefícios nos seguimentos econômicos, sociais e ambientais.

É importante salientar que existem Projeto de Leis tramitando no Congresso Nacional, com o escopo de alterar a Lei .º 11.952/2009, como: PL nº. 2633/2020 e o PL nº. 510/2021, ambos tratando de marco temporal e o quantitativo de área passível de regularização fundiária.

A regularização fundiária rural é essencial para o Direito Ambiental, visto que com a regularização fundiária, o Estado através de seus órgãos de meio ambiente passa a disciplinar os procedimentos administrativos do licenciamento ambiental, controlando os imóveis para evitar desmatamento, queimadas e o abandono de terras degradadas.

Sem olvidar no próprio título de propriedade, onde estão impressas as cláusulas contratuais, que obrigam formalmente os beneficiários a praticarem o uso responsável da terra.

De forma específica na Amazônia Legal, a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), em seu artigo 12º, estabelece que todo imóvel rural mantenha área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal de 80%.

A medida que o ocupante não cumpre essas cláusulas, estaria sujeito a perda sanções e multas.

Para quem tem posse e ocupações legitimas e propriedade consolidada, a regularização fundiária pelo poder público, garante o acesso ao licenciamento ambiental, as fontes de financiamentos, a segurança jurídica que não perderá seu imóvel.

Portanto, ambos são beneficiados, o Estado que passa a disciplinar o uso e o acesso aos recursos naturais dentro dos ditames legais e o ocupante do imóvel que passa a ter segurança jurídica para investir em sua propriedade.

Após essa abordagem, inicia-se a o objetivo da matéria que tratará dos tipos de documentos emitidos pelo INCRA aos ocupantes de terras públicas federais rurais que podem ser de caráter provisório: Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO), ou de caráter definitivo, por meio da transferência do domínio ou do direito real de uso, sob condições resolutivas: Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou Título de Domínio (TD).

Para aprofundar nesses institutos é necessário a leitura da Lei federal nº. 11.952, de 2009; Decreto Federal nº. 10.952, de 2020; Instrução Normativa nº. 104, de 2021 (CDRU E TD); e Portaria n.º 205, de 2018 (CRO).

A Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO) é o documento hábil a comprovar a ocupação da área pública pelo requerente junto às instituições oficiais de crédito. Este instrumento, expedido pelo INCRA, entretanto, não implica o reconhecimento do direito de propriedade ou a regularização fundiária da área. É um documento pessoal, intransferível e não pode ser levado a registro em Cartório de Imóveis ou junto aos órgãos ambientais para obtenção de licenças ambientais.

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é o instrumento contratual com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, que transfere, de forma gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado, o direito real de uso de área pública federal rural que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do artigo 20 da Constituição da República. É inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos e é regido pelas cláusulas resolutivas constantes em seu verso, as quais dispõem sobre os direitos e obrigações das partes envolvidas.

A Concessão de Direito Real de Uso emitido em glebas públicas federais, localizados na Amazônia Legal serão outorgados pelo INCRA, conforme disposto no Decreto n.º 10.592/2020. Fora dessa exceção, o responsável pela outorga é a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia. Esse documento permite obtenção de licenciamento ambiental.

O Título de Domínio (TD) é o instrumento com força de escritura pública que transfere de forma onerosa ou gratuita a propriedade do imóvel

e é inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos. Por ser um instrumento com força de escritura pública, deve ser levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis. São regidos pelas cláusulas resolutivas que definem os direitos e obrigações das partes envolvidas. Assim, os Títulos de Domínios poderão ser rescindidos, caso as cláusulas não sejam cumpridas, garantido ao beneficiário o contraditório e a ampla defesa.

Vê-se que dos três documentos a Certidão de Reconhecimento de Ocupação, não é documento hábil a ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Entretanto, é documento hábil para comprovar a ocupação da área pública pelo requerente junto às instituições oficiais de crédito. Porém, está certidão não se presta à instrução de processos administrativos junto aos órgãos ambientais para obter o licenciamento ambiental do imóvel.

É importante, salientar que existe um Projeto de Lei nº. 2.550/2021 de autoria da Deputada Federal Jaqueline Cassol (PP-RO), que regulamenta a emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação (CRO), pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e insere dispositivos na Lei nº. 11.952/2009, que dispõe da regularização fundiária na Amazônia Legal, permitindo o acesso a procedimentos administrativos de licenciamento ambiental.

O PL aguarda Parecer do Relator na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e será analisado também pelas Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Fica evidente a burocracia estabelecida para quem tem posse e ocupação legitima e propriedade consolidada na Amazônia Legal para ter o título de domínio, que é o documento hábil como prova fundiária para obter o licenciamento ambiental e os recursos públicos ou privados necessários para dinamizar sua propriedade.

Mesmo para quem legalmente pertence a um modelo de uso sustentável instituída pelo Estado, seja em unidade de conservação de uso sustentável, assentamentos rurais, terras quilombolas, por ausência de ferramentas de gestão como regularização fundiária, plano de manejo e plano de uso, não consegue nos órgãos de terra um documento de prova fundiária para obter licenciamento ambiental para cultivar e realizar um

plano de manejo florestal.

Por sua vez, cada vez mais são instituídas normativas para beneficiar grandes empresas nacionais, multinacionais, e principalmente internacionais, dentro dessas terras em que não há exigências de provas fundiárias, bastando uma anuência, uma concessão gratuita ou onerosa, para que essas empresas tenham nos órgãos de terras e de meio ambientes processos céleres, sem intervenção de órgãos de controle social ou poder de polícia, como vem ocorrendo na Amazônia Legal, na implantação de hidrelétricas, mineradoras inclusive em assentamento rurais e em unidades de conservação, concessão florestal na FLOTA e na FLONA, Privatização de Parques.

Que país é esse em que seu povo, os verdadeiros guardiões da Amazônia Legal, "são marginalizados e criminalizados" em detrimento de interesses nada democráticos, caracterizado por calote fundiário, mercantilistas, com severos ataques ao instituto da ancianidade, fruto da ausência proposital de estudos técnicos e de audiência pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a reforma agrária com implantação de assentamento rurais venha sendo defendida como o melhor instrumento de políticas de redemocratização do acesso à terra, de segurança territorial e para conter a grilagem de terras e o desmatamento, as recentes análises da reforma agrária vem demonstrando o contrário, visto que não conseguiu dar cumprimento da função social e ambiental da terra, e o que se verifica é uma lógica de privatização e de mercantilização da terra no meio rural nos assentamentos rurais implantados, pela ausência do Estado-União, nas políticas públicas de documentos de gestão fundiária e ambiental, de infraestrutura básica, para a existência desses assentamentos.

Considerando que a política de reforma agrária para destinação de terras para assentamentos rurais, é frágil, e que há intervenção políticas nós órgãos de terras e de prática comum da grilagem de terras, torna-se importante a realização de uma maior regulação e verificação dos processos administrativos seletivos desses beneficiários desses imóveis rurais, através de uma auditória rural, visando ao cancelamento daqueles

títulos que são fraudulentos e uma destinação desses imóveis para outros que preenchem os requisitos extrínsecos para reforma agrária, antes de criar novos assentamentos rurais na Amazônia Legal, sem olvidar que pode contribuir para o planejamento de novos assentamentos na região, que visem ao desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Vale esclarecer que a discussão em torno da reforma agrária, para implantação de assentamentos rurais deve estar inserida num debate político e econômico mais amplo.

Portanto, a política de reforma agrária para implantação de assentamentos rurais não deve ser tomada simplesmente como a distribuição de terras públicas para mãos dos que não tem terras, há necessidade de um olhar institucional dessa política pública, que na sua essência não atingiu os objetivos buscados, ao contrário, foi indutor no aquecimento dos mercados fundiários e no fomento a atividades especulativas, com afrouxamento das políticas de combate ao desmatamento, na menor diversificação dos sistemas produtivos, bem como no aumento da violência no meio rural nesses assentamentos implantados.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n.° 2757, de 2022**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155086. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.° 2757, de 2022**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2344909. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica**. Relator Sérgio Carvalho. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. Lei Federal n.º 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a

gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 3 mar. 2006.

BRASIL. Lei federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 28 maio. 2012.

BRASIL **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 22 ago. 2002.

BRASIL. Decreto Federal nº 6.063, de 20 de março de 2007. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 21 mar. 2007.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: **Codex Ambiental**. Brasília: Âmbito Comercial, 2009. Base de Dados. Atualização em fev. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências In: **Codex Ambiental**. Brasília: Âmbito Comercial, 2009. Base de Dados. Atualização em fev. 2009.

CNA. **No Senado, CNA debate regularização fundiária em terras da União.** CNA Notícias. 05 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-discute-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao-no-senado. Acesso em: 23 fev. 2024.

FAO/SEAD. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

FAO-BRASIL. **FAO no Brasil**. Disponível em: https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/recrutamento-e-selecao/en/. Acesso em: 21 fev. 2024.

FASE. **Mais Proprietários e Menos Assentados**: Como e Por Que a Atual Política Fundiária Ampliará a Concentração de Terras. Série Direito à terra e ao território, n. 01, p. 1–24, 2019.

GRAZIANO, Xico. **10 pontos essenciais sobre a reforma agrária no Brasil**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/10-pontos-essenciais-sobre-a-reforma-agraria-no-brasil/>. Acesso em: 25 maio 2024.

INCRA. **Reforma Agrária**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/n%C3%BAmeros-da-reforma-agr%C3%A1ria.html>. Acesso em: 11 fev. 2024.

IPAM. **Desmatamento, Fogo e Pecuária em Terras Públicas**. Amazônia em Chamas, n. 8, 2021.

IPAM. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia**: histórico, tendências e oportunidades. Brasília: IPAM, 2016.

IMAZON. Legislação Fundiária Brasileira Incentiva Grilagem e Desmatamento na Amazônia. Belém: Imazon, 2021. Acesso em: 15 jun. 2021.

IMAFLORA. **Atlas da Agropecuária Brasileira**. Pará: IMAFLORA, 2019.

IMAZON. **10 Fatos Essenciais sobre Regularização Fundiária na Amazônia Legal**. Belém: Imazon, 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MATTEI, L. Questão agrária, desenvolvimento e a pertinência da reforma agrária no Brasil contemporâneo. In: MATTEI, L. (Org.). **A questão agrária no desenvolvimento brasileiro contemporâneo**, p. 15-27. Flo-

rianópolis, Editora Insular, p. 120, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 11.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: Para além do rendimento, para além das médias, para além de hoje: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova Iorque: PNUD, 2019.

- CAPÍTULO 6 -

ESTRANGEIRIZAÇÃO DAS TERRAS E O DIREITO DE SUPERFICIE, COMO PROPRIEDADE BIFRONTE: MAIS DO QUE NEGÓCIO PRIVADO E CONSIDERANDOS SOBRE O "MONOPSÔNIO" E A CONCORRÊNCIA INTERNA E GLOBAL, A "PANSOBERANIA" E A SOBERANIA ALIMENTAR

FOREIGNIZATION OF LAND AND THE RIGHT TO SURFACE, AS TWO-FRONT PROPERTY: MORE THAN PRIVATE BUSINESS AND CONSIDERATIONS ON "MONOPSONY" AND INTERNAL AND GLOBAL COMPETITION, "PANSOBERANY" AND FOOD SOVEREIGNTY

Rogério Reis Devisate[1]

RESUMO: A apropriação de terras é fenômeno mundial. Recentemente, os EUA restringiram a venda de terras a estrangeiros. O Brasil já é um dos cinco países que mais vende terras a estrangeiros e isso não nos deu

[1] Membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da Academia Internacional de Direito e Ética, da Academia Fluminense de Letras e da União Brasileira de Escritores. Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU, membro da Comissão de Direito Agrário da OAB/RJ e do IBAP. Advogado, Defensor Público/RJ junto ao STF, STJ e TJ-RJ. Articulista em jornais, autor de vários artigos políticos e jurídicos e dos livros Grilos e Gafanhotos Grilagem e Poder, Diamantes no Sertão Garimpeiro e Grilagem das Terras e da Soberania. Coordenador da obra Regularização Fundiária: Experiências Regionais, editada pelo Senado Federal.

privilégios, pelo contrário, nos deixa vulneráveis, ainda não tanto quanto o continente africano, que vem sendo devorado. A prática permite o controle das terras e da água e, assim, da produção de alimentos. O mundo sofrerá com carência de comida e água. Isso aumentará o poder de quem concentrar mais terras e água, com reflexos na produção, no comércio e na soberania alimentar.

PALAVRAS-CHAVE: Terras agrícolas. Venda de terras para estrangeiros. Competição interna e global. Comida e água. Soberania alimentar.

ABSTRACT: Land grabbing is a worldwide phenomenon. Recently, the US has restricted land sales to foreigners. Brazil is already one of the five countries that most sells land to foreigners and this has not given us privileges, on the contrary, it leaves us vulnerable, still not as much as the African continent, which has been devoured. The practice allows for control of land and water and thus food production. The world will suffer from food and water shortages. This will increase the power of those who concentrate more land and water, with repercussions on production, trade and food sovereignty.

KEYWORDS: Agricultural land. Sale of land to foreigners. Internal and global competition. Food and water. Food sovereignty.

1. INTRODUÇÃO

> E amanhã, quando o horror econômico e o horror político comparecerem ao encontro marcado por nosso imobilismo e nossos filhos perguntarem: vocês dormiram enquanto estavam de guarda? Pior, ainda, não dormiram, reconheceram o inimigo e não disseram nada, não fizeram nada? – o que responderemos?" (JACQUES GÉNÉREUX)[2]

A Lei Federal nº. 5.709/71 regula a venda de imóveis rurais a estrangeiros, em contundente resposta ao grave cenário revelado pela CPI da venda

[2] GÉNÉREUX, Jacques. O horror político: o horror não é econômico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 139.

de terras a não nacionais (Congresso Nacional, 1967)[3], cujo conteúdo estudamos profundamente, quando tivemos acesso aos seus vários volumes e apensos, ora destacando breves trechos do que a respeito já escrevemos[4]:

No Volume II há peculiar documento, intitulado "Audiências perante a Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda, do Senado dos Estados Unidos das América", onde consta importante depoimento lá prestado (fls. 235 e seguintes), no qual lemos:

> [...] O Sr. Senador [...] – Quantos acres calcula V. Sa. Que possua? [...] – Bem, ao todo, possuo entre dois e meio e três milhões de acres lá [...] Não há experts na América Latina: há tão-somente graus de ignorância.

Mais um pequeno trecho merece lembrança:

> Graves referências são feitas sobre "implicações quanto à segurança nacional" (item e – fls. 1507 c/c 1509, item 2.2 – n.g.) e acerca da ideia de possível linha em torno do Paralelo 15 [...] se mantemos ou não a soberania brasileira em vastas áreas do nosso território [...] são citadas áreas imensas [...] e sobre fazenda [...] com cerca de trinta quilômetros de largura por cento e trinta de extensão[5]

Antes de avançar, convém registrar que tais aquisições já foram declaradas nulas pelo Poder Judiciário, nos muitos processos que pudemos consultar, só no Estado da Bahia envolvendo cerca de seis (6) milhões de hectares.

É importante registrar que a Constituição Federal, no seu artigo 190[6], estabelece que a lei criará limitações a essa modalidade de aquisi-

---

[3] Devisate, Rogério Reis. Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro - cinquentenário da cpi da venda de terras a estrangeiros. Homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou. Site Jus Navigandi, 03.12.2017 - https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro

[4] Devisate, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, p. 319/321.

[5] Devisate, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, p. 335/336.

[6] BRASIL. Constituição Federal, 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". (destaque nosso).

ção e, também, ao arrendamento. Evidenciado está que a diretriz constitucional exige a limitação e interpretação restritiva dos temas pertinentes. Adiante desdobraremos tal aspecto, sendo útil, agora, lembrar que a Lei nº. 13.986/20 flexibilizou restrições ao ingresso do capital estrangeiro em imóveis rurais, embora não signifique novel regra especial, regulamentadora e substitutiva daquela antes mencionada, o que se confirma por tramitar no Congresso Nacional projeto de lei específico (PL nº. 2963/2019)[7], mais flexível que a norma vigente e que admite a aquisição de posses, algo difícil de ser controlado pelo Estado e pela sociedade, já que não registráveis nos cartórios do RGI.

Sobre o tema, em fevereiro de 2021, elaboramos Parecer pela Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da União Brasileira dos Agraristas Universitários (CNAF/UBAU), endereçado ao Congresso Nacional, sugerindo a realização de audiências públicas e apontando sombras na legalidade e constitucionalidade daquela proposta normativa. No mesmo sentido e mais recentemente, a Procuradoria Geral da República[8] emitiu Nota Técnica[9] e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil se pronunciou.[10]

Nada há de errado ou questionável na necessidade expansionista ou no interesse de qualquer país. Não há nuance de qualquer sorte de preconceito ou resistência a povos ou nações. A grande questão é: por qual motivo não somos, também, protecionistas, expansionistas ou nacionalistas? Se outros podem tudo fazer para proteger os seus, hoje e no futuro, por qual motivo não podemos valorizar e proteger o que é nosso e os nossos produtores e consumidores brasileiros?

---

[7] Devisate, Rogério Reis. **PL 2963/2019 é inconstitucional e lesivo à segurança nacional**. Site Consultor Jurídico. 15 de janeiro de 2021. https://www.conjur.com.br/2021-jan-15/Devisate-inconstitucional-pl-29632019-lesa-seguranca-nacional.

[8] MPF. **MPF posiciona-se contra projeto de lei que flexibiliza regras para aquisição de terras por estrangeiros**, 07.2.2023. Fonte https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/mpf-posiciona-se-contra-projeto-de-lei-que-flexibiliza-regras-para-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros. Consulta em 30.3.2023, às 21:16h.

[9] MPF. **NOTA TÉCNICA N° 1/2022** - 1ª CCR GT Terras Públicas e Desapropriação. Fonte https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy3_of_NOTATCNICAN120221CCRGTTerrasPblicas1.pdf. Consulta 30.3.2023, às 22:43h.

[10] Jornal Valor – São Paulo: **OAB volta a pedir que stf suspensa venda de terras a estrangeiros**, por Stella Fontes, 11.4.2023. https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/04/11/oab-volta-a-pedir-que-stf-suspenda-venda-de-terras-a-estrangeiros-no-pais.ghtml. Consulta em 11.04.2023, às 13:08h.

2. OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E O SEU NOVO PARADIGMA: RÉQUIEM PARA O IDEAL LIBERAL TOTAL E MOTIVO PARA NOVAS REFLEXÕES

Há poucos dias, os EUA adotaram ação protecionista, com medida para restringir a compra de suas terras por estrangeiros (no caso concreto, chineses)[11], depois que foram adquiridos 100 hectares[12] há cerca de 20 quilômetros de base militar.

Ora, se apenas 100 hectares causaram essa repercussão, imaginemos o que não ocorreria se a questão envolvesse algumas das imensas áreas que aqui temos, com apenas um título aquisitivo[13] envolvendo dezenas de milhares de hectares.

Sobre a providência do governo americano[14]:

> O Departamento do Tesouro dos Estados Unidos anunciou nessa sexta-feira (5) que a compra de terras [...] pode se tornar mais difícil para empresas e cidadãos estrangeiros sob a nova regra elaborada pelo órgão e publicada hoje (5) no Registro Federal dos EUA.
>
> De acordo com a Reuters, a nova medida expandiria a jurisdição do Comitê de Investimento Estrangeiro do Tesouro, entidade responsável por revisar investimentos estrangeiros e transações imobiliárias para possíveis impactos na segurança nacional. [...]

[11] O Globo. Valor Econômico. **Tensões crescem e EUA restringem compras de terras por chineses**. 21.02.2023. Consulta em 30.5.2023. https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/02/21/tenses-crescem-e-eua-restringem-compras-de-terras-por-chineses.ghtml

[12] SputnikNewsBrasil. **Após compra chinesa, Tesouro dos EUA anuncia nova regra para venda de terras perto de base militar**. 05.5.2023. https://sputniknewsbrasil.com.br/20230505/apos-compra-chinesa-tesouro-dos-eua-anuncia-nova-regra-para-venda-de-terras-perto-de-base-militar-28725109.html

[13] Conhecemos um título, na Bahia, com cerca de 211.000 (duzentos e onze mil hectares), declarado nulo por falsidade do título de origem, nulificando também o Registro Torrens e o RGI, por Acórdão do Tribunal de Justiça, transitado em julgado no ano de 1969. Caso muito interessante do ponto de vista jurídico, demonstrando falha no "infalível" Registro Torrens. Este é um dos casos tratados na CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (Congresso Nacional, 1967) e que analisamos, no livro Grilagem das Terras e da Soberania (Título II, Capítulo VI, 1: Sistema Falho Frauda o Infalível Registro Torrens. Ed. Imagem, 2017, p. 165 usque 170).

[14] SputnikNewsBrasil. **Após compra chinesa, Tesouro dos EUA anuncia nova regra para venda de terras perto de base militar**. 05.5.2023. https://sputniknewsbrasil.com.br/20230505/apos-compra-chinesa-tesouro-dos-eua-anuncia-nova-regra-para-venda-de-terras-perto-de-base-militar-28725109.html

> A proposta do Tesouro acontece depois que o Grupo Fufeng da China comprou, em julho de 2022, 121 hectares com planos de construir uma fábrica de moagem de milho

Na mesma linha, já dizia Alessandro Octaviani[15]: "China e EUA: proteger seus mercados contra o controle por capitais estrangeiros. Na China [...] A lei de 2020 continua restringindo ou proibindo o investimento externo em diversas áreas".

3. SOMOS UM DOS PAÍSES QUE MAIS PROPORCIONA A AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS E ISSO NÃO NOS TROUXE PRIVILÉGIOS E AINDA PODE GERAR MAIS VULNERABILIDADES, COMO AS QUE JÁ OCORREM NO CONTINENTE AFRICANO

O jornal espanhol El Pais já publicou que o Brasil é um dos cinco (5) países do mundo que mais vende terras nessas condições[16], o que não nos outorgou melhor posição econômica ou geopolítica, nos deixando, mesmo, mais vulneráveis ao que já ocorre no continente africano.

Sobre a realidade africana, já escrevemos:

> São livros não publicados no Brasil, com títulos como ***China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa***[17] (Segundo continente da China: como um milhão de migrantes estão construindo um novo império na África), ***THE DRAGON'S GIFT the real story of china in Africa***[18] (O

[15] OCTAVIANI, Alessandro. Comércio e concorrência: "livres" ou "estratégicos"? Artigo, Universidade de São Paulo – USP, Faculdade de Direito;, 23 de Agosto de 2021 – Fonte https://direito.usp.br/noticia/556e3060e398-comercio-e-concorrencia-livres-ou-estrategicos-; Consulta: 30.3.2023, 21:39h.

[16] ESPANHA. Jornal El Pais. Brasil é um dos cinco países do mundo que mais vende terras para estrangeiros. 20/05/2018.https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/19/actualidad/1526766954_914923.html#:~:text=O%20Brasil%20está%20entre%20os,arável%20levantadas%20pela%20Land%20Matrix.

[17] FRENCH, Howard W. China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa. USA. Knopf; 1st edition. 2014. 304 pages

[18] BRAUTIGAM, Deborah. The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa. Reino Unido. OUP Oxford; Illustrated edition, 2011. 414 páginas.

presente do dragão: a estória real da China na África) e ***Will Africa Feed China?*** [19] (A África alimentará a China?).

Há outros, sobre temas correlatos e aquelas vastas áreas continentais, dos quais ora destacamos: Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo[20] (Como o mercado de terras cria o novo colonialismo), Il land grabbing e la guerra d'Africa[21] (A grilagem de terras e a guerra na África) e Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland[22] (Grilagem de terras na África: a corrida pelas ricas terras agrícolas da África).[23]

4. DIREITO DE SUPERFÍCIE: NATUREZA JURÍDICA DESTA VERDADEIRA PROPRIEDADE BIFRONTE.[24] ANÁLISE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA LEGISLAÇÃO DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS

O Sistema Jurídico brasileiro não adotou o Direito de Superfície no anterior Código Civil, seguindo diretriz que não recomendava a sua adoção, mesmo quando muitos imigrantes estavam sendo acolhidos no Brasil.

Não se lhes destinava a copropriedade em áreas privadas (afinal, é disso que se trata o instituto do Direito de Superfície, notadamente quando se considera o teor dos artigos 1375 e 1376, ambos do atual Código Civil, como faremos adiante). Todavia, para fugir do rigoroso sentido da copropriedade, preferimos introduzir o uso da expressão "PROPRIEDADE BIFRONTE".

---

[19] BRAUTIGAM, Deborah. Will Africa Feed China? Reino Unido. -Oxford University Press; 1st edition. 2015, 247 páginas.

[20] LIBERTI, Stefano. Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo. Italian. Minimum Fax, 2011, 903 páginas.

[21] DI SALVO, Michele. Il land grabbing e la guerra d'Africa. Italian. 2014. 135 páginas.

[22] DEMISSIE, Fassil. Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland. USA, Routledge, 2017. 154 páginas

[23] Devisate, Rogério Reis. Compra de Terras por Produtor Estrangeiro. Consultor Jurídico, 28.4.2023: https://www.conjur.com.br/2023-abr-28/rogerio-Devisate-compra-terras-produtor-estrangeiro

[24] Expressão que introduzimos, para dar melhor sentido à figura jurídica, pois não se nos parece copropriedade.

Explicaremos o motivo: acerca da Posse, existe a Composse, instituto no qual a posse é exercida igualmente por mais de uma pessoa e, na Propriedade, fala-se em condomínio, quando os condôminos exercem o seu direito sobre o todo, indistintamente, hipótese em que mais apropriadamente se poderia falar em copropriedade. No caso do Direito de Superfície não teríamos a copropriedade pura, porquanto cada um terá autônomo e fracionário Direito de Propriedade sobre fração da propriedade originária, que se reparte em duas, sendo uma o Direito de Superfície.

Caio Mario da Silva Pereira[25] ensina que "a superfície importa em desmembramento da propriedade" e que "a extinção dela implica o remembramento" e isso nos parece reforçar a ideia de "propriedade bifronte".

É assim que o Código Civil trata a questão, o que fica claro e evidente da leitura do teor do seu 1373, que estabelece que, com o fim da concessão do direito de superfície, o proprietário "passará a ter a propriedade plena":

> Art. 1375. Extinta a concessão, o proprietário passará a ter a propriedade plena sobre o terreno, construção ou plantação, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário. (Grifo nosso).

Passará a ter a plena propriedade por não a possuir, enquanto viger a concessão do Direito de Superfície.

A situação se reforça com o teor do artigo 1376, do Código Civil, que diz:

> Art. 1376. No caso de extinção do direito real de superfície em consequência de desapropriação, a indenização cabe ao proprietário e ao superficiário, no valor correspondente ao direito real de cada um. (Grifo nosso).

Ora, a rigor, só pode ser desapropriado quem tem a propriedade sobre o imóvel[26] e aquele artigo do Código Civil reconhece tal qualidade jurídi-

[25] PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Volume IV. Direitos Reais. Rio de janeiro: Forense, 27ª ed., 2019, p. 224.

[26] O STJ já decidiu que a indenização ao locatário de imóvel comercial tem natureza distinta e não se confunde com aquela devida ao proprietário expropriado: STJ, AgInt no AREsp 1855658-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, 3ª Turma/STJ, j. 09.11.2022, p. 11.11.2022 (..."3. Na linha dos precedentes

ca tanto para o proprietário quanto para o superficiário.

A autonomia do superficiário em relação ao seu Direito Real e "propriedade bifronte" é tão grande que o Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal[27] possui enunciados interessantes, dos quais dois aqui lembraremos:

> a) [...] a propriedade superficiária pode ser autonomamente objeto de direitos reais de gozo e garantia" (Verbete 249/CEJ – trecho citado),
>
> b) [...] os direitos e obrigações vinculados ao terreno e, bem assim, àqueles vinculados à construção ou à plantação, formam patrimônios distintos e autônomos, respondendo cada um dos seus titulares exclusivamente por suas próprias dívidas e obrigações" (Verbete 321/CEJ – trecho citado).

Essa "propriedade bifronte" é o que se vê, com a verdadeira incorporação do direito real próprio, dominial e superficial, em coisa alheia imóvel. Soa, assim, algo semelhante à Servidão[28], onde ocorre uso e utilidade do imóvel dominante sobre o serviente, sendo, também, passível de registro imobiliário.

É crível que, menos do que palavras, a realidade fática e a subsunção (com a incidência do fato sobre a norma) afastarão a área sombreada entre a liberdade contratual e a tipicidade dos Direitos Reais, permitindo a categorização do instituto e a resposta jurídica adequada.

Além disso, é Direito Real que não corresponde aos de Garantia, que são o Penhor, a Anticrese e a Hipoteca, como define o Código Civil, no seu artigo 1419[29] e, não possuindo esta natureza, tem tratamento espe-

---

do STJ, o pagamento da verba indenizatória adicional, correspondente ao fundo de comércio, não integra a indenização devida ao proprietário do imóvel pelo alijamento da propriedade. Bem por isso, reclama ação específica e não condiciona a imissão na posse do bem expropriado.")

[27] NEGRÃO, Theotônio, José Roberto Ferreira Gouvêa, Luis Guilherme Aidar Bondoli, João Francisco Naves da Fonseca. Código Civil e legislação civil em vigor. São Paulo, Saraiva, 2021, 39ª ed.,. p. 594.

[28] BRASIL. Código Civil: Art. 1.378. A servidão proporciona utilidade para o prédio dominante, e grava o prédio serviente, que pertence a diverso dono, e constitui-se mediante declaração expressa dos proprietários, ou por testamento, e subseqüente registro no Cartório de Registro de Imóveis.

[29] BRASIL. Código Civil, art. 1419: "Nas dívidas garantidas por penhor, anticrese ou hipoteca, o bem dado em garantia fica sujeito, por vínculo real, ao cumprimento da obrigação".

cífico e, no caso dos imóveis rurais, distinto do aplicável ao Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01).

Caio Mário da Silva Pereira[30] registra que "tudo aquilo que se edifica ou planta adere ao solo – omne quod solo inaedificatur, vel implantatur, solo cedit (Gaius)" e trata o tema como "desdobramento da propriedade", criticando a sua extensão ao "direito de plantar", dizendo que "é de todo inconveniente" e fazendo advertência acerca da preferência dada ao superficiário, no "caso de alienação do bem, por considerar criar depreciação ao direito do proprietário original, invertendo "a situação, instituindo um poder maior ao que, por natureza, é acessório" (Grifo nosso).

Leandro Augusto Neves Corrêa e Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto[31] citam Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery: "Com ele coexistem a propriedade originária e a propriedade superficiária (da construção ou plantação)" e, por seu turno, ensinam que tem semelhança com a enfiteuse, dizendo que "ambos os institutos acabam por ceder poderes do domínio" e com "a servidão", enquanto Roberto Paulino de Albuquerque Junior[32] o equipara ao direito de laje.

O Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao julgar recurso em 11.09.2017, do qual foi Relator o Desembargador Salim Shead dos Santos, processo 2016.900.105-3[33], feito originário Processo Administrativo de Suscitação de Dúvida 143.13.000.460-1, assim decidiu:

> Diante dessas razões, deve-se reconhecer a plausibilidade da dúvida suscitada pelo Registrador, a exemplo da decisão proferida nesta data nos autos do Recurso de Decisão n. 2016.900104-5, de Canoinhas, no qual foi reconhecida a **aplicação de todas**

[30] PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Volume IV. Direitos Reais. Rio de janeiro: Forense, 27ª ed., 2019, p. 221, 222 e 223.

[31] CORRÊA, Leandro Augusto Neves e Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto. Direito de Superfície e a possibilidade de sua instituição em parte de imóvel: a situação das antenas de telefonia. Revista de Direito Imobiliário 2016 RDI VOL. 81 (JULHO - DEZEMBRO 2016). Fonte http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDImob_n.81.05.PDF.

[32] ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino. O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície. Consultor Jurídico, 02.01.2017: https://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie#author

[33] BRASIL. TJSC. Conselho da Magistratura. Rel. Des. Salim Schead dos Santos, Recurso de Decisão 2016.900105-3, j. 11.09.2017. Fonte https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/514430938/inteiro-teor-514430948

> **as exigências próprias da aquisição de imóvel rural por estrangeiro aos contratos de concessão de direito de superfície**, sob pena de se admitir, em nível nacional, a ocupação desenfreada de terras por empresas brasileiras com capital estrangeiro, considerando-se que o objetivo das restrições não é outro senão afastar o risco de burla aos princípios constitucionais, pela aquisição da propriedade rural por empresa estrangeira, **transmutada em Direito de Superfície**. (Grifo nosso).

Aspecto diverso que, entretanto, poderá auxiliar na análise crítica do tema, está em decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ sobre vedação à Usucapião de imóvel rural por empresa brasileira da qual participe, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior. Trata-se do Recurso Especial nº 1.641.038 – CE, da qual foi Relatora a Ministra Nancy Andrigui, julgado pela 3ª Turma, à unanimidade, em 06.11.2018, constando da Ementa:

> RECURSO ESPECIAL. USUCAPIÃO. ESTRANGEIROS. PESSOA JURÍDICA BRASILEIRA. CONTROLE ESTRANGEIRO. EQUIPARAÇÃO. REQUISITOS ESPECIAIS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. 1. Ação ajuizada em 01/10/2004. Recurso especial interposto em 26/08/2013 e atribuído a este Gabinete em 25/08/2016. 2. O propósito recurso consiste em determinar se, à luz dos arts. 1º, § 1º, 8º da Lei 5.709/71, é juridicamente possível a usucapião por pessoa jurídica brasileira, cujo capital social seja majoritariamente controlado por estrangeiros. 3. A legislação impõe uma série de condições para a aquisição de terras rurais por estrangeiros, pessoas naturais ou jurídicas, pois nesta questão está envolvida a defesa do território e da soberania nacional, elementos imprescindíveis à existência do Estado brasileiro. 4. Por força do art. 1º, § 1º, c/c art. 8º da Lei 5.709/71, a pessoa jurídica brasileira também incidirá nas mesmas restrições impostas à estrangeira, caso participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior. 5. As mesmas limitações

> existentes na aquisição de terras rurais existentes para as pessoas estrangeiras – sejam naturais, jurídicas ou equiparadas – devem ser observadas na usucapião desses imóveis. 6. Recurso especial provido para afastar a impossibilidade jurídica do pedido[34] (nossos os grifos e destaques)

Na mesma senda, como todo investidor quer segurança jurídica para os seus negócios, é razoável considerar que, não se tratando do mero uso do bem para plantação ou edificação (já que se trata de direito real - propriedade bifronte - e não em direito obrigacional), estaria o fato jurídico sob incidência do mesmo direito positivo, com as limitações e restrições impostas pela Lei nº. 5.709/71 e pela diretriz do artigo 190 da Carta Política de 1988.

Por fim, quando a Constituição Federal exige que a lei limite e regule a **aquisição e o arrendamento** (relação obrigacional) da propriedade rural por estrangeiros, fica difícil se pensar que tal sistemática não se aplicaria **ao Direito Real de Superfície**.

5. "PANSOBERANIA"? NEOCOLONIALISMO? MONOPSÔNIO: CENÁRIOS NA CONCORRÊNCIA INTERNA E GLOBAL E NA NOSSA SOBERANIA ALIMENTAR

George Bush, que presidiu os Estados Unidos da América, disse: "-Vocês já imaginaram um país incapaz de cultivar alimentos suficientes para prover sua população? Seria uma nação exposta a pressões internacionais. Seria uma nação vulnerável. Por isso, quando falamos em agricultura, estamos falando de uma questão de segurança nacional".[35]

Como já falamos, a doutrina estrangeira registra forte investida da China no continente africano, com títulos e abordagens surpreendentes, alguns dos quais já antes mencionamos e que estão referidos na bibliografia deste estudo.

---

[34] BRASIL. STJ. RESP nº 1.641.038 – CE, Rel. Min. Nancy Andrigui, 3ª T, j. 06.11.2018, unânime. Fonte https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602058136&dt

[35] Devisate, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: ImagemStudio, 2017, p. 16, nota 12.

Isso deve nos servir de alerta, mormente quando cotejado com o rico material da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (1967) e notícias frequentes, como a publicada no ano de 2007, onde lemos que está "em curso uma disputa pelo território brasileiro [...] seja qual for o motivo, o fato é que as terras brasileiras nunca estiveram tão cobiçadas por estrangeiros"[...][36]

Monopsônio é expressão que sinaliza o que se avizinha. Imagine comprador tão poderoso, que passe a fixar o preço que quer pagar, gerando espécie de concorrência entre os vários fornecedores, como verdadeiro "leilão ao contrário". A respeito, dissemos: "Quando um único e grande comprador adquire produtos de vários vendedores, por longo tempo, não domina só os preços, já que cria complexa cadeia de dependência. Esta acaba produzindo também ingerências políticas que retroalimentam o seu poder de compra." [37]

Isso interfere não apenas nas cadeias produtivas, na precificação de produtos e serviços afetos à produção e distribuição, por causar efeitos, também, nas margens de lucro e no próprio mercado exportador, cada vez mais voraz.

Ademais, com a venda de terras aos estrangeiros, estes passam a produzir em terra alheia e, neste ponto, criam gradativa ruptura e novo paradigma.

Aliás, o tema não envolve só a terra, já que ninguém quer terra desértica ou não produtiva e, por isso, no exterior já se fala em Water Grabbing, algo passível de tradução como Grilagem de Águas, sobre o que já escrevemos[38]:

> a água começa a faltar ou rarear em alguns seguimentos e regiões do Planeta, elevando a preocupação dos mais atentos observadores, já que a escassez de água gerará falta de alimentos.

[36] Jornal O Estado de São Paulo. Incra acende sinal de alerta conta a compra de terras por estrangeiros. Assina Roldão Arruda. 08.5.2007, às 00:00h. https://www.estadao.com.br/politica/incra-acende-sinal-de-alerta-contra-compra-de-terras-por-estrangeiros/

[37] Devisate, Rogério Reis. Monopsônio chinês afeta o mundo. Jornal A Gazeta do Amapá, 18.3.2023 - https://agazetadoamapa.com.br/coluna/3289/monopsonio-chines-afeta-o-mundo

[38] Devisate, Rogério Reis. Disputa por terras e grilagem de águas. Site Consultor Jurídico – Conjur. 24.5.2023. https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/rogerio-Devisate-grilagem-aguas

> Sem nos alongar a respeito, devemos nos lembrar da ocorrência de situações alarmantes pelo Globo, quando se diz que apenas 0,007% da água doce do planeta está disponível para uso e consumo e que, segundo as Nações Unidas, em 2050 poderá haver precária oferta de água doce para cerca de 5 bilhões de pessoas!
>
> Daí a relevância de se enfrentar a "Grilagem de Águas", que representa a apropriação das fontes naturais e dos cursos de água e o uso de água para a produção que será consumida noutras localidades.

Só com visão global e multidisciplinar percebemos como o jogo funciona e o alerta está registrado em várias fontes, notadamente na doutrina estrangeira, como bem exemplifica Dambisa Moyo, em importante estudo, intitulado ***El ganhador se queda com todo: la fiebre china por el control de los recursos naturales y lo que supone para el mundo***[39] ("O vencedor leva tudo: a corrida da China pelo controle dos recursos naturais e o que isso significa para o mundo", em livre tradução), do qual, adiante, citaremos breve trecho.

Por ora, pensemos: se o ganhador fica com tudo o perdedor fica com nada!

Nesse momento os produtores nacionais já instalados sentiriam - e sentirão - o peso da força das transnacionais e do uso e exploração das terras e das águas nacionais, a serviço da produção e remessa dos produtos para fora do país.

O cenário distópico levaria à quadro delicado, com três frentes gerais: (1) o descontrole dos preços e a escassez de produtos e (sim) de água; (2) o barateamento das terras nacionais (aos olhos do mercado estrangeiro), que mais terra angariaria e mais dominaria a produção, enterrando a anterior "concorrência interna"; (3) a percepção de que estaríamos reféns do jogo de outras nações, mais estrategicamente dominantes no tabuleiro global.

[39] MOYO, Dambisa F. El ganhador se queda com todo: la fiebre china por el control de los recursos naturales y lo que supone para el mundo. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2013.

Neste ponto, a Soberania Alimentar já estaria gravemente comprometida!

Dependeríamos, em tudo, do estrangeiro, como no quadro considerado por George Bush, no início deste capítulo.

Ora, com bilhões de habitantes no mundo e crescente demanda por alimentos e água doce, desperdiçaríamos o nosso potencial e não seríamos mais do que a promessa de "país do futuro", que não soube estrategicamente cuidar do seu passado e presente.

Com tal abalo na nossa Soberania Alimentar e o controle das forças de produção de alimentos, ficaríamos reféns de um jogo perigoso, abalando o vigor e rigor da Soberania Nacional, em algo próximo ao que chamamos de "PANSOBERANIA"[40], neologismo empregado pela 1ª vez em artigo publicado no ano de 2020, ainda atual, quando dissemos:

> Soberania é poder absoluto, que não admite gradação, não podendo ser diminuído em sua plenitude e alcance. E quando o território (elemento constitutivo do Estado) é ameaçado, é a Soberania que está exposta. Se e quando isso ocorre, temos uma Soberania que diríamos "emagrecida" ou, para usar a expressão de Rivero (2000), perfurada.
>
> Assusta imaginar o cenário que se desenha. É um tipo de neocolonialismo que se avizinha e com o fim do Poder Soberano, como hoje conhecemos. Assim, grandes potências poderão vir a ditar regras aos outros, digamos países semi-soberanos ou autônomos apenas na aparência, num neologismo que ousamos adotar, para batizar o fenômeno de Pan-Soberania (Pansoberania). Quem viver, verá.

6. CONCLUSÕES

Há grande jogo de apostas, na mesa principal, onde os maiores players globais têm assento. Naquele, outros não têm como influir.

[40] Devisate, Rogério Reis. Pansoberania? Não somos mais colônia. Jornal A Gazeta do Amapá, 05.12.2020. https://agazetadoamapa.com.br/coluna/655/pansoberania-nao-somos-mais-colonia

Entretanto, temos pujança e importante papel nesse cenário, razão de ser do imenso interesse que estrangeiros – países, transnacionais e investidores – têm nas nossas riquezas: água doce pura, bom clima, terra vasta e fértil, grandes rios com água doce, aquíferos imensos, florestas e matas e riquezas minerais de toda sorte.

Podemos, ainda, salvar os anéis e os dedos, protegendo os produtores já instalados, o sistema de produção de alimentos, a economia familiar e a Soberania Alimentar da nossa Nação, a uma com a rigorosa e estratégica visão da Carta Política de 1988, que fala em limitar a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, corroborando as diretrizes da Lei 5.709/71 e, a nosso sentir, o Direito Real de Superfície, que, por sua natureza jurídica e categorização como "propriedade bifronte", sofre a mesma influência principiológica e, a duas, evitando flexibilizar aquela regra legal.

Nada há de alarmista ou de pessimista no tom ou na abordagem, apenas o reflexo de obras sensíveis estrangeiras, que nos levam à pensamentos mais amplos, como nos provocam positivamente textos de Dambisa Moyo[41], Philipp Blom[42] e Jacques Généreux[43], dentre outros, dos quais destacamos:

> "*Cuando – más temprano que tarde – llegue el dia del juicio final em forma de escasez de recursos [...] Con precisión, ejecución y prevision, China está haciendo todo lo necesario para estar preparada para ese fatídico momento. [...] El mundo necesita hacer frente a la cruda realidad: el panorama de los recursos naturales es, en su mayor parte, sombrío. [...] China sigue tratando de posicionarse para prosperar en los difíciles años venideros*"... (DAMBISA MOYO, obra cit., p. 221 e 223).
>
> ..."las civilizaciones se quedan sin aliento y se dan por vencidas cuando se les acaba la esperanza [...] Um gobierno lo bastante influyente y com recursos económicos suficientes puede tapiar y ocultar

[41] MOYO, Dambisa F. El ganhador se queda com todo: la fiebre china por el control de los recursos naturales y lo que supone para el mundo. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2013, p. 221 e 223).

[42] BLOM, Philipp. Lo que está em juego. Barcelona: Anagrama, 2021, p. 185.

[43] GÉNÉREUX, Jacques. O horror político: o horror não é econômico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 139.

> durante um tempo esa grieta em la estrutura social [...] pero no puede eliminar la sensación de que esos empleos se mantienen artificialmente [...] porque la gente empieza a sentirse cada vez más inútil y supérflua cuando entiende lo que está pasando"... (PHILIPP BLOM, obra cit., p. 185)

> E amanhã, quando o horror econômico e o horror político comparecerem ao encontro marcado por nosso imobilismo e nossos filhos perguntarem: vocês dormiram enquanto estavam de guarda? Pior, ainda, não dormiram, reconheceram o inimigo e não disseram nada, não fizeram nada? – o que responderemos?" (JACQUES GÉNÉREUX, obra cit., p 139).

Que vençamos os desafios que já foram lançados. Que superemos os nossos próprios limites. Que avancemos em benefício da nossa própria existência como Nação Soberana e livre e em benefício da nossa população. Que as amarelas luzes de alerta permaneçam acesas, retardando o sinal vermelho, que poderá significar ser tarde demais para avançar.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino. **O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície.** Consultor Jurídico, 02.01.2017: Disponivel em; https://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie#author. Acesso em: 13 maio 2024.

BLOM, Philipp. Lo que está em juego. Barcelona: Anagrama, 2021.

BRAUTIGAM, Deborah. **The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa**. Reino Unido. OUP Oxford; Illustrated edition, 2011, 414 p.

BRASIL. TJSC. Conselho da Magistratura. Rel. Des. Salim Schead dos Santos, **Recurso de Decisão 2016.900105**-3, j. 11.09.2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sc/514430938/inteiro-teor-514430948. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. STJ. **RESP nº 1.641.038** – CE, Rel. Min. Nancy Andrigui, 3ª T,

j. 06.11.2018, unânime. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602058136&dt. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. STJ. **AgInt no AREsp 1855658-SP**, Rel. Min. Moura Ribeiro, 3ª Turma/STJ, j. 09.11.2022, p. 11.11.2022.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 5.709, de 7 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRAUTIGAM, Deborah. **Will Africa Feed China? Reino** Unido.-Oxford University Press; 1st edition. 2015, 247 p.

CHOMSKY, Noam. **Cómo funciona el mundo**. Buenos Aires: Katz, 2012.

CORRÊA, Leandro Augusto Neves e Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto. **Direito de Superfície e a possibilidade de sua instituição em parte de imóvel:** a situação das antenas de telefonia. Revista de Direito Imobiliário 2016 RDI V. 81 (JULHO - DEZEMBRO 2016). Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDImob_n.81.05.PDF. Acesso em: 19 maio 2024.

DEMISSIE, Fassil. **Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland**. USA, Routledge, 2017.

Devisate, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Imagem, 2017, 417 p.

Devisate, Rogério Reis. **Pansoberania? Não somos mais colônia**. Jornal A Gazeta do Amapá, 05.12.2020. Disponível em: https://agazetadoamapa.com.br/coluna/655/pansoberania-nao-somos-mais-colonia. Acesso em: 14 jul. 2024.

Devisate, Rogério Reis. **Monopsônio chinês afeta o mundo**. Jornal A

Gazeta do Amapá, 18.3.2023. Disponível em: https://agazetadoamapa.com.br/coluna/3289/monopsonio-chines-afeta-o-mundo. Acesso em: 23 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. **Disputa por terras e grilagem de águas**. Site Consultor Jurídico – Conjur. 24.5.2023. Disponívem em: https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/rogerio-Devisate-grilagem-aguas. Acesso em: 22 jun 2024.

Devisate, Rogério Reis. **Venda de terras a estrangeiros:** passado, presente e futuro - cinquentenário da cpi da venda de terras a estrangeiros. Homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou. Site Jus Navigandi, 03.12.2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro. Acesso em: 22 jul. 2024.

Devisate, Rogério Reis. **PL 2963/2019 é inconstitucional e lesivo à segurança nacional**. Site Consultor Jurídico. 15 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jan-15/Devisate-inconstitucional-pl-29632019-lesa-seguranca-nacional. Acesso em: 21 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. **Compra de Terras por Produtor Estrangeiro**. Consultor Jurídico, 28.4.2023. Disponivel em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-28/rogerio-Devisate-compra-terras-produtor-estrangeiro. Acesso em: 23 fev. 2024.

DI SALVO, Michele. **Il land grabbing e la guerra d'Africa**. Italian, 2014.

FRENCH, Howard W. **China's Second Continent:** How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa**.** USA. Knopf; 1st edition. 2014.

ESPANHA. Jornal El Pais. **Brasil é um dos cinco países do mundo que mais vende terras para estrangeiros**. 20/05/2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/19/actualidad/1526766954_914923.html#:~:text=O%20Brasil%20está%20entre%20os,arável%20levantadas%20pela%20Land%20Matrix. Acesso em: 26 jum. 2024.

GÉNÉREUX, Jacques. **O horror político:** o horror não é econômico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

Jornal Valor São Paulo. **OAB volta a pedir que stf suspensa venda de terras a estrangeiros**, por Stella Fontes, 11.4.2023. Disponível em: https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/04/11/oab-volta-a-pedir-que-stf-

-suspenda-venda-de-terras-a-estrangeiros-no-pais.ghtml. Acesso em: 11 abr. 2024.

Jornal O Estado de São Paulo**. Incra acende sinal de alerta conta a compra de terras por estrangeiros**. Assina Roldão Arruda. 08.5.2007, às 00:00h. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/incra-acende-sinal-de-alerta-contra-compra-de-terras-por-estrangeiros/. Acesso em: 23 jun. 2024.

LIBERTI, Stefano. Land grabbing. **Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo**. Italian. Minimum Fax, 2011.

MARTIN, Hans-Peter & Harald Shumann. **A armadilha da Globalização:** o assalto à democracia e ao bem-estar social. São Paulo: Globo, 1996.

MPF. **MPF posiciona-se contra projeto de lei que flexibiliza regras para aquisição de terras por estrangeiros**, 07.2.2023. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/mpf-posiciona-se-contra-projeto-de-lei-que-flexibiliza-regras-para-aquisicao-de-terras-por-estrangeiros. Acesso em: 30 mar. 2024.

MPF. **NOTA TÉCNICA N° 1/2022** – 1. CCR GT Terras Públicas e Desapropriação. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy3_of_NOTATCNICAN120221CCRGTTerrasPblicas1.pdf. Acesso em: 23 maio 2024.

MOYO, Dambisa F. **El ganhador se queda com todo:** la fiebre china por el control de los recursos naturales y lo que supone para el mundo. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2013.

NEGRÃO, Theotônio, José Roberto Ferreira Gouvêa, Luis Guilherme Aidar Bondoli, João Francisco Naves da Fonseca. 39 ed. **Código Civil e legislação civil em vigor**. São Paulo, Saraiva, 2021.

OCTAVIANI, Alessandro. **Comércio e concorrência: "livres" ou "estratégicos"?** Artigo, Universidade de São Paulo – USP, Faculdade de Direito;, 23 de Agosto de 2021. Disponível em: https://direito.usp.br/noticia/556e3060e398-comercio-e-concorrencia-livres-ou-estrategicos. Acesso em: 30 mar. 2024.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. 27 ed. **Instituições de Direito Civil.** V. IV. Direitos Reais. Rio de janeiro: Forense, 2019.

O Globo. Valor Econômico. **Tensões crescem e EUA restringem compras de terras por chineses**. 21.02.2023. Disponível em: https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/02/21/tenses-crescem-e-eua-restringem-compras-de-terras-por-chineses.ghtml. Acesso em: 23 maio 2024.

SputnikNewsBrasil. **Após compra chinesa, Tesouro dos EUA anuncia nova regra para venda de terras perto de base militar.** 05.5.2023. Disponível em: https://sputniknewsbrasil.com.br/20230505/apos-compra-chinesa-tesouro-dos-eua-anuncia-nova-regra-para-venda-de-terras-perto-de-base-militar-28725109.html. Acesso em: 13 jul. 2024.

- CAPITULO 7 -

AS TERRAS NACIONAIS E OS INTERESSES ESTRANGEIROS, MUITO ALÉM DO ÓBVIO: ASPECTOS E REFLEXÕES

NATIONAL LANDS AND FOREIGN INTERESTS, FAR BEYOND THE OBVIOUS: ASPECTS AND REFLECTIONS

Rogério Reis Devisate[1]

*"**Não há experts na América Latina: há tão-somente graus de ignorância.**"* (Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda do Senado dos Estados Unidos da América; trecho de depoimento de norte-americano, declarando, também, possuir cerca de dois a dois milhões e meio de acres no Brasil)[2]

"Quando falamos em agricultura, estamos falando de uma questão de segurança nacional" (George W. Bush)[3]

[1] Membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da Academia Internacional de Direito e Ética, da Academia Fluminense de Letras e da União Brasileira de Escritores. Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU – União Brasileira dos Agraristas, membro do IBAP e da Comissão de Direito Agrário da OAB/RJ. Articulista semanal em jornais, autor de vários artigos políticos e jurídicos e dos livros Grilos e Gafanhotos Grilagem e Poder, Diamantes no Sertão Garimpeiro e Grilagem das Terras e da Soberania. Coordenador da obra Regularização Fundiária: Experiências Regionais, editada pelo Senado Federal. Advogado.

[2] *BRASIL: CONGRESSO NACIONAL: CPI da Venda de Terras a Estrangeiros, 1967, Vol. II, p. 221 a 241; documento em língua inglesa, acompanhado de tradução para a língua portuguesa.*

[3] GALEANO, Eduardo. As Veias Abertas da América Latina. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre, RS, ed. LP&M, 2010 (George W. Bush, 27.7.2001, citado por Eduardo Galeano), p. 7.

"**Sim, submissão à verdade profunda que procuro, minha verdade, mas também a dos meus e deste país**" (Albert Camus).[4]

"**Não sabemos o que nos acontece e é exatamente isso o que nos acontece**". (José Ortega y Gasset, considerado o maior filósofo espanhol).[5]

RESUMO: Tratamos como obtenção e não aquisição ou compra e venda o fenômeno da estrangeirização das terras, primeiro porque o meio nem sempre é negócio jurídico válido e registrável e, segundo, porque há casos de grilagem de terras e muita insegurança jurídica no sistema jurídico pátrio. A estrangeirização de terras avança no cenário mundial, levando até os EUA, tido como exemplo de liberdade negocial, a restringir a obtenção de terras por estrangeiros, a partir de caso envolvendo (apenas) 100 hectares. Imaginemos o que fariam com a quantidade negociada no Brasil e no mundo! O Brasil já é um dos cinco países que mais vende suas terras a estrangeiros e isso não nos deu privilégios, pelo contrário, nos deixa mais vulneráveis - ainda não tanto quanto o continente africano, que vem sendo devorado. A prática permite o controle das terras e da água e, assim, a produção de alimentos. O mundo sofrerá com carência de comida e água e terá mais poder político e econômico e de alimentar os seus nacionais quem mais concentrar terras e água, com reflexos na produção, no comércio, na Soberania Nacional e na segurança alimentar.

PALAVRAS-CHAVES: Obtenção de terras por estrangeiros. Estrangeirização de terras. Competição interna e global. Comida e água. Soberania e segurança alimentar.

ABSTRACTS: We treat the phenomenon of land foreignization as obtaining and not acquisition or purchase and sale, firstly because the means is not always a valid and registrable legal transaction and, secondly, because there are cases of land grabbing and a lot of legal uncertainty in the national legal system. The foreignization of land advances on the

[4] CHARAUDEAU, Patric. Manipulação da Verdade: do triunfo da negação às sombras da pós-verdade. Tradução de Dóris de Arruda C. da Cunha, André Luis de Araújo. São Paulo: Contexto, 2022; citação às fls. 17.

[5] DEVISATE, Rogério Reis. Do Pau-Brasil à Pansoberania: o vencedor fica com tudo. A Gazeta do Amapá, 29.4.2023: https://agazetadoamapa.com.br/coluna/3443/do-pau-brasil-a-pansoberania-o-vencedor-fica-com-tudo

world stage, leading even the USA, considered an example of freedom in business, to restrict the acquisition of land by foreigners, starting in cases that envolves (only) 100 hectares. Let's imagine what they would do with the quantity traded in Brazil and the world! Brazil is already one of the five countries that sells it`s lands to foreigners and this has not given us any privileges, on the contrary, it leaves us more vulnerable - still not as much as the African continent, which is being devoured. The practice allows control of land and water as a consequence food pro8duction. The world will suffer from a lack of food and water and will have more political and economic power and to feed its nationals whoever concentrates more land and water, with impacts on production, trade, National Sovereignty and food security.

KEYWORDS: Obtaining land by foreigners. Foreignization of land. Internal and global competition. Food and water. Sovereignty and food security.

1. INTRODUÇÃO

Qual o motivo pelo qual empregamos, neste artigo, a palavra "obtenção" e não "aquisição" ou "compra" de terras por estrangeiros, para abordar o contexto da estrangeirização das terras?

Pensamos que as expressões "aquisição" ou "compra" exijam purista consideração sob o pálio do Direito Privado, decorrente de regular e jurídica negociação entre pessoas físicas e/ou jurídicas, o que exige um prius lógico, relativamente ao objeto do negócio jurídico, com a necessidade de que as terras tenham sido correta e anteriormente destacadas do patrimônio público, para o seu correto e jurídico ingresso no patrimônio privado, assim saindo do regime de Direito Público para o de Direito Privado. Portanto, o destaque não poderia ter vícios, as terras não poderiam ter sido griladas ou envolver bem for a do comércio.

Ademais, compra e aquisição têm o mesmo sentido, indicando ato ou efeito de se adquirir, obter e tornar-se proprietário e, como, no Brasil, há pendências de regularização fundiária, é razoável o risco de haver envolvimento de terras devolutas ou terras públicas inalienáveis – com aparência de particular - e processos de aparente apropriação em decor-

rência de originária grilagem de terras públicas, negócios envolvendo áreas maiores do que os limites legais (como exemplifica a Ação Civil Pública ajuizada pela Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG e a Associação de Plantadores de Cana do Médio Tietê - ASCANA)[6] e compra por interposta pessoa ou mediante a aquisição do controle societário de empresas nacionais.[7] Daí a escolha da palavra "obtenção" de terras por estrangeiros, no lugar de "aquisição" ou "compra.

Pensamos que o tema não pode ser visto como uma "fotografia" impermeável a outras circunstâncias, devendo ser visto como num "filme", com as suas várias implicações.

2. A ESTRANGEIRIZAÇÃO, ALÉM DO ÓBVIO: DOUTRINA ESTRANGEIRA E BREVE PANORAMA GLOBAL

Essas considerações preliminares são fundamentais, porquanto, a partir dela desenvolveremos aspectos e reflexões sobre o contexto, ocorram aqui e em outros lugares do planeta, com a constatação de que não

[6] Exemplilfica a decisão liminar em Ação Civil Pública, proferida pelo Juízo de Direito da 4ª Vara Cível da Comarca de Marília/SP, em ação ajuizada pela **Associação Brasileira do Agronegócio** (ABAG) e pela **Associação dos Plantadores de Cana do Médio Tietê** (ASCANA), envolvendo processo de estrangeirização das terras, "*pela aquisição ou pelo arrendamento de terras, de forma acelerada, por estrangeiros, estando muito presente em países em desenvolvimento, como o Brasil, que, em regra, são pobres em investimentos, mas ricos em recursos naturais, o que os torna bastante atrativos a investidores de países ricos com recursos naturais escassos*." (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, Aquisição de imóvel rural por estrangeiro: decisão determina respeito ao limite legal, p. 10.10.2022. Fonte https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/aquisicao-de-imovel-rural-por-estrangeiro-decisao-determina-respeito-ao-limite-legal. Acesso em 03.11.2023, 22:44h). A decisão judicial fala em empresa com "atuação comercial na Ásia, Europa e Estados Unidos" (fonte cit., com referêcia à decisão reproduzida no site Conjur, remetendo ao endereço https://www.conjur.com.br/dl/compra-terras-estrangeiros.pdf), com a Petição Inicial citando importante decisão do Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido: "Limitar a aquisição da propriedade de parte do território nacional por estrangeiros ou por empresas brasileiras controladas por estrangeiros é dar efetividade à soberania nacional (art. 1º, inciso I, CF), princípio fundamental da República Federativa do Brasil, garantindo a independência do Estado brasileiro (art. 4º, inciso I, CF) na definição das políticas agrárias a serem implementadas, em busca do almejado desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, CF)." (STJ, REsp 1874460/CE. Rel. Min. Marco Buzzi. j. em 15 dez. 2020. DJe 17 dez. 2020)

[7] STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 1.641.038 – CE, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, j. 06.11.2018. Trecho da Ementa: ..."Por força do art. 1º, § 1º, c/c art. 8º da Lei 5.709/71, a pessoa jurídica brasileira também incidirá nas mesmas restrições impostas à estrangeira, caso participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior. 5. As mesmas limitações existentes na aquisição de terras rurais existentes para as pessoas estrangeiras – sejam naturais, jurídicas ou equiparadas – devem ser observadas na usucapião desses imóveis". Fonte https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201602058136&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Consulta em 03.11.2023, às 23:11h

se vê objetivo se garantir segurança alimentar para a humanidade e sim instrumentalizar nova versão da acumulação de capitais e de controle de dominação econômica e poder político, a ponto de Dambisa Moyo[8] nos alertar:

> Cuando - más temprano que tarde - llegue el día del juicio final en forma de escasez de recursos, ¿quién estará listo, repleto de stocks y a punto? Con precisión, ejecución y previsión, China está haciendo todo lo necesario para estar preparada para ese fatídico momento.

Comida e água são elementos vitais. Infelizmente, no mundo há fome e sede, o que importa – e muito – sob vários aspectos, inclusive para se analisar o tema da estrangeirização de terras, com considerações de doutrina estrangeira e nacional sobre o tema e os seus contextos relacionados ao mercado global, ao monopsônio[9], à geopolítica, à soberania alimentar, à Soberania Nacional, ao controle das terras férteis, da água doce potável e das globais cadeias de alimentos, estrategicamente utilizadas num sistema de poder e dominação.

Observemos que o mundo se globalizou e as tradicionais fronteiras nacionais não mais são vistas como barreiras de difícil transposição, notadamente diante da mundialização do capital e dos investimentos. Todavia, isso não trouxe apenas vantagens, como, dentre outros eméritos pensadores, explicam Hans-Peter Martin e Harald Schumann[10], em clássica obra:

> Em fins do ano de 1995, no The Fairmont, hotel de São Francisco, Califórnia, durante 3 dias reuniram-se alguns dos mais proeminentes líderes mundiais,

[8] MOYO, Dambisa. **El ganhador se queda com todo**: la fiebre china por el control de los recursos naturales y lo que supone para el mundo. Traducción de Casandra Viñuela. Barcelona: Galaxia Gutemberg, S.L, 2013, p. 421 (em livre tradução: "Quando – mais cedo ou mais tarde – o dia do juízo final chegar na forma de escassez de recursos, quem estará preparado, abastecido e pronto? Com precisão, execução e previsão, a China está a fazer tudo o que é necessário para estar preparada para esse momento fatídico.").

[9] DEVISATE, Rogério Reis. Monopsônio chinês afeta o mundo. A Gazeta do Amapá, 18.3.2023. Na internet, https://agazetadoamapa.com.br/coluna/3289/monopsonio-chines-afeta-o-mundo.

[10] MARTIN, Hans-Peter e Harald Schumann. A armadilha da globalização. (título original Globalissierungsfalle - Tradução Waldtraut U. E. Rose e Clara C. E. Sackiewicz). São Paulo: Globo, 1998, 352 fls., p. 10/12 – trechos.

> como Margaret Thatcher, Mikhail Gorbachev, George Bush e George Shultz, para tratar dos "caminhos para o século 21, "rumo à um anova civilização", com o futuro tendo sido resumido no "neologismo "20 por 80" e "tittytainement". "Vinte por cento da população mundial em condições de trabalhar no século 21 bastariam para manter o ritmo da economia mundial [...] E o resto? Cerca de 80% [...] "os 80% de baixo terão enormes problemas" [...] "ter o que almoçar ou ser almoçado" [...] Ao cunhar a expressão, Brzezinski pensou [...] nustura de diversão anestesiante e alimento suficiente – o "entretetanimento", numa tentativa de tradução -, a vasta legião de frustrados e excluídos poderia ser mantida satisfeita.

Essa situação atrai a oportuna lição de Edmilson Brito Rodrigues:[11]

> [...] os eventos não são decisões resultantes só de processos internos, mas são afetados, em maior ou menor grau, por decisões e atuações exteriores ao território, a depender do grau de dependência deste [...] Para isso contribui a atitude dos governos, haja vista que a regra tem sido o abandono da política em favor das corporações, a abdicação da gestão do território para o povo.

A respeito, Viviane Forrester[12], é precisa na sua análise - e nos adverte:

> é para o bem deles – e para o de todos, já que o bem de todos, é claro, passa pelos seus próprios "bens" [...] essas redes econômicas privadas, transnacionais, dominam então cada vez mais os poderes estatais [...] uma espécie de nação que, fora de qualquer território [...] comanda cada vez mais as instituições dos diversos países, suas políticas [...]

Em anos recentes temos observado que guerras tradicionais não mais são imprescindíveis ou necessárias, quando o objetivo é a obtenção

[11] RODRIGUES, Edmilson Brito. Território e Soberania na Globalização: Amazônia, jardim das águas sedento. Belo Horizonte: Fórum, 2012, 459 fls, p. 191.

[12] FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 30.

de terras para a produção de alimentos, o uso da água e afins, como tem ocorrido no mundo, notadamente no imenso continente africano e em proporções impressionantes. Isso encontra eco na opinião de Al Gore[13], ex-vice Presidente dos Estados Unidos da América, quando falava que

> Historicamente, as disputas internacionais pelo acesso aos recursos hídricos resultaram em poucas guerras, apesar de os conflitos dentro das nações decorrentes do mesmo motivo terem produzido distúrbios sociais e, às vezes, confrontos violentos. Por outro lado, no passado, a luta por terras sempre foi uma causa comum para os confrontos bélico [...] o grau de controle dos governos (e das elites que comandam muitos desses governos) sobre os direitos de propriedade é alto em várias partes do continente [...] declarou ao The Guardian:"As empresa estrangeiras estão chegando em bando e privando as pessoas da terra que ocuparam por séculos. Ninguém pergunta o que os nativos acham e as negociações ocorrem em segredo. A única coisa que a população local vê é a chegada de tratores para invadir suas terras. [...] Além da escalada das compras de terras internacionais [...] incluem problemas como uso da água, manejo do solo e impacto sobre os agricultores locais, cujos direitos pré-coloniais de posse muitas vezes são ignorados.

Aliás, bom registrar o que ensina Mário de Cesar Flores[14], falando em "controle territorial com ocupação não resistida" e em "força de paz, um eufemismo escapista, já que impor ou manter a paz (peace enforcement e Peace keeping) pode exigir combate".

Curiosamente, já se lutou mais pela terra e pelo que significa, enquanto, hoje, lideranças cedem assinando acordos e dispondo sobre terras, consentindo com algo para o qual talvez não tenham legitimidade e em procedimentos nem sempre transparentes e, decerto, pensando no destino dos países e das terras, arrastando consigo a população "repre-

[13] GORE, AL. **O futuro**. Tradução Rosemarie Ziegelmaier. São Paulo: HSM Editora, 1ª edição, 2013, p. 204/205.

[14] FLORES, Mário de Cesar. **Reflexões estratégicas**. São Paulo: Reflexões, 2002, 111 fls, p. 37 e p. 71 – trechos.

sentada". Vejamos o alerta de Atos Dias e Thiago Lima:[15]

> De acordo com a base de dados Land Matrix (2018) – uma das mais importantes sobre o tema da aquisição transnacional de terras – dos 1394 acordos transnacionais coletados pela plataforma de 2000 até então, 95% se deram pela via formal contratual, enquanto que apenas 5% constituiram-se de acordos informais entre partes. O que à primeira vista parece regrar o atual processo de intercâmbio de terras, portanto, são os acordos no lugar de armas. O investimento consentido (ou a promessa de investimento) no lugar da invasão.

Soa oportuno lembrar lição de Churchill, após o acordo firmado entre Hitler e o 1º Ministro britânico Neville Chamberlain, supostamente hábil a fazer cessar a pretensão expansionista alemã: "Entre a desonra e a guerra, escolheste a desonra, e terás a guerra"[16]. Nisso falamos pela complacência de alguns em ceder o uso e a detenção da "galinha dos ovos de ouro"[17] a terceiros que, se apropriando de vastas terras e das águas, muito cobrarão pelo que significam, como já registramos:

> Do Pau-Brasil às situações modernas, a exploração sempre foi a tônica nas relações bilaterais e multilaterais. Servimos mais do que fomos servidos.
>
> Todavia, enquanto tivermos a galinha dos ovos de ouro, teremos a possibilidade de vender produtos. A partir do momento em que perdermos o domínio e controle sobre a matriz generosa de tanta fartura e riqueza, ficaremos sem nada.

E mais: com o volume negociado, como faria o país para retomar essas terras, se necessário fosse, digamos, em futuro distópico? Mais: se

[15] DIAS, Atos e Thiago lima. Aquisição Transnacional de Terras: Peculiaridades e continuidades de uma novidade velha. Artigo. In *LIMA, Marcos Costa e Eduardo Matos Oliveira (org.). Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva. Recife: Fasa, 2019, p.* 59

[16] DEVISATE, Rogério Reis. Assassinaram o sono nesta semana. Diário de Minas, 21.10.2023. Na internet, https://diariodeminas.com.br/Publicacao.aspx?id=446760.

[17] DEVISATE, Rogério Reis. Do Pau-Brasil à Pansoberania: o vencedor fica com tudo. A Gazeta do Amapá, 29.4.2023: https://agazetadoamapa.com.br/coluna/3443/do-pau-brasil-a-pansoberania-o-vencedor-fica-com-tudo

os que as obtiveram se negarem a isso e tiverem apoio dos seus governos, como faríamos ante boicotes ou a apresentação de armas e modernos exércitos? Querem as terras pelo valor que possuem, que é muito superior ao seu preço.

Sobre isso, recentemente escrevemos:[18]

> A doutrina estrangeira bem demonstra a dimensão da parceria do continente africano com a China. São livros não publicados no Brasil, com títulos como China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa[19] (Segundo continente da China: como um milhão de migrantes estão construindo um novo império na África), THE DRAGON'S GIFT the real story of china in africa[20] (O presente do dragão: a estória real da China na África) e Will Africa Feed China? [21] (A África alimentará a China?).
>
> Há outros, sobre temas correlatos e aquelas vastas áreas continentais, dos quais ora destacamos: Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo[22] (Como o mercado de terras cria o novo colonialismo), Il land grabbing e la guerra d'Africa[23] (A grilagem de terras e a guerra na África) e Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland[24] (Grilagem de terras na África: a corrida pelas ricas terras agrícolas da África). Por mais de 20 anos temos estudado o tema, a respeito publicando artigos e os livros Grilos e Gafanhotos,

[18] DEVISATE, Rogério Reis. **Terras para estrangeiros: e se o maior parceiro comercial virar concorrente?** Site Consultor Jurídico, p. 28.4.2023. Fonte https://www.conjur.com.br/2023-abr-28/rogerio-Devisate-compra-terras-produtor-estrangeiro

[19] FRENCH, Howard W. **China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa.** USA. Knopf; 1st edition. 2014. 304 pages.

[20] BRAUTIGAM, Deborah. **The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa.** Reino Unido. OUP Oxford; Illustrated edition, 2011. 414 p.

[21] BRAUTIGAM, Deborah. **Will Africa Feed China?** Reino Unido. -Oxford University Press; 1st edition. 2015, 247 páginas.

[22] LIBERTI, Stefano. **Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo**. Italian. Minimum Fax, 2011, 903 p.

[23] DI SALVO, Michele. **Il land grabbing e la guerra d'Africa.** Italian. 2014. 135 páginas.

[24] DEMISSIE, Fassil. **Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland.** USA, Routledge, 2017. 154 p.

> Grilagem e Poder[25] e Grilagem das Terras e da Soberania[26]. (Grifo nosso).

Como se vê, o tema tem aspectos muito além da cognição limitada do negócio privado de compra e venda, envolvendo elementos outros, de inegável valor e necessária consideração.

3. ORIGENS DA ESTRANGEIRIZAÇÃO NOS MOLDES CONTEMPORÂNEOS: ANOS 1960 E CPI DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS

Ademais, a doutrina tem falado que o contexto teria se iniciado nos anos 1970[27] e é evidente que, à época, a globalização se delineava em nova fase de acumulação de capitais, em escala planetária, pela formação de vastas redes, de fluxos e influxos, nos mercados globais. Ocorre que, no Brasil, o problema se iniciou nos anos 1960, com forte investida de estrangeiros, em ação que envolvia milhões de hectares - judicialmente já recuperados - diante das fraudes e absurdas situações detectadas, bem exploradas e investigadas, no contexto da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros.

Na obra Grilagem das Terras e da Soberania[28], abordamos detalhes da CPI e, também, aspectos do inquérito policial, do processo criminal e de decisões judiciais, inclusive de declaração de nulidade e de cancelamento de Registro Torrens, por ter sido fraudado, bem como de decisões judiciais canceladoras de registros imobiliários e títulos de origem.

---

[25] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilos e Gafanhotos, Grilagem e Poder.** Ed. Imagem. Rio de Janeiro, 2017, 181 páginas.

[26] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania.** Ed. Imagem. Rio de Janeiro, 2017, 416 páginas.

[27] SECCHI, Bernardo. **A cidade dos ricos e a cidade dos pobres.** Tradução de Renata de Oliveira Sampaio. Belo Horizonte: Ed. Âyinê, 2019, 115 fls, introdução à edição brasileira, por Roberto Andrés, p. 8 (..."quando inicia-se "em escala planetária um anova fase de acumulação", baseada na formação de vastos mercados. A globalização que foi levada a cabo nas décadas seguintes teve como instrumento a desregulamentação de mercados e a abertura para fluxos de capitais e mercadorias"... – trecho destacado).

[28] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania.** Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, 412 fls.

Para dar, aqui, pequeno exemplo do contexto da aludida CPI, recorreremos a anterior texto nosso:[29]

> A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros é regulada pela Lei 5.709/71, contundente resposta ao grave cenário revelado pela CPI da venda de terras a estrangeiros (Congresso Nacional, 1967), que estudamos profundamente, quando tivemos acesso aos seus vários volumes e apensos, ora destacando breves trechos do que a respeito já escrevemos:
>
> *No Volume II há peculiar documento, intitulado "Audiências perante a Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda, do Senado dos Estados Unidos das América", onde consta importante depoimento lá prestado (fls. 235 e seguintes), no qual lemos:*
>
> *[...]*
>
> *O Sr. Senador [...] – Quantos acres calcula V. Sa. Que possua? [...] – Bem, ao todo, possuo entre dois e meio e três milhões de acres lá [...] Não há experts na América Latina: há tão-somente graus de ignorância".*

Do seu amplo contexto, também lembramos:[30]

> *Na mesma CPI, na reunião havida em 18.10.1967, consta indignação de depoente estrangeiro, por necessitar de autorização governamental para explorar o subsolo das terras [...] na busca por minérios [...]: O SR. DEPUTADO HÉLIO NAVARRO - V. Sa. Tem autorização do Governo brasileiro para explorar o subsolo de suas propriedades?*
>
> *O SR. DEPOENTE - Não pedi, não desejo, não quero e não necessito dessa permissão. O SR. DEPUTADO HÉLIO NAVARRO - Necessitar, V. Sa necessita, se quiser explorar as terras.*

[29] DEVISATE, Rogério Reis. Site DireitoAgrario.com: **Estados Unidos criam novas restrições para a venda de terras a estrangeiros.** 06.6.2023. Fonte https://direitoagrario.com/estados-unidos-criam-novas-restricoes-para-a-venda-de-terras-a-estrangeiros/; consulta em 05.11.2023.

[30] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania.** Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, p. 312.

Adiante, na mesma obra[31], concluímos que a questão "é muito mais do que um negócio de compra de terras e que o descontrole do Brasil sobre o seu território - e dos negócios a respeito havidos - é muito mais prejudicial do que parece".

Tivemos a ímpar oportunidade de consultar, nos arquivos do Congresso Nacional, os originais dos 8 volumes e anexos da aludida CPI e de utilizar o seu conteúdo em livro[32] e artigos, inclusive em texto vocacionado a homenagear o seu cinquentenário e a sua importância no cenário jurídico-político nacional[33] que, adiante, trataremos como Anexo I.

É crível que parte do aparente conflito entre ser a favor ou contra o instituto ceda ao se conhecer o inteiro teor daquela CPI e o que se escreve hoje, aqui e no exterior (neste caso, em outras línguas e sobre outras realidades, não distintas da nossa).

4. ATÉ OS ESTADOS UNIDOS, AGORA, MUDAM PROCEDIMENTOS PARA SE DEFENDER CONTRA A ESTRANGEIRIZAÇÃO DAS SUAS TERRAS

Ao que foi dito deve ser considerado importante fato recente, havido nos Estados Unidos, país compreendido como de ampla liberdade negocial, que, recentemente, se insurgiu contra a aquisição de (apenas) cerca de 100 hectares por nacionais de outro país, como, em artigo, registramos[34]:

> O Departamento do Tesouro dos Estados Unidos anunciou nessa sexta-feira (5) que a compra de terras [...] pode se tornar mais difícil para empre-

[31] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, p. 313.

[32] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, p. 316/317.

[33] DEVISATE, Rogério Reis. Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro: cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou). Site Jus Navigandi, 03.12.2017: https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro/2; consulta em 05.11.2023, às 19:06h.

[34] DEVISATE, Rogério Reis. Site DireitoAgrario.com: Estados Unidos criam novas restrições para a venda de terras a estrangeiros. 06.6.2023. Fonte https://direitoagrario.com/estados-unidos-criam-novas-restricoes-para-a-venda-de-terras-a-estrangeiros/; consulta em 05.11.2023

> sas e cidadãos estrangeiros sob a nova regra elaborada pelo órgão e publicada hoje (5) no Registro Federal dos EUA. De acordo com a Reuters, a nova medida expandiria a jurisdição do Comitê de Investimento Estrangeiro do Tesouro, entidade responsável por revisar investimentos estrangeiros e transações imobiliárias para possíveis impactos na segurança nacional. [...] A proposta do Tesouro acontece depois que o Grupo Fufeng da China comprou, em julho de 2022, 121 hectares com planos de construir uma fábrica de moagem de milho [...].

Se apenas pouco mais de 100 hectares ensejaram essa reação, lá, o que dizer da situação nacional? Isto deve nos fazer refletir.

5. ESTRANGEIRIZAÇÃO: SIGNIFICADOS MAIS AMPLOS

De toda sorte, independentemente do seu termo inicial e delineamento multifacetado, Bernardo Mançano Fernandes[35] nos auxilia a compreender o tema:

> A palavra estrangeirização traz o significado da invasão de estrangeiros no controle do território. Em espanhol, a palavra acaparamiento tem o sentido de monopólio, e, em inglês, a expresssão land grabbing tem o sentido de grilagem de terras. Invasão, monopólio, grilagem são significados fortes que representam uma relação de dominação com a exploração e a expropriação entre países, governos, empresas e comunidades. [...] Essa combinação de velhos e novos elementos se expressa pelo avanço do capitalismo rentista em escala mundial (oliveira, 2010) em meio a uma conjuntura contraditória de "supersafras" e crises alimentares. [...] alguns países, para atender a seus interesses, exploram extensas áreas agrícolas em outros países sem levar em conta necessidades locais (Borras et al., 2011b; Fernandes,

[35] FERNANDES, Bernardo Mançano. Os usos da terra no Brasil: debates sobre políticas fundiárias / Bernardo Mançano Fernandes, Clifford Andrew Welch, Elienai Constantino Gonçalves. – 1. ed. – São Paulo: Cultura Acadêmica: Unesco, 2014. (Vozes do campo), P. 81 a 83 (nossos os grifos ou destaques)

2011). (Grifo nosso).

Importa lembrar lição de Roberto Freire[36], a nos levar a outras reflexões:

> [...] há uma cobiça internacional sobre a extraordinária riqueza brasileira em biodiversidade, vista por empresas transnacionais como patrimônio da humanidade, apenas enquanto não registram patentes sobre tais recursos [...].

6. NACIONALISMO E O ESVAZIAMENTO DA NOSSA LIDERANÇA GLOBAL, COM O CASO DA BORRACHA E OUTROS CASOS

Se outros podem ser nacionalistas e, assim, agir de modo expansionistas, então também podemos ser nacionalistas e defender o que é nosso contra tais pretensões. O tema não é analisado sob qualquer sorte de enfoque discriminatório ou contrário ao interesse de outras nações buscarem expansão mercantil ou ampliação da sua produção em terras alheias, apenas consideramos que também temos os nossos interesses nacionais de usar, fruir e gozar das terras nacionais em benefício, presente e futuro, para a Nação e os brasileiros.

Nas origens, sem pretensão de explorar o contexto, pelo reduzido espaço destas linhas e por não ser o foco deste estudo, podemos dizer que, de "caçadores e coletores", passamos a criar a e plantar e, num salto no tempo, na região do Crescente Fértil, no Oriente Médio, onde surgiu a escrita cuneiforme – e, portanto, os primeiros registros gráficos ocidentais – a desenvolver técnicas agrícolas, valendo-nos da fertilização do solo, por conta das anuais cheias dos rios, utilizando-se a produção para o consumo e destinando-se o excedente para comercialização.

Diferentemente, no contexto da estrangeirização das terras, o foco é a megaprodução em um território para se levar toda a produção para outro país e povo. Utiliza-se do espaço geográfico alheio para se obter

[36] FREIRE, Roberto. A farsa ecológica. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1992, p. 19

produção própria para alimentar os seus nacionais, enquanto pouco ou nada fica para aqueles que nasceram nos países onde a estrangeirização ocorre, já que tudo é feito e dirigido para o bem da nação que obtém as terras e o domínio das cadeias produtivas.

Para nos lembrar de que fomos a maior potência do mundo no comércio de borracha e que acabamos ultrapassados, André de Paiva Toledo[37] ensina:

> A utilidade econômica da biodiversidade tropical atiça a cobiça [...] tinham o objetivo de boicotar economicamente uma nação rival [...] com o intuito da quebra de monopólio da borracha detido pelo Brasil, país que representava 95% do mercado internacional, a Grã-Bretanha, em 1876, forneceu toda a estrutura essencial para que Henry Wickham retirasse clandestinamente do país sul-americano 70 mil sementes de seringueira, que seriam enviadas às colônias britânicas na Ásia. [...] Esse exemplo de biopirataria levou [...] ao irreversível colapso da produção de borracha [...] livre acesso a componentes do patrimônio nacional de um outro Estado.

O contexto, Gilberto Marques[38] bem define, quando diz:

> Os países dependentes vendem mercadorias com grande incorporação de trabalho por um preço abaixo do valor. Por outro lado, compram mercadorias industrializadas (algumas a partir de matéria-prima produzida no país subdesenvolvido) por um preço elevado. Resultado: bnessa relação de compra e venda os países dependentes perdem e os dominantes ganham.

O Desembargador Osny Duarte Pereira[39], escreveu:

---

[37] TOLEDO, André de Paiva. Amazônia: soberania ou internacionalização. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 363, 364 e 365 – trechos citados.

[38] MARQUES, Gilberto de Souza. Amazônia: riqueza, degradação e saque. São Paulo: Expressão Popular, 2019, 296, fls. 109, nota 20.

[39] PEREIRA, Osny Duarte. Desnacionalização da Amazônia. São Paulo: Ed. Fulgor, 1958, 223 fls. 35/36

> [...] Dominação por meio de capitais em vez de conquista territorial [...] Taft, que foi presidente dos EE.UU., de 1909 a 1913, teve ocasião de anunciar [...] "Todo o hemisfério será nosso já que em virtude de nossa superioridade racial é nosso moralmente" [...] deveria seguir-se a imigração de capitais, capitais privados, monopolistas, pois somente estes podem correpomer os governos locais e submetê-los ao domínio dos trustes, arrasando a indústria nacional. [...] Quem vende a máquina entrega o poder [...] os trustes [...] tem sete fôlegos e paciência de gato [...].

Oportunidades perdidas! A respeito, convém relembrar reflexão contida em já clássica obra de Giambiagi e Schwartsman[40]:

> Ainda em outro contexto, defrontado com os dramas da sua Argentina, o escritor Jorge Luis Borges certa vez manifestou o seu desânimo com a situação daquele momento, dizendo que "em outras épocas, eu estava muito inquieto pelo meu país, mas agora estou desesperado.

7. "REPÚBLICA DAS BANANAS": A EXPRESSÃO SURGE PELA ESTRANGEIRIZAÇÃO DAS TERRAS, EM HONDURAS

Se ocorreu com aquele produto, por qual motivo não pode ocorrer com a produção de alimentos em grande escala e com o domínio sobre as fontes de água doce pura? A propósito, para a nossa reflexão, sobre situação semelhante, analisando a força da norte-americana United Fruits na América-Central, é bom considerar a dimensão do que diz Plínio de Abreu Ramos[41], ao se referir ao processo histórico e à força de negócios estrangeiros em outro país sul-americano: "John Guther registra o seguinte no "Drama da América Latina": Honduras é, por excelência, a República das Bananas; pouco mais ou menos que um feudo [...] A dita

[40] GIAMBIAGI, Fabio e Alexandre Schwartsman. Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, 243 fls., p. 102.

[41] RAMOS, Plínio de Abreu. Foster Dulles e a invasão da Guatemala. São Paulo: Ed. Fuloor, 1958, 159 fls., p. 67/68.

companhia fiscaliza os portos, as enseadas e as plantações"[...].

Observemos, ainda, como já falamos, que o processo não pode se visto e considerado, apenas, sob o enfoque do Direito Privado, porquanto além do Direito Agrário e do Direito Civil, envolve os já mencionados aspectos de Direito Público, de princípios de proteção do Estado e da Nação e dos brasileiros, com a própria diretriz constitucional (art. 190) de se restringir tais aquisições. Por qual motivo a cognição mais ampla é a mais adequada à compreensão do tema: por vários motivos, inclusive pelo fato de que nos períodos de maior mais comida e produção agrícola, havia salto qualitativo no pensamento da humanidade.

Assim, não há como se dissociar o desenvolvimento e o progresso da humanidade dos ciclos de maior safra de alimentos e de melhor nutrição das pessoas, do mesmo modo que não se pode deixar essa variável à mercê de forças estrangeiras e múltiplos interesses econômicos transnacionais, sob pena de extrema vulnerabilidade da Nação e dos brasileiros. Aliás, sobre a geopolítica do Século XX e a criação da ONU, dos escombros da fracassada Liga das Nações[42], Fehrenbach[43] escreve: ..."qualquer ideia de extinguir o exército e a marinha e substituir tudo isso por um voto; isto também não estava em jogo. Os Estados Unidos queriam uma ONU em parte para ajudar sua própria segurança"[...].

Chomsky[44] explica:

> [...] estamos creando "uma nueva era imperial" com um "gobierno mundial de facto" que tiene sus propias instituciones" [...] Como era de se esperar, toda esta estrutura para la toma de decisiones responde basicamente a las empresas multinacionais, la banca internacional y otras instituciones por el estilo. También represtna um golpe eficaz contra la democracia [...] el proceso de toma de decisiones al nível ejecutivo, lo que provoca um "déficit democrático", es decir, una menor influencia de los organismos parlamentários y de la población.

[42] DEVISATE, Rogério Reis. ONU, consenso distante e veto do veto. Diário de Minas, 01.11.2023. https://diariodeminas.com.br/Publicacao.aspx?id=449804

[43] FEHRENBACH, T. S. O que há por trás da ONU. Tradução de Hamilton Salermo. Rio de Janeiro: Distribuidora Naconal de Livros Ltda, 1967, 457 fls, página 104.

[44] CHOMSKY, Noam. Cómo funciona el mundo. Argentina: Katz Editores. 2012, 358 fls., p. 91.

8. ALIMENTOS NA MESA DAS FAMÍLIAS: SAÚDE E RIQUEZA DAS SOCIEDADES

Todo o ciclo humano gira em torno da comida. Não há nada que substitua a alimentação nos corpos humanos. Mesmo nos ciclos altamente tecnólogicos em que vivemos, com a inteligência artificial brotando, a imensa conexão que a internet nos propiciou, aproximando pessoas, inclusive de línguas distintas, etc, ainda precisamos nos nutrir para nos manter vivos.

E, quanto ao processo de nutrição, precisamos de água pura e potável e de comida. Não há substituto bioquímico para esse processo. O corpo humano é um conglomerado de células que precisam ser alimentadas. O processo de alimentação dessas células exige água e nutrientes. Então, antes de avançar e muito além de qualquer ideia pré-concebida, é fundamental compreender que estamos presos numa cadeia viva perfeitamente integrada, onde tudo está conectado e funcionando, com sincronicidade.

Neste rumo de pensamentos, a humanidade é dependente da comida e, por óbvio, da sua produção e comercialização. A história registra que nem todos os seres humanos tiveram acesso aos alimentos de modo similar. Enquanto mesas ostentavam banquetes fartos, outras se apresentavam com pratos vazios. Nesse ponto, aspectos históricos, naturais, climáticos e econòmicos variados representaram o móvel ensejador desse resultado desigual e trágico, embora registre-se que a maior fome intencionalmente provocada ocorreu no Holomodor, resultante da ação intencional do regime socialista soviético que, sob o comando de Stalin, desviou a produção de alimentos da rica e fértil Ucrânia, condenando milhões à morte. Registrado em várias obras literárias, o fato histórico também está condensado em filme, intitulado Mr. Jones (2019), no Brasil initulado À sombra de Stalin[45], que bem representa o drama e demonstra do que o ser humano é capaz de fazer com o seu semelhante.

A água doce não é farta no mundo e isso não pode ser desconsiderado e precisa ser mais bem informado a todos. A respeito, Edmilson Brito

[45] Internet. Wikipedia. https://en.wikipedia.org/wiki/Mr_Jones_(2019_film).

Rodrigues[46] explica importante nuance:

> Com base nesse documento de 1996, o BIRD reúne as corporações privadas, entre as quais as "gigantes da água" [...] para criar o Conselho Mundial da Água (WWC, sigla do inglês) [...] a água torna-se fronteira, passa a constituir objeto do motor da globalização.

E mais: "A economia globalizada está mudando a definição de água, de propriedade pública para um bem privado".[47] De toda sorte, independentemente do regime jurídico-político de cada Nação, há fome até no país mais rico em petróleo do mundo: a Venezuela. Em outras proporções, também há no Brasil, na China e em várias partes do mundo, como a história, em episódios, registrou em vários tempos e partes do Planeta.

É inefável definir quem a causa a fome e o que significa para quem a sente.

Por isso é importante que este fato seja lembrado, para fins desta linha de pensamento, para sustentar a fundamental importância de ações governamentais tendentes ao fortalecimento da Soberania Alimentar.

Ademais, sempre achamos mais verde a grama do vizinho.

Quantas guerras e conflitos ocorreram em busca de riquezas, água e terras férteis, pela cobiça, pela vaidade e pela necessidade de se ter comida e água potável? Terras férteis sempre significaram produção de alimentos. A irrigação logo ganhou lugar na história humana e propiciou crescente produção de alimentos.

Ainda hoje, mesmo nos contextos da Globalização, ocorrem os fenômenos acima referidos, apenas com a nuance de que as guerras tem sido mais frequentemente de mercado e econômicas, nos mercados correntes e futuros, tendo em vista que a inadiavel necessidade de se assegurar hegemonia, recursos e comida para cada povo.

Esses esforços governamentais tentam assegurar o mínimo existencial para o elemento subjetivo de cada Nação, pois sem comida há a

[46] RODRIGUES, Edmilson Brito. Território e Soberania na Globalização: Amazônia, jardim das águas sedento. Belo Horizonte: Fórum, 2012, 459 fls, p. 35.

[47] RODRIGUES, Edmilson Brito. Território e Soberania na Globalização: Amazônia, jardim das águas sedento. Belo Horizonte: Fórum, 2012, 459 fls., p. 257.

tendência de que a população vá para as ruas, o que afeta a estabilidade de qualquer governo. Observemos que os países mais ricos têm comprado alimentos e adquirido terras em outras regiões, para assegurar o fluxo de comida para os seus nacionais.

O Direito Agrário tem importante posição estratégica. Por essa vital circunstância, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência exclusiva para legislar a respeito, situando-o como ramo próprio do Direito, no sistema jurídico nacional. Numa visão sistêmica, poder-se-ia dizer que todos os demais ramos do Direito cuidam de relações jurídicas fundamentais para o ser humano, embora todos careçam, ao longo da sua existência, de diárias doses de comida e água, para se manterem vivos e, assim, poderem ser sujeitos de direitos e obrigações.
Ademais, observemos que procuramos falar em água e comida, ao longo do texto e o justificamos: a água, além de consumível diretamente, está nos alimentos e integra os processos de produção, na irrigação e na fertilização do solo. Sem água não são absorvidos os nutrientes pelas plantas e pelos animais.

Por isso já se fala, no exterior, em grilagem de águas[48] - sobre o que já pudemos desenvolver texto -, significando apropriação indevida dsa águas de outros países, in natura ou integrantes dos processos produtivos dos alimentos. A questão não soa relevante para nós, com tantas águas em nossa rica geografia, embora seja fundamental para os que não tem tal privilêgio.

A força do setor agrícola sempre foi grande e, no Brasil, representou resistência à Monarquia a partir de certo momento, levando à Proclamação da República, do mesmo modo que estava na base de Vargas quando do movimento de 1930 e nas bases de apoio do Golpe de 1964, que levou Castelo Branco ao poder.

O sistema econômico nacional tem recebido forte influência do setor, com notórios marcantes resultados, divulgados pelos sites especializados e pelos jornais e revistas.

[48] DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem de águas. Consultor Jurídico, 24.5.2023. Fonte: https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/rogerio-Devisate-grilagem-aguas

9. O VIOLINO SOZINHO ANTE O VIGOR DA ORQUESTRA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REFORMA AGRÁRIA.

Os portugueses chegaram e ficaram caranguejando pelo litoral. Só muito depois ingressaram pelo interior, desbravando-o. O maior requisito para se receber Sesmaria era professar a fé católica. Terra havia muita. Hoje, continua havendo muitas terras e ainda há gente precisando trabalhar e regularizar as suas ocupações. A disposição das terras devolutas e programas governamentais ainda não resolveram a questão.

A Reforma Agrária deve estar além do clássico conceito, devendo se reinterpretada como Reforma no Acesso à Terra e na Integração nas Cadeias Produtivas, pois a visão remota de dar terra e enxada não resolve a questão da produção e da subsistência. Sem acesso à irrigação, sem acesso a sementes, sem acesso à rede de distribuição e mercados, a destinação não alcança toda a potencialidade possível e a eficiência ganhou status de princípio constitucinal, para o Poder Público – e se este só pode agir com eficiência, deve obrar para que esta ocorra na motivação do seu ato e, portanto, na destinação das suas ações.

Neste rumo, não se advoga ser contra o sonho da terra e de se a conquistar por lutas políticas, pois assim ocorreu em tantos países e tempos, como na Conquista do Oeste Americano e na Austrália – onde, aliás, surgiu o Registro Torrens.

A questão é que, na rede integrada, cada um pode ganhar mais e o país, como resultado, se fortalecer. O músico isolado com o seu oboé ou violino não produz o efeito sonoro da potente orquestra sinfônica. Nessa visão metafórica, a ação de um ou poucos produtores isoladamente não produz o resultado vigoroso de ações integradas às redes de produção e comercialização, com as regras da liberdade mercantil do melhor preço pelo melhor produto.

O nosso adversário não é interno e se nos apresenta sob vários mantos. Donatella Di Cesare[49] fala dos que dominam o poder, dizendo que "são eles que tramam pelas costas, que fazem passar por verdades ab-

[49] CESARE, Donatella DI. O complô no poder. Tradução de Cezar Tridapalli. Belo Horizonte: Ed. Âyiné, 2022, 172 fls., p. 79.

solutas os seus interesses disfarçados, que geram lucro a partir desse enorme abuso".

O nosso adversário é o contexto mundial, a balança de equilíbrio global entre oferta e procura e, sim, preço dos alimentos, sua produção e o controle dos meios de produção e de comercialização; somos nós mesmos, nossa incapacidade gerencial, nossos medos e nossa história de colônia dominada; são outros países, outros comerciantes e distintos objetivos, pois na economia mundializada a relação de preço, oferta e procura envolve critérios e nuances além mercado, quando inseridas na geopolítica e em interesses fora do contexto da isolada relação semeadura-colheita.

Precisamos "sair da ilha para ver a ilha", como dizia José Saramago[50] e, neste momento, apesar de serem palavras sobre outro importante setor, as lições de Daniel Yergin servem-nos de advertência e devem nos fazer refletir:[51]

> No final do Século XIX, John D. Rockfeller tornou-se o homem mais rico dos Estados Unidos graças sobretudo à venda de querosene. Por esta época, a gasolina era apenas um subproduto inútil [...] sendo despejada nos rios à noite [...] A Standard começou, em cada região, por tentar comprar entre as maiores refinarias, as empresas dominantes. Rockfeller e seus sócios aproximavam-se do alvo visado com deferência, polidez e bajulação" [...] tentando conseguir uma compra amigável. Se tudo falhasse [...] baixava os preços naquele mercado específico, forçando o concorrente a operar no prejuízo [...] procurando colocar o adversário de joelhos [...]
>
> Como resposta, a Standard Oil fez avançar o seu esforço de coleta de informações sobre mercados estrangeiros e novos concorrentes [...] inclusive por alguns cônsules americanos, que estavam na folha de pagamentos [...] No final do Século XVIII [...] a rivalidade [...] transformou a Pérsia numa questão importante da diplomacia das grandes potências [...]

[50] SARAMAGO, José. O conto da ilha desconhecida. São Paulo: Ed. Schwarcz S.A., 33 fls, p. 17.

[51] YERGIN, Daniel. O Petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 12ª ed., 2023, 1.078 fls.; trechos às fls. 14, 45, 67 e 152.

> peças de um tabuleiro de xadrez onde esá de desenvolvendo um jogo pela dominação do mundo.

Aliás, falando em Pérsia, acrescentamos que o secular império se desfez e originou vários países do Oriente Médio – região onde os conflitos até hoje são frequentes e têm marcado a história – aliás, em curso há batalha em torno da reação de Israel ao ataque do Hamas, já envolvendo interesses declarados de vários países da região.[52]

O cenário se reproduzirá com relação às terras e aos alimentos e água? Reflitamos: embargos econômicos, vacinas, controle de fungos e infestações, qualidade das sementes, química dos solos, clima e microclima, irrigação, desmatamento e outras nuances, são fatores a se considerar em amplo espectro de análise, somente assim capaz de ter avanços reais e efetivos nos processos de regularização fundiária e, nos padrões do Século XXI, de reforma agrária.

10.SE A ONU E FORÇAS GLOBAIS SE MOSTRAM IMPOTENTES PARA RESOLVER A GUERRA NO ORIENTE MÉDIO E NA UCRÂNIA. MUITO MAIS FICARIAM ACERCA DA HIPOTÉTICA IMPOSIÇÃO DE GLOBAIS RESTRIÇÕES ALIMENTARES E DE ÁGUA E SUA CONCENTRAÇÃO NAS MÃOS DE BILIONÁRIAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS E POUCOS PAÍSES

Há pouco, produzimos artigo[53] que avalia que o mundo analisa com lupa a situação no Oriente Médio, com crescente expectativa em torno das votações na ONU e da demora em surgir decisão coesa e que possa obter efetividade. PercebEmos algo indesejável no ar, como o poder de se responder ao veto do veto, com reações de esvaziamento de excelente lugar de debates em torno de ideias, interesses e possibilidades, a ponto de considerar que, "se nos ambientes com ar condicionado da ONU não se conseguir consenso, este dificilmente surgirá nos sangrentos campos de batalha".

---

[52] CNN Brasil: Saiba quais países estão envolvidos no conflito Israel-Hamas, assina Felipe de Souza, 16/10/2023 às 04:00 – Fonte: internet - https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/saiba-quais-paises-estao-envolvidos-no-conflito-israel-hamas/; consulta em 15.11.2023, às 14:35h.

[53] DEVISATE, Rogério Reis. **ONU, consenso distante e veto do veto.** Diário de Minas, 01.11.2023: https://diariodeminas.com.br/Publicacao.aspx?id=449804.

Vale lembrar que, antes das ONU, havia a Liga das Nações, criada após a 1ª Guerra Mundial, como organismo internacional pela cooperação e paz. Contemporâneos eram os quadrinhos da Liga da Justiça, formada pelo Super-Homem, Batman, Mulher Maravilha e outros, que, da Sala da Justiça, observavam e defendiam a Terra e, nas histórias, nos salvavam. Diferentemente, no mundo real, a Liga das Nações não conseguiu evitar o início da 2a Guerra Mundial, chegou ao fim e, dos seus escombros surgiu a ONU – Organização das Nações Unidas, no ano de 1945, com força militar e a presença dos Estados Unidos.

A ONU foi acompanhada pela chamada Guerra Fria, que, diante de tantas tensões e episódios próximos ao definitivo armagedon nuclear, não deixou de ser quente. É verdade que a ONU conseguiu conciliar interesses distintos e muito colaborar para manter a paz no mundo. Todavia, os seres humanos sempre viveram guerreando e a história registra episódios múltiplos e o redesenho frequente dos mapas.

Assim, o debate, a discussão e o enfrentamento dos pontos controvertidos estão exatamente na linha de previsibilidade e alvitram a convergência possível, de sorte que o consenso se crie, segundo a lógica de que a política é a arte do possível - o que nem sempre significa que o resultado delineado seja de perfeição absoluta. Como fazer isso quando o poder está com empresas privadas poderosas e transnacionais? Fracassará o formado das Nações para fazer surgir um novo modelo mais funcional?

Se a ONU não conseguir construir solução e habilmente vencer o momento, possivelmente estará assinando o seu epitáfio, pelo esvaziamento do seu elevado papel, como ocorreu com a Liga das Nações, que não conseguiu evitar a 2ª Guerra Mundial.

Se essas reflexões foram feitas diante uma grave situação em determinada região do Globo, imaginemos o quadro envolvendo restrições ao acesso à água potável e a comida, se em quadro dantesco as fontes de água e comida estiverem nas mãos de poderosos e bilionários fundos e transnacionais e países. Como a ONU e outros se portariam diante de maciças migrações e das dramáticas cenas de guerra e conflitos locais, regionais e batalhas, não por riquezas ou ideias políticas ou religiosas, mas por líquido que mate a sede e por algo que se possa mastigar?

11.CONCLUSÃO

Quando crianças, quantas vezes fechávamos os olhos por medo do escuro ou nos enrolávamos em cobertores por medo dos monstros que estariam debaixo da cama? Não podemos agir assim, quando adultos. O medo tem sido plantado, como instrumento de dominação e de instabilidade política e as reações têm sido emocionais e, portanto, não tanto racionais, enquanto os grandes players globais agem com total atenção em tempo integral. Fingir que não entendemos o que ocorre é adiar a solução para um problema que só aumentará em dimensão e gravidade.

Não se trata de ser contra a obtenção de terras por estrangeiros, até porque, no passado, muitos colonos europeus vieram para o Brasil. Todavia, não sejamos ingênuos em comparar as situações, pois, à época, vinham pessoas físicas trabalhar como colonos e, hoje, a questão que se debate, no mundo, não foca nas pessoas físicas, mas nas grandes transnacionais do mundo que têm obtido terras em países subdesenvolvidos e/ou agido, através e fundos ou de outras modalidades de investimento, para dominar as cadeias produtivas, os alimentos, a água e a política-econômica.

Podemos, ainda, considerar que nem sempre questões devem ser simplesmente tratadas por representantes eleitos, havendo casos em que a consulta direta[54] ao povo é muito importante e, é crível, este é um dos casos. Aliás, a consulta popular realizada pelo Senado Federal, acerca projeto de lei em curso[55] e isso deve ter o seu grande significado reconhecido e respeitado (senão, para que se fez a consulta?).

Muito poderia ainda ser dito e considerado, mas o espaço de um artigo não nos permite. Por isso, após as análises feitas, cremos que não soa trágico ou como teoria da conspiração a advertência feita por Jacques Généreux[56]:

[54] Como nas modalidades de plebiscito e referendo, previstas na Constituição Federal, art. 14, I e II.

[55] Devisate, Rogério Reis. **Venda de Terras a Estrangeiros**. Jornal Diário de Minas, 18.11.2023. https://diariodeminas.com.br/Publicacao.aspx?id=454161.

[56] GÉNÉREUX, Jacques. O horror político: o horror não é econômico (tradução Eloá Jacobina). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, 139 fls., p. 139.

> E amanhã, quando o horror econômico e o horror político comparecerem ao encontro marcado por nosso imobilismo e nossos filhos perguntarem: vocês dormiram enquanto estavam de guarda? Pior, ainda, não dormiram, reconheceram o inimigo e não disseram nada, não fizeram nada? – o que responderemos?

REFERÊNCIAS

BRASIL, STJ. REsp 1874460/CE. Rel. Min. Marco Buzzi. j. em 15 dez. 2020. DJe 17 dez. 2020.

BRASIL, STJ, REsp 1.641.038/CE, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, j. 06.11.2018, p. 12.11.2018.

BRASIL, TJ-SP. 4ª Vara Cível. Processo 1015442-58.2022.8.26.0344. Liminar em ACP. Disponìvel em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=9K000PPKZ0000&processo.foro=344&processo.numero=1015442-58.2022.8.26.0344. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CPI da Venda de Terras a Estrangeiros, 1967, V. II, p. 221 a 241; documento em língua inglesa, acompanhado de tradução para a língua portuguesa.

BRAUTIGAM, Deborah. The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa. Reino Unido. OUP Oxford; Illustrated edition, 2011. 414 p.

BRAUTIGAM, Deborah. Will Africa Feed China? Reino Unido. -Oxford University Press; 1st edition. 2015, 247 p.

CESARE, Donatella Di. O complô no poder. Tradução de Cezar Tridapalli. Belo Horizonte: Ed. Âyiné, 2022, 172 fls.

CHARAUDEAU, Patric. Manipulação da Verdade: do triunfo da negação às sombras da pós-verdade. Tradução de Dóris de Arruda C. da Cunha, André Luis de Araújo. São Paulo: Contexto, 2022; citação às fls. 17.

CNN Brasil. Saiba quais países estão envolvidos no conflito Israel-Hamas, assina Felipe de Souza, 16/10/2023 às 04:00. Disponìvel em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/saiba-quais-paises-estao-envolvidos-no-conflito-israel-hamas/; consulta em 15.11.2023, às 14:35h. Acesso em: 28 jul. 2024.

CHOMSKY, Noam. Cómo funciona el mundo. Argentina: Katz Editores. 2012.

CHOMSKY, Noam. Mídia: propaganda política e manipulação. São Paulo: WMF, 2013, 107 fls.

CHOMSKY, Noam. A minoria próspera e a multidão inquieta. Tradução de Mary Grace Figuiera Perpétuo. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

DEMISSIE, Fassil. Land Grabbing in Africa: The Race for Africa's Rich Farmland. USA, Routledge, 2017. 154 p.

DEVISATE, Rogério Reis. Grilagem das Terras e da Soberania. Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 412 fls., 2017.

DEVISATE, Rogério Reis. Grilos e Gafanhotos, Grilagem e Poder. Ed. Imagem. Rio de Janeiro, 2017, 181 p.

Devisate, Rogério Reis. Lavrar em berço explêndido. A Lavoura: Disponível em: https://alavoura.com.br/colunas/agro-inteligencia/lavrar-em-berco-esplendido-por-rogerio-reis-Devisate/ - artigo publicado em 11/12/2020. Acesso em: 13 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. Monopsônio chinês afeta o mundo. A Gazeta do Amapá, 18.3.2023. Disponível em: https://agazetadoamapa.com.br/coluna/3289/monopsonio-chines-afeta-o-mundo. Acesso em: 12 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. Do Pau-Brasil à Pansoberania: o vencedor fica com tudo. A Gazeta do Amapá, 29.4.2023: Disponível em: https://agazetadoamapa.com.br/coluna/3443/do-pau-brasil-a-pansoberania-o-vencedor-fica-com-tudo. Acesso em: 22 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. Terras para estrangeiros: e se o maior parceiro comercial virar concorrente? Site Consultor Jurídico, p. 28.4.2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-abr-28/rogerio-Devisate-compra-terras-produtor-estrangeiro. Acesso em: 12 jul. 2024.

Devisate, Rogério Reis. ONU, consenso distante e veto do veto. Diário de Minas, 01.11.2023. Disponível em: https://diariodeminas.com.br/Publicacao.aspx?id=449804. Acesso em: 13 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. Assassinaram o sono nesta semana. Diário de Minas, 21.10.2023. Disponível em: https://diariodeminas.com.br/Publicacao.aspx?id=446760. Acesso em: 11 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. Site DireitoAgrario.com: Estados Unidos criam novas restrições para a venda de terras a estrangeiros. 06.6.2023. Disponível em: https://direitoagrario.com/estados-unidos-criam-novas-restricoes-para-a-venda-de-terras-a-estrangeiros/; consulta em 05.11.2023. Acesso em: 11 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro: cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou). Site Jus Navigandi, 03.12.2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro/2; consulta em 05.11.2023, às 19:06h. Acesso em: 11 jun. 2024.

Devisate, Rogério Reis. Grilagem de águas. Consultor Jurídico, 24.5.2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-mai-24/rogerio-Devisate-grilagem-aguas. Acesso em: 19 jun. 2024.

DIAS, Atos e Thiago lima. Aquisição Transnacional de Terras: Peculiaridades e continuidades de uma novidade velha. Artigo. In LIMA, Marcos Costa e Eduardo Matos Oliveira (org.). Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva. Recife: Fasa, 2019, p. 59.

DI SALVO, Michele. Il land grabbing e la guerra d'Africa. Italian. 2014. 135 p.

FEHRENBACH, T. S. O que há por trás da ONU. Tradução de Hamilton Salermo. Rio de Janeiro: Distribuidora Naconal de Livros Ltda, 457 fls, 1967.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Os usos da terra no Brasil: debates sobre políticas fundiárias/Bernardo Mançano Fernandes, Clifford Andrew Welch, Elienai Constantino Gonçalves. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica: Unesco (Vozes do campo), 2014.

FLORES, Mário de Cesar. Reflexões estratégicas. São Paulo: Reflexões, 2002.

FORRESTER, Viviane. O Horror econômico (tradução de Álvaro Lorencini). São Paulo: Da Universidade Estadual Paulista, 1997, 155 fls.

FREIRE, Roberto. A farsa ecológica. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1992.

FRENCH, Howard W. China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa. USA. Knopf; 1st edition. 2014. 304 p.

GALEANO, Eduardo. As Veias Abertas da América Latina. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre, RS, ed. LP&M, 2010 (George W. Bush, 27.7.2001, citado por Eduardo Galeano), p. 7.

GÉNÉREUX, Jacques. O horror político: o horror não é econômico (tradução Eloá Jacobina). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, 139 fls.

GIAMBIAGI, Fabio e Alexandre Schwartsman. Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GORE, AL. O futuro. Tradução Rosemarie Ziegelmaier. São Paulo: HSM, 2013.

HERMAN, Edward. S. e Noam Chomsky. A manipulação do público: política e poder econômico no uso da mídia. São Paulo: Futura, 2003, 470 fls.

Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Aquisição de imóvel rural por estrangeiro: decisão determina respeito ao limite legal; Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, p. 10.10.2022. Disponível em: https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/aquisicao-de-imovel-rural-por-estrangeiro-decisao-determina-respeito-ao-limite-legal. Acesso em 03.11.2023, 22:44h). Acesso em: 14 jul. 2024.

LIBERTI, Stefano. Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo. Italian. Minimum Fax, 2011, 903 p.

LIMA, Marcos Costa e Eduardo Matos Oliveira (org.). Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva. Recife: Fasa, 2019.

MARQUES, Gilberto de Souza. Amazônia: riqueza, degradação e saque. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MARTIN, Hans-Peter e Harald Schumann. A armadilha da globalização. (título original Globalissierungsfalle - Tradução Waldtraut U. E. Rose e Clara C. E. Sackiewicz). São Paulo: Globo, 1998, 352 fls.

MATTOS, Adherbal Meira. O interesse nacional e os interesses internacionais na Amazônia brasileira. Artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 71, julho de 1990, 312 fls., p. 101/123.

MIRANDA, Jorge Babot. Amazônia: área cobiçada. Porto Alegre: AGE, 2005, 223 fls.

MORRIS, Charles R. 4. ed. Os Magnatas: como Andrew Carnegie, John D. Rockfeller, Jay Gould e J. P. Morgan inventaram a supereconomia americana (tradução de Edmundo Barreiros). Porto Alegre, LP&M, 2008.

MOYO, Dambisa. El ganhador se queda com todo: la fiebre china por el control de los recursos naturales y lo que supone para el mundo. Traducción de Casandra Viñuela. Barcelona: Galaxia Gutemberg, S.L, 318.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos. Campinas: Papirus, 1987.

PEREIRA, Osny Duarte. Ferro e independência. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1967.

PEREIRA, Osny Duarte. Desnacionalização da Amazônia. São Paulo: Fulgor, 1958.

RAMOS, Plínio de Abreu. Foster Dulles e a invasão da Guatemala. São Paulo: Fuloor, 159 fls., 1958.

RODRIGUES, Edmilson Brito. Território e Soberania na Globalização: Amazônia, jardim das águas sedento. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARAMAGO, José. O conto da ilha desconhecida. São Paulo: Schwarcz S.A., 33 fls.

SECCHI, Bernardo. A cidade dos ricos e a cidade dos pobres. Tradução de Renata de Oliveira Sampaio. Belo Horizonte: Âyinê, 2019.

TANZER, Michael. Os trustes petrolíferos e os países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1972.

TILIO NETO, Petronio de. Soberania e Ingerência na Amazônia Brasileira. São Paulo: Plêiade, 2009.

TOLEDO, André de Paiva. Amazônia: soberania ou internacionalização. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

YERGIN, Daniel. 12 ed. O Petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023, 1078 fls.

Wikipedia. Site. Wikipedia. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Mr_Jones_(2019_film). Acesso em: 25 jun. 2024.

ANEXO ÚNICO - CPI DA VENDA DE TERRAS A ESTRANGEIROS – TRECHOS TRANSCRITOS

Como dissemos, tivemos a ímpar oportunidade de consultar, nos arquivos do Congresso Nacional, os originais dos 8 volumes - e anexos - da CPI em comento e de utilizar o seu conteúdo em livro[57] e artigos, inclusive em texto vocacionado a homenagear o seu cinquentenário e a sua importância no cenário jurídico-político nacional.[58] Aqui reproduziremos pequenos fragmentos, por considerar que citar trechos desta CPI é um dever, um favor a registro histórico e a única forma de destacar a relevância e riqueza do seu conteúdo atemporal, pois, embora seja documento público, não é exatamente de fácil acesso. Os

As passagens adiante transcritas foram publicadas em forma de artigo[59]. Do Volume I e do discurso pronunciado em Plenário, pelo Deputado Márcio Moreira Alves (publicado em 15.8.1967, no Diário do Congresso Nacional, fls. 4464/4468), destacamos:

> "O Sr. Márcio Moreira Alves: Sr Presidente, Srs. Deputados, venho hoje trazer à Câmara minha apreensão sobre o futuro da segurança nacional e, na verdade, sobre a própria existência do Brasil como nação. [...] Esta denúncia é realmente isolada, refere-se apenas a uma das centenas de fazendas e propriedades que, neste País, se vendem a americanos, a alemães, a ingleses e a estrangeiros de modo geral. [...] Recentemente o IBRA[60], respondendo a requerimento de informações apresentado nesta Casa [...] Esses proprietários teriam terras do tamanho do Paraná – do Paraná, que não é um dos menores da Federação – maior do que a Suíça, do que a Bélgica, do que a China Nacionalista, do que o

[57] DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania.** Rio de Janeiro: Ed. Imagem, 2017, p. 316/317.

[58] DEVISATE, Rogério Reis. **Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro: cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou**). Site Jus Navigandi, 03.12.2017: https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro/2; consulta em 05.11.2023, às 19:06h.

[59] DEVISATE, Rogério Reis. **Venda de terras a estrangeiros: passado, presente e futuro: cinquentenário da CPI da Venda de Terras a Estrangeiros (homenagem à sua importância histórica e à legislação que gerou**). Site Jus Navigandi, 03.12.2017: https://jus.com.br/artigos/62606/venda-de-terras-a-estrangeiros-passado-presente-e-futuro/2; consulta em 05.11.2023, às 19:06h

[60] Sucedido pelo INCRA.

Líbano, o Kuwait, a Albânia, Luxemburgo, Andorra, Liechtenstein, São Marino e Mônaco juntos! Muito bem: desta relação constam diversas empresas norte-americanas, inclusive com nome camuflado de brasileiro, como é o caso, por exemplo, da Fazenda Bodoquena S.A, do estado de Mato Grosso, que possui 531 mil hectares e que, apesar do seu nome caboclo, do seu nome botocudo, pertence ao Grupo Rockfeller. E assim diversas outras. [...] No apanhado que fizeram, traduzido pela Embaixada dos Estados Unidos, em São Paulo e que tenho em mãos, os vendedores apresentem as vantagens do seu negócio. [...]temos ouvido nesta Casa, visto na imprensa e por toda parte, graves e documentadas denúncias sobre a alienação do minério e do potencial mineral do Brasil a estrangeiros [...]É quase como naquela história do contrabandista que todos os dias atravessava a fronteira com uma bicicleta carregada de sacos de areia. Os agentes alfandegários abriam os sacos de areia e revistavam o contrabandista. Nada achavam de ilegal. Um dia [...] perguntaram-lhe: Que é que você contrabandeia, afinal?"O contrabandista respondeu: "Contrabandeio bicicletas. Estamos vendo um contrabando de bicicletas, ou seja, o contrabando do óbvio. [...] São as reservas florestais, a mata, o mogno, o jacarandá, o babaçu. [...] nessas extensas terras existem verdadeiros campos de pouso. Os aviões desses proprietários descem e sobem, sem o mínimo controle. [...] precisamos mandar investigar por exemplo, por que 1.600 pedidos para aquisição de terra são feitos por americanos e 200 por brasileiros [...]O Sr. Márcio Moreira Alves - Passo a analisar o que está sendo vendido [...] Segundo o relatório das companhias interessadas, essas glebas possuem uma densidade de mogno e jacarandá [...] o valor da propriedade, avaliada pelos norte-americanos é – pasmem os Srs. Deputados da Amazônia – de 38 milhões de dólares, ou seja, setenta e nove bilhões de cruzeiros antigos. Todo esse dinheiro, este volume de investimentos, segundo as companhias, está protegido de qualquer risco de confisco, expropriação, congelamento cambial ou outro, pelo famoso Acordo de Garantias de Investimento [...] o artigo 6º [...] subtrai da soberania nacional, do exame dos tribunais brasileiros e da aplicação das leis de nosso País todo e qualquer conflito

> que houver entre o dono estrangeiro e o Governo do Brasil [...]Não há no mundo rentabilidade comparável, nem sequer o petróleo do Kuwait [...] Que quer dizer "Proteção contra Posseiros?" Está aqui, neste mapa, o território das glebas negociáveis e esparsamente povoadas. [...] Se o comprador assim o desejar, pode mandar embora os moradores que lá vivem [...] O Sr. Moreira Alves – Tem V. Exa. Toda a razão. [...] foram arrancados do México, exatamente a esse pretexto, no século passado e no princípio deste século [...]preservar a soberania do Brasil [...] Os aviões sabem e entram a seu bel-prazer, carregando materiais estratégicos, minerais, lá o que seja, ouro, diamante [...] fazendo a denúncia desses aeroportos clandestinos" (nossos os grifos)

Os fatos tiveram significativa repercussão na imprensa, como exemplifica contemporânea matéria, do Jornal A TARDE:

> "A venda de grandes áreas da Bahia a estrangeiros foi confirmado, ontem, pelo Delegado Regional do Departamento da Polícia Federal, durante a entrevista que concedeu à nossa reportagem [...] as áreas e seus compradores [...] os documentos não satisfaziam as exigências legais [...] não concedendo registro às propriedades citadas acima [...] no entanto [...] aquele magistrado [...] mandou registrar as propriedades [...] As riquezas das áreas [...] uma informação extraída da "Coleção de dados para investigação geológica e exploração mineral no Estado da Bahia [...] Verifica-se no Município de Correntina e arredores as seguintes ocorrências minerais [...] titânio [...] ouro [...] platina [...] diamante [...] ágata [...] mica e feldispato" (nossos os destaques)

No Volume II, há peculiar documento, intitulado "Audiências perante a Subcomissão da Comissão de Bancos e Moeda, do Senado dos Estados Unidos da América", onde consta importante depoimento lá prestado (fls. 235 e seguintes), no qual lemos:

> "[...] tenho pronto um depoimento escrito, que desejo ler [...] Esta informação se refere especificamente à venda de terras, no Brasil, a investidores norte-

-americanos [...] Caro Senador [...] nossa Embaixada em Brasília [...]O Sr Senador [...]- A essa terra que está descrevendo, comprada por V. Sa., se chega de mula?" O Sr. [...] Quando a comprei, sim. Desde então, construi uma estrada até lá [...] O Sr. Senador [...] – Tem V. Sa. aí seu material de propaganda? [...] uma parte da estrada que construímos lá. Aqui a conexão com a BR-14 uma rodovia de 2.300 milhas, que vai de Belém ao Rio. E esta é agora uma rodovia oficial do Estado de Goiás, no Brasil [...] Pedimos ao governo brasileiro que a pavimentasse [...]O Sr. Senador [...] – Que são todos esses novos edifícios, modernos e fantasticamente belos (aponta para a capa)? Ficam na sua propriedade? O Sr. [...] – Não, Excelência. O Sr. Senador [...] Por que estão na capa da brochura distribuída por V. Sa.? Ficam perto de sua propriedade? O Sr. [...] – É a nova Capital do Brasil. O Sr. Senador [...]– Bem, isso ocupa toda a capa da brochura, a nova Capital do Brasil. Francamente, se eu fosse inocente e dominado pela fantasia, pensaria que isso teria algo a ver com a propriedade [...] O Sr. Senador [...] Aqui está Brasília, correto? E fica a 400 milhas." O Sr. [...] – Certo. O Senador [...] – Que tem ela a ver com suas propriedades? [...] O Sr. Senador [...] – Pode dar-me uma justificativa para mostrar na capa inteira Brasília, quando esta fica a 400 milhas? O Sr. [...] – Creio que não é necessário, Excelência. É o meu negócio. O Sr. Senador [...] – Bem, é por isso que estarmos neste negócio, porque V. Sa. Está nesta espécie de negócio. Foi alguma vez proibido de atuar em qualquer Estado dos Estados Unidos da América? O Sr. [...]– Sim, no Estado da Flórida [...] o Estado da Califórnia [...]O Sr. Senador [...]– V. Sa. Tem negócios no Brasil e não sabe quanto dinheiro pôs neles? [...] Sr. [...] minhas terras no Brasil, América do Sul, estão localizadas no Estado de Goiás, aproximadamente 400 milhas ao norte e um pouco a leste da nova Capital do Brasil [...] Nossas fazendas, que anunciamos para venda ou que já vendemos compreendem entre dois e meio e três milhões de acres, que dariam aproximadamente 4.500 milhas quadradas [...] De fato, se transformasse essa terra numa faixa de 1 e meia milha de largura, ela se estenderia de Los Angeles, na Califórnia, à cidade de Nova Iorque [...] é uma das melhores áreas de pastagens do mundo [...] é terra pioneira: no momento não

> há escolas, hospitais etc [...] As lojas mais próximas ficam a 75 milhas [...]Das terras que possuímos no Brasil, separamos 144.000 acres que se denominarão Fazendas Experimentais do Mundo [...] objetivo de promover a democracia e uma vida melhor para o povo brasileiro [...] O Sr. Senador [...]– Quantos acres calcula V. Sa que possua? O Sr. [...] – Bem, ao todo, possuo entre dois e meio e três milhões de acres[10] lá [...]O Sr. Senador [...] – Agora o Departamento de Estado põe em dúvida a legalidade dos seus títulos de propriedade [...] Pois bem, se V. Exa for ao Brasil [...] a menos que tenha alguém familiarizado como interior do país e que saiba onde levá-lo, V. Exa. Estará irremediavelmente perdido lá [...] Não há experts na América Latina: há tão-somente graus de ignorância" (nossos os grifos)

No Volume V há anúncio publicado em jornal estrangeiro relativo à venda de áreas com 500 acres no Brasil e ofício de empresa - traduzido para a língua portuguesa - datado de 30.11.1967, endereçado ao Presidente daquela CPI, onde consta que, mesmo após três tentativas, não foi ainda possível registrar áreas de certos grandes imóveis rurais. Há também documento com o timbre de governo estadual da região Norte, relacionando propriedades supostamente pertencentes a negócios com estrangeiros, totalizando 465.077 hectares (correspondentes a 4.650.770 km2 ou 4.650.770.000m2) e longa e detalhada relação com centenas de imóveis.

Ademais, há documentos relativos a terras no Maranhão e no Mato Grosso, sendo que deste consta que "alguns cartórios de registro não ofereceram, expressamente, a qualificação dos proprietários" e que podem "existir situações em que apareçam como proprietários elementos nacionais, sob pretexto, com vinculações à pessoas interessadas em sigilo", referindo-se ainda ao fato de que a "Amazônia matogrossense seja a mais procurada para as grandes alienações".

O então Ministério do Interior enviou "aos dirigentes dos órgãos jurisdicionados o Aviso-Circular n. 011/67, de 6 de abril, versando sobre o problema do contrabando em geral e de minérios em particular" e a questão da "alienação de glebas extensas a estrangeiros", enquanto ofício assinado pelo Presidente da CPI revela dúvida sobre o real tamanho

das áreas de duas empresas estrangeiras que, somadas, ultrapassam um milhão e trezentos e tantos mil hectares.

O Volume VII possui documento - que se reporta à notícia intitulada Estrangeiros já dominam a Amazônia e veiculada no jornal Correio da Manhã – com narrativa de que navios aportavam repletos de estrangeiros,

> "conduzindo material monstruoso, de aparelhos e ainda desembarcam [...] e no dia seguinte, desaparecem nos barcos "luzeiros" que os estão esperando e somem Rio Negro e Rio Branco acima" (nossos os negritos).

Também há documento sobre grandes áreas adquiridas por estrangeiros, na proximidade da fronteira com a Guiana Inglesa", onde se estaria "explorando o nosso subsolo" e com referência a localidades onde "nenhum brasileiro pode entrar, porque eles não consentem", concluindo com menção a uma ilha imensa no Amazonas, "no lugar Amatari", com aproximadamente "500.000.000m2", que "pertence" a um estrangeiro (nossos os grifos).

São relatadas "violências praticadas" por estrangeiros e seus comparsas contra posseiros, citando espancamentos, incêndios de casas, ameaças e abates de animais e requerendo a abertura de inquérito policial para apuração das responsabilidades, constando ainda, de Ata de Reunião da CPI, datada de 21/5/1968, referência a documento enviado ao Governador de Goiás (fls. 1.274), juntando peças de processos envolvendo esbulhos possessórios e ações de falsidade documental, acompanhados de documento endereçado ao Ministro da Justiça (fls. 1281 e 1282) com denúncias afins.

Ofício endereçado ao Presidente da CPI e assinado pelo Governador do Pará, de 30.4.1968, menciona empresas estrangeiras operando o manejo de madeira na região e dizendo que uma delas possui "transporte próprio que lhe possibilita o escoamento da produção" (fls. 1.280), mas sem mencionar se há algum controle a respeito, além de referir-se à plantação de "mata homogênea de uma espécie denominada gmelina, planta de origem asiática" – falando em cerca de "um milhão de mudas" (fls. 1.288/1289)...

O Volume VIII também menciona a criação de "pessoas fictícias" que teriam se "apropriado" de "vastas áreas nos Estados de Goiás, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Pará e Amazonas e nos Territórios do Amapá e Roraima" e referências a estrangeiro que teria lesado mais de 3.000 compatriotas ao lhes vender terras, muitas "inexistentes" (item c, fls. 1.492), com o registro da "maneira violenta como atua na região", ao "expulsar os posseiros e moradores, muitos dos quais já na terceira geração habitando a região", mediante "intimidação, espancamentos, destruição de colheitas, incêndio de casas, matança de gado", fazendo menção a outros nomes estrangeiros (item e – fls. 1.492) dizendo que "ocupam treze grandes fazendas, de área total ainda não determinada [...] que abrangem" vários municípios no Oeste do São Francisco - e com referência ao fato de que o Estado da Bahia as declara devolutas.

Lemos na parte relativa a "pessoas ou grupos ligados à venda de terras a estrangeiros": o nome de cidadão que teria criado "pessoas fictícias" e se apropriado de terras, relacionando nomes de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras com a indicação de que "dominam várias áreas no norte de Goiás [...] onde adquiriram terras [...] por meio de documentação de origem espúria" e referência ao fato de que a Polícia Federal cuidava da "apuração de fraudes cometidas em transações de terras naquela região", com nomes de pessoas ligados a imensas áreas, cada uma com centenas de milhares de hectares (itens "g" a "k"). Às fls. 1.496 (item "i") se fala sobre o isolamento da região do Alto Tapajós e de empresa que agia causando "profundas implicações sociais e econômicas", ao só deixar "passar carga de sua propriedade", gerando um "controle econômico de toda a zona", incluindo o transporte de combustíveis.

Impressiona a relação com nomes de pessoas físicas e jurídicas e a quantidade de terras a cada atribuída (item 1.1) e, ainda mais, o contido no item 1.2, pelos detalhamentos dos nomes e áreas nos Estados de Goiás, Maranhão, Amazonas, Pará, Bahia, Mato Grosso e Roraima (incluindo até o Pico da Neblina, ponto mais alto do país – fls. 1.502, item g3).(n.g.)

A CPI ainda aponta (fls. 1.504, item c) que

> ..."todos os tipos de fraude são aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos anti-

> gos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos"... (n.g.)

Também lemos:

> ..."até o roubo de documentos de velhas igrejas foi feito, sendo o papel branco de livros de registros paroquiais roubado para ser utilizado na confecção de escrituras, em tudo semelhante às feitas no século passado" (fls. 1.504, final).

Por isso, a CPI recomendava que os Estados promovessem imediatamente as ações para anular os atos de grilagem "e, especificamente, dos que se refiram a terras devolutas". No documento, dois pontos se destacam, um relativo ao "grande número de informações onde se verifica estar sendo feitas prospecções mineralógicas sem a observância do que prescreve o Código de Minas em vigor" (fls. 1.505/1.06 – item d) e outro à "sonegação de tributos federais" (item e).

Graves referências são feitas sobre "implicações quanto à segurança nacional" (item e – fls. 1507 c/c fls. 1.509, item 2.2 – n.g.) e acerca da ideia de possível linha em torno do Paralelo 15, com a CPI considerando que, "a impressão tida, ao examinar em um mapa, é a da formação de um cordão isolando a Amazônia do resto do Brasil" e a advertência de que "sempre há coincidência entre pontos de interesse econômico e estratégicos" (fls. 1509, item c).

Depoimento de 20.9.1967, prestado pelo autor do requerimento da instalação da CPI, diz que as investigações foram de "importância fundamental para a própria existência do Brasil" (fls. 1.515) e expressa dúvida sobre "se mantemos ou não a soberania brasileira em vastas áreas do território nacional" (n.g.). São citadas áreas imensas e que "grandes áreas do oeste da Bahia, fronteira com Goiás, áreas onde se presume existam ocorrências de minerais importantes, foram recentemente compradas por estrangeiros" (fls. 1.523 – nossos os grifos) e, em depoimento de 26.9.1967 (fls. 1.536 e seguintes), lemos sobre clandestinos campos de pouso para aviões, sobre a aridez da região, "sem nenhum acesso por terra" e sobre fazenda que se destinaria ao "plantio de batatas" e que estaria situada "próxima à fronteira da Bahia com Goiás e Minas Gerais", com

"cerca de trinta quilômetros de largura por cento e trinta de extensão". Também se fala em outras áreas e sobre a "famosa investigação de contrabando de minérios atômicos" (fls. 1.538), novamente que "é proibido chegar perto desse campo" (de pouso) e que há "minas de fluorita" e também minério de chumbo (fls. 1.544), para concluir dizendo que,

> ... "não se pode conceber que o País permita a venda de glebas da extensão dessas alienadas [...] tem cento e trinta quilômetros de comprimento por trinta de extensão"

Há depoimento do então presidente do IBRA (fls. 1547), entidade sucedida pelo INCRA, do qual destacamos relevantes trechos:

> "livros apreendidos pela Corregedoria Geral do Estado [...] as transações do Sr. [...]são sempre efetuadas dentro de um grupo de pessoas, geralmente em vendas triangulares, cujos componentes são representados pelos mesmos procuradores, quer figurem como compradores ou como vendedores [...] somando-se as áreas [...] encontra-se um total de um milhão e trezentos e cinqüenta e um mil hectares [...] Apesar de ser proprietário de todo o município, já vendeu mais terras do que as existentes [...] algumas assinaturas tem letra extraordinariamente parecida [...] é problema de segurança nacional e de polícia [...] terras devolutas da União e, como tal, não podiam ser concedidas em dimensão superior a três mil hectares [...] vi muitas escrituras de terrenos na região amazônica com tantos quilômetros de frente para o rio tal e fundos correspondentes, sem se dizer até onde".

Interessante também o Relatório feito em papel timbrado do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, no qual nomes e detalhes das operações são minuciosamente citados (fls. 1819 e seguintes), inclusive apontando que jamais existiram ou viveram certas pessoas apontadas como primitivas donas de terras (fls. 1820), onde se lê:

> ..."identidades supostas, forjadas [...] conforme ficou provado com a certidão juntada [...]onde tal escritura, bem como as anteriores, foram registradas, está

> eivado de irregularidades de tamanha gravidade que motivaram enérgica decisão do MM. Juiz de Direito Corregedor em diligência especial realizada [...] tais pessoas [...] jamais existiram [...] são mais escandalosas ainda as fraudes verificadas [...]a hipotética posse da fazenda [...] teria 10.000 alqueires [...] teria adquirido uma posse [...] não obstante, conforme reza a escritura [...] transferiu [...] domínio, posse e ação na coisa vendida [...] lavrou ele próprio as escrituras [...] não consta a assinatura do tabelião [...] está provado que se trata de personalidade fantasma [...]comprovam que jamais ocorreu naquela comarca qualquer processo de inventário [...]por terem sido declarados nulos e sem nenhum efeito os assentamentos nele lavrados [...] origem ilícita das terras [...] nulidade dos contratos [...] os seguintes delitos [...] lesões corporais graves [...] cárcere privado [...] furto de 80 sacos de arroz e 40 de milho [...] constrangimento, mediante violências e ameaças, de pessoas humildes e de poucas luzes, moradores do local (algumas há cerca de 100 anos), a assinatura de contratos de arrendamento rural [...]incêndio criminoso de casas de posseiros [...] apropriação indébita de documentos expedidos pelo IBRA [...]abate, a tiros, de gado [...] importação, posse e porte de arma sem permissão".

A Resolução n. 94/1970, de 1º de julho de 1970, que aprovou o Relatório e as Conclusões da CPI e a remessa de cópias suas à Presidência da República para providências, nos dá bom resumo sobre tudo, in verbis:

> "Parecer do Relator [...] Ofícios [...] n. 17/67, de 24 de novembro de 1967, dirigido à Assembléia legislativa do Estado da Bahia, solicitando remessa de cópia do Parecer ou peças dos autos da CPI instaurada naquela Assembléia para apurar o problema da venda de terras [...] Radiogramas [...]De 26.4.68 ao Senhor Governador de Goiás relatando graves violências cometidas contra posseiros no município goiano [...] e solicitando urgentes providências para restabelecimento da ordem [...] De 26.4.68 ao Senhor Governador do Maranhão, relatando graves violências cometidas contra posseiros no Município [...] e solicitando providências paras serem oferecidas garantias a diversos desses posseiros, que residem na cidade limítrofe [...] d) Fotografias de peças de pro-

cessos que estão tramitando [...]I) Ação declaratória de falsidade documental, cumulada de cancelamento de transcrição imobiliária [...]VI) [...]e) G) CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES – É da história brasileira o interesse de grupos e mesmo de nações estrangeiras em partes do território nacional. [...] é fora de dúvida que na década de 50 recrudesceu o interesse de pessoas ou grupos estrangeiros na compra de grandes áreas no interior brasileiro, tendo sido inclusive o fato objeto de sindicância e divulgando pela imprensa, conforme consignado no depoimento do Exmo. Ministro da Justiça perante esta CPI. [...] intensificou-se, a partir de 1966, o interesse de estrangeiros [...] na compra de áreas de terras no interior da Bahia, norte de Goiás e Região Amazônica em geral. O vulto dessas compras e as irregularidades transpiradas em muitas delas foi objeto de divulgação pela imprensa e de pronunciamento no plenário da Câmara dos Deputados, tendo o Deputado Marcio Moreira Alves requerido a constituição da presente Comissão de Inquérito" [...]1.1 Pessoas ou grupos ligados à venda de terras a estrangeiros"a) apropriou-se de vastas áreas nos Estados de Goiás, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Pará, Amazonas e nos Territórios de Amapá e Roraima [...] maneira violenta com que atua na região [...]para se assegurarem da posse das terras de que se dizem donos usam de todos os processos possíveis para expulsar os posseiros e moradores, muitos dos quais já na terceira geração habitando na região. A intimidação, espancamentos, destruição de colheitas, incêndios de casas, matança de cabeças de gado são processos usados [...]f) [...] ocupam treze grandes fazendas [...] sendo a maior a de [...] com 382.500 ha abrangem os municípios [...] no Estado da Bahia [...] com mais de 504.000 ha [...]i) Esse grupo se localiza no Estado do Pará e no Território do Amapá [...]Comissão de Investigação do Ministério da Justiça darem esta área como de aproximadamente 1.250.000ha [...]Graças a esse processo domina todo o Alto Tapajós, pois pela referida estrada, única via de acesso àquela vasta região, só deixa passar carga de sua propriedade ou por ela transportada, pois o único veículo que pode trafegar é de sua propriedade [...] firma que mantém o controle das margens da cachoeira e, portanto, a única habilitada a levar cargas para a região do alto

rio [...] passa uma firma ou grupo a ter o controle real de vastas regiões [...] atividades ainda desconhecidas e que se ocultam sob a caixa postal [...]de Belém, Pará [...]Perfazem estas terras um total de 5.600.000 ha, distribuídas em 83 fazendas, sendo portanto a área atingida superior a 10% da área do Estado [...] Pode-se acrescentar a estes dados a existência de grandes áreas de terras [...]na região de exploração de Cassiterita [...]1.3 Métodos e processos de aquisição de terras – É uma constante, na venda de terras a estrangeiros, a presença do elemento nacional como intermediário. [...] assim passa a ser propriedade de um grupo estrangeiro, apesar de muitas vezes, enquanto interessar, as terras ainda serem mantidas em nome de antigos proprietários, o que dificulta e muito o levantamento de áreas do território nacional em mão de estrangeiros. [...] os títulos individuais passam por meio de compra simulada, para o nome da pessoa ou grupo nacional ou estrangeiro, interessada na compra daquela região. Com isto é que se explica como vastas regiões de terras devolutas estaduais, apesar das limitações constitucionais, passam de um momento para outro a se constituir em enormes latifúndios em mãos de pessoas ou grupos nacionais ou estrangeiros. Este processo foi usado em larga escala [...] c) Grilagem – Por intermédio deste processo todos os tipos de fraude são aplicados, desde escrituras falsificadas, aparentando documentos antigos, até títulos definitivos de compra de terras devolutas, também falsos [...] conseguiu a posse de todo o Município [...] já tinha sob seu controle vastas extensões em toda a Amazônia [...] Dentro da "grilagem", verifica-se que, com o aproveitamento do que dispõe o Código Civil Brasileiro, que permite em seu art. 134, P. 2º, o uso da escritura particular para transações até NCr$ 10,00, sistematicamente dão esse valor simbólico a todas as transações feitas, fugindo assim da escritura pública, e assim, de um modo geral, começando os "grilos", isto é, através de um instrumento particular de compra e venda. É uma constante nas operações esse tipo a venda de terras, sempre pelo total de NCr$ 10,00 e sempre por intermédio de um instrumento particular, que posteriormente é registrado em um Cartório, já mancomunado para isto. Nesse processo de "grilagem", conforme verificado

por esta CPI em sua viagem a Porto Nacional, até o roubo de documentos antigos de velhas igrejas foi feito, sendo o papel em branco de livros de registros paroquiais roubada para ser utilizado na confecção de escrituras, em tudo semelhantes às feitas no século passado. A técnica usada na fraude e no crime, por maus brasileiros, pode ser considerada quase perfeita e valendo-se dela é que muitos grupos estrangeiros estão hoje de posse de vastas extensões do território brasileiro. Sugere-se, pois, aos Estados que promovem, imediatamente, ações anulatórias de todos os atos de grilagem, e, especificamente, dos que se refiram a terras devolutas. 1.4 – [...] é muito grande o número de informações onde se verifica estarem sendo feitas prospecções mineralógicas sem a observância do que prescreve o Código de Minas em vigor [...] há informações de prospecções clandestinas feitas por seus atuais proprietários. [...] é grande o número de informações relativas no interesse demonstrado pela mineração por elementos estrangeiros. [...] 2 – CONCLUSÕES – Do anteriormente exposto [...] desde a década de 50, vastas áreas do território nacional tem sido vendidas a pessoas ou grupos estrangeiros. [...]Grande tem sido o número de fraudes já descobertas, o que denota a gravidade do problema do ponto de vista criminal. [...] compra de terra em zonas de grandes possibilidades mineralógicas [...]c) Implicações quanto à segurança nacional. [...] Pode-se notar que a concentração maior de terras vendidas a estrangeiros está no Estado do Pará e Território do Amapá, contornando a boca do Rio Amazonas [...] A linha continua em seguida pelos municípios goianos [...] para depois penetrar no Estado da Bahia [...]Em seguida ela penetra nos Estados de Goiás e Mato Grosso, nitidamente acompanhando o Paralelo de 15º. A impressão tida, ao examinar em um mapa, é a da formação de um cordão isolando a Amazônia do resto do Brasil. [...] sempre há coincidência entre pontos de interesse econômico e estratégicos [...]3 – Sugestões [...]o propósito de informar ao Congresso Nacional sobre se mantemos ou não a soberania brasileira em vastas áreas do território nacional [...] necessidade de preservar a soberania territorial do Brasil, controle e posse de terras brasileiras por estrangeiros ou por seus testas de ferro brasileiros [...]

> glebas em Goiás e Bahia de posse de estrangeiros, nas quais existem aeroportos clandestinos [...] oitenta maiores proprietários de terra [...] acharam uma mina de esmeraldas nessa região. E isso é anunciado justamente como propaganda da região."...

- CAPITULO 8 -

DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS: QUESTÃO À ESPERA DE UM PACTO FEDERATIVO PARA A RESOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA

DEMARCATION OF INDIGENOUS LANDS: ISSUE AWAITING A FEDERATIVE PACT TO RESOLVE THE CONTROVERSY

Paulo Roberto Kohl[1]

Sérgio Dalben[2]

RESUMO: Este artigo pretende contribuir para o debate público e jurídico sobre a resolução daquilo que se convencionou chamar "questão indígena". A partir do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do que preceitua a Constituição Federal, busca-se extrair uma norma que melhor se adequa ao conceito de "terras de tradicional ocupação indígena". Também se avança no debate existente entre os três poderes, já que o Congresso Nacional aprovou Lei que regulamenta o artigo 231 da Constituição. É necessário ponderação de interesses, já que a situação é muito controversa, e impõe um encontro com o passado brasileiro, cujo Estado cometeu (ou permitiu que se cometesse) injustiças aos povos indígenas. Mas também promoveu, financiou, incentivou e co-

[1] Advogado, sócio-fundador de Kohl & Leinig Advogados Associados, graduado pela Unisinos, especialista em Direito Público e Direito Agrário e Ambiental aplicado ao agronegócio, membro da União Brasileira dos Agraristas Universitários (UBAU), Coordenador da Escola Superior da Advocacia (ESA) — Subseção de Xanxerê (SC), Membro da Comissão de Direito Agrário e Agronegócio das Seccionais da OAB/SC e OAB/PR. Diretor da Escola de Agraristas (@escoladeagraristas).

[2] Advogado, sócio-fundador de Dalben Advogados Associados, graduado pela Unisinos, com 37 anos de experiência na atuação de questões fundiárias e do agronegócio.

ordenou a ocupação do território brasileiro por não-índios, garantindo a soberania nacional e transformando o Brasil em país continental.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Agrário. Terras Indígenas. Direito Fundiário. Direito Constitucional. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: This article aims to contribute to the public and legal debate on the resolution of what has been called the "indigenous issue". Based on the jurisprudential understanding of the Federal Supreme Court and the provisions of the Federal Constitution, we seek to extract a standard that best suits the concept of "lands of traditional indigenous occupation". Progress was also made in the existing debate between the three powers, as the National Congress approved the Law that regulates article 231 of the Constitution. It is necessary to balance interests, as the situation is very controversial, and to impose an encounter with the Brazilian past, whose State committed (or allowed to be committed) injustices against indigenous peoples. But it also promoted, financed, encouraged and coordinated the occupation of Brazilian territory by non-Indians, guaranteeing national sovereignty and transforming Brazil into a continental country.

KEYWORDS: Agrarian Law. Indigenous Lands. Land Law. Constitutional right. Federal Court of Justice.

1. INTRODUÇÃO

No calor da hora, em que recentemente foi julgado e publicado o acórdão do RE nº. 1.017.365/SC – Tema 1.031 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual teve por objeto a definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional; acaba de ser aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº. 14.701/23 que aborda o mesmo tema, mas com conclusão divergente do STF; ainda pende de análise recursos internos no RE nº. 1.017.365/SC; e novas ações de controle concentrado de constitucionalidade, estão em tramitação do STF, diante da norma promulgada, este artigo é elaborado.

Pretende-se lançar luz sobre uma questão complexa e ainda a ser decidida pela Nação e as instituições responsáveis. É um encontro com o passado brasileiro e sua relação entre ocupação do território nacional e a preservação presente e futura da sua população tradicional.

Uma análise das principais decisões do Supremo Tribunal Federal que abordaram o tema e a melhor definição do conceito de tradicional ocupação indígena extraída do artigo 231 da Constituição Federal de 1988.

Sob pano de fundo, há inúmeros conflitos fundiários, sociais e jurídicos. São diversos conflitos naquilo que se convencionou chamar "questão indígena". Para além de um conflito meramente fundiário (um dos tantos ainda a se resolver), há questões econômicas, sociais, culturais, étnicas e identitárias; envolve a noção de federalismo advindo com a República, a legitimidade e autoridade de atos praticados ao longo das últimas décadas e séculos e a competência de quem terá a palavra final sobre a questão.

Porém, é tempo de superar esses obstáculos e avançar na resolução do problema, com o menor dano possível (a qualquer um dos lados). O STF decidiu; o Congresso legislou; a Presidência vetou. A questão ainda está posta, e as decisões em aberto.

Segundo a FUNAI[3], atualmente há 736 terras indígenas nos registros da FUNAI, correspondentes a 13,75% do território nacional. Nessas terras, incluem-se as regularizadas, homologadas, declaradas, delimitadas e em estudo. Ainda, existem 420 reivindicações de povos indígenas em análise na FUNAI. Há mais de duas dezenas de processos judiciais suspensos que aguardavam a decisão do Tema nº. 1.031 pelo STF. Significa dizer que há muito trabalho pela frente. Cada um dos processos administrativos ou judiciais deverá ter uma análise jurídica, social e antropológica específica e adequá-lo ao novo entendimento e/ou na nova legislação que dispõe sobre a regulamentação do artigo 231 da Constituição Federal. Será um grande desafio aos agraristas que atuam na área.

[3] Fonte: https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas Acesso em 29/10/2023.

2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DIREITOS INDÍGENAS

Na Constituição Federal de 1988 há diversos artigos dispondo sobre direitos indígenas. Como nenhuma outra Constituição anterior, houve uma imensa valorização dos povos tradicionais.

Dispõe o artigo 20, XI, da Constituição da República que são bens da União *as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.* No inciso XVI do artigo 22 estabelece que compete privativamente a União legislar sobre *populações indígenas.* No inciso XVI do artigo 49 estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para *autorizar, em terras indígenas a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais.*

Na Seção relativa às atribuições dos Tribunais Regionais Federais, estabelece no artigo 109, inciso XI, a competência dos Juízes Federais para processar e julgar *a disputa sobre direitos indígenas.* Às funções essenciais à Justiça, atribuiu-se ao Ministério Público *defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas.*

No capítulo destinado à Ordem Social, preceitua o artigo 20:

> Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. [...] § 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Na Seção relativa à Cultura, a Constituição Federal dispõe no artigo 215, *§ 1º*:

> O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. [...].

Além disso, a Constituição Federal reservou o capítulo VII inteiramente a tratar dos índios, nos seguintes termos:

> Art. 231 - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º - São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. *§ 2º - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. § 3º - 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, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. § 4º - As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. § 5º - É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. § 6º - São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, 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 ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.*
>
> *§ 7º - Não se aplica às terras indígenas o disposto no Art. 174, §§ 3º e 4º.* 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.

Por fim, no artigo 67 das suas Disposições Transitórias da Constituição previu que *a União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.* Ocorre que, a despeito do texto legal, fato é que atualmente ainda se verificam disputas sobre a propriedade de terras indígenas e são inúmeros os processos administrativos ainda em andamento discutindo o tema e muitos casos judicializados.

A proposta original da Constituição Federal era a inclusão no texto constitucional do artigo 231 o termo "posse imemorial", ao invés de "terras que tradicionalmente ocupam". Essa proposta foi vencida nas votações da Assembleia Nacional Constituinte.

Na obra editada pelo Senado Federal, "A Gênese do Texto da Constituição de 1988" é possível identificar a proposta inicial do *caput* do artigo 231 e seu texto final, aprovado pela constituintes originários. Como dito, na redação original previa-se o termo *posse imemorial:*

> Substitutivo 1 (26/08/1987). Comissão de Sistematização. **Art. 302.** São reconhecidos aos índios seus direitos originários sobre as **terras de posse imemorial** onde se acham permanentemente localizados, sua organização social, seus usos, costumes, línguas, crenças e tradições, competindo à União a proteção desses bens. [...] [**art. 303**] **§ 1º** São **terras de posse imemorial** onde **se acham permanentemente localizados** os índios aquelas destinadas à sua habitação efetiva, às suas atividades produtivas e as necessárias à sua preservação cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (Oliveira Lima, Passos e Nicola, 2013, V. 1, p. 361)

Por sua vez, ainda em 5 de julho de 1988 o projeto sofreu alterações, antes mesmo da votação em Plenário, cuja versão final promulgada contém a seguinte redação:

> Texto promulgado (5/10/1988). Diário Oficial da União. **Art. 231.** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as **terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] [**art. 231**] **§ 1º** São **terras tradicionalmente ocupadas** pelos índios as **por eles habitadas em caráter permanente**, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (Oliveira Lima, Passos e Nicola, 2013, V. 1, p. 361).

Do texto infere-se um caráter de presente, uma situação de atualidade. A tanto se diz, que nos Atos das Disposições Transitórias (art. 67) previu-se o prazo de cinco anos para que a União demarcasse referidas terras. Muitas não foram demarcadas a tempo. O Decreto que atualmente regulamenta a demarcação das terras indígenas (Dec. 1.775) é de 1996 e cá estamos, passados 35 anos da Constituição Federal, ainda com a questão a se resolver.

Nesse interim foram inúmeros os conflitos (armados ou não) para a disputa de terras entre indígenas e não-indígenas nos mais diversos Estados da Federação. No amago da questão – e motivo das principais controvérsias – é a previsão contida no § 6º do artigo 231 que consideram "nulos e extintos" e "não produzindo efeitos jurídicos", "os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras" assim consideradas "tradicionalmente ocupadas" por população indígena.

Custaria acreditar que o legislador constituinte quisesse que todos aqueles que possuíssem terras tituladas pelo Estado – com posse mansa, pacífica, livre de turbações ou presença de indígenas naquele momento (1988) – fossem penalizados com a perda da propriedade e sem direito a indenização, porque, em algum momento do passado, existia algum aldeamento indígena. Fosse essa a interpretação, qualquer local no Brasil poderia estar sujeito a reivindicação indígena, já que os indígenas foram os senhores originários das terras brasileiras antes mesmo da existência do Estado.

No debate, esteve em discussão duas teses jurídicas antagônicas entre si: a denominada Indigenato (posse imemorial) e a do fato indígena (marco temporal). Aqueles que defendem o Indigenato advogam que o reconhecimento da posse das terras que os indígenas ocupam remonta o Alvará Régio de 1680, passando pela Lei de Terras de 1850, Constituição Federal de 1934, 1946, 1967 e 1988. Haveria um *domínio primário* das terras pelos indígenas, independentemente da data da Constituição Federal e de uma determinada declaração pelo Estado.

Sob esse prisma, independentemente da data em que a comunidade indígena estivesse na terra, em havendo reivindicação, seriam considerados nulos eventuais títulos de propriedade, sem direito a indenização à terra nua, e a posse seria transferida aos indígenas e a propriedade à União. Como direito originário da comunidade indígena, eventual posse do imóvel por não-índios seria considerada ilegal, cabendo indenização somente das benfeitorias realizadas de boa-fé. Porém, admitir essa teoria seria contrapor a própria legitimidade da Assembleia Nacional Constituinte que afastou a tese da "posse imemorial" do texto constitucional.

A teoria do fato indígena (marco temporal), por sua vez, advoga que o tempo verbal utilizado na Constituição Federal de que "são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente", sugere que o legislador lançou mão de uma perspectiva da realidade na data da promulgação da Constituição (05/10/1988) para concluir o que seria ou não seria "terra tradicionalmente ocupada". Portanto, somente seriam consideradas terras de tradicional ocupação aquelas que houvesse a presença física da comunidade indígena à data da promulgação da Constituição de 1988.

3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O CONCEITO DE TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS POR INDÍGENAS

A tese do fato indígena, a qual se convencionou denominar "marco temporal", foi desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do caso Raposa Serra do Sol (Pet 3.388-RR), cujo trânsito em julgado ocorreu em 06/09/2018. Sobretudo, a partir desse julgamento – que é considerado paradigmática na Corte Constitucional Brasileira

– seriam consideradas terras de tradicional ocupação indígena aquelas que estivessem habitadas por índios, em caráter permanente, quando da promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988. Assentou-se naquela ocasião:

> I – **o marco temporal da ocupação.** Aqui, é preciso ver que a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, "dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Terras que tradicionalmente **ocupam**, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Marco objetivo que reflete o decidido propósito constitucional de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação de área indígena. Mesmo que essa referência estivesse grafada em Constituição anterior. É exprimir: **a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro.** Com o que se evita, a um só tempo: a) a fraude da subitânea proliferação de aldeias, inclusive mediante recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação; b) a violência de expulsão de índios para descaracterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da vigente Constituição. [...].

Esse julgamento não foi isolado, já que a própria Suprema Corte, em 2003, havia editado a Súmula 650, a partir do julgamento do RE nº. 219983-SP com a seguinte redação: "Os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto".

Colhe-se trecho do mencionado julgamento ainda em 1998, sob relatoria do Min. Marco Aurélio:

> [...] Conclui-se, assim, que a regra definidora do domínio dos incisos I e XI do artigo 20 da Constituição

> de 1988, considerada a regência seqüencial da matéria sob o prisma constitucional, não alberga situação como a dos autos, em que, **em tempos memoráveis,** as terras foram ocupadas por indígenas. Conclusão diversa implicaria, por exemplo, asseverar que a totalidade do Rio de Janeiro consubstancia terras da União, o que seria verdadeiro despropósito.[...]

Mas foi a partir do precedente Raposa Serra do Sol que se consolidou na Corte a aplicação da tese. Embora a Pet 3.388-RR não possuísse efeito vinculante no sentido legal do termo, possuiu força moral e argumentativa de precedente a ser aplicado em casos análogos. Ou seja: uma decisão pretérita do Pleno do STF sobre uma questão que gerou multiplicidade de julgamentos fundamentadas nas razões de decidir utilizadas no caso. O caso Raposa Serra do Sol se tornou um precedente.

Poder-se-ia citar inúmeros julgados de Tribunais Federais que se fundamentaram no "Raposa Serra do Sol". Porém, limita-se ao STF:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TERRA INDÍGENA "LIMÃO VERDE". ÁREA TRADICIONALMENTE OCUPADA PELOS ÍNDIOS (ART. 231, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). **MARCO TEMPORAL. PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CUMPRIMENTO.** RENITENTE ESBULHO PERPETRADO POR NÃO ÍNDIOS: NÃO CONFIGURAÇÃO. 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. (ARE 803462 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 09/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 11-02-2015 PUBLIC 12-02-2015).

DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. O MARCO REFERENCIAL DA OCUPAÇÃO É A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS SALVAGUARDAS INSTITUCIONAIS. PRECEDENTES. 1. A configuração de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, nos termos do art. 231, § 1º, da Constituição Federal, já foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, com a edição da Súmula 650, que dispõe: os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto. **2. A data da promulgação da Constituição Federal (5.10.1988) é referencial insubstituível do marco temporal para verificação da existência da comunidade indígena, bem como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos índios (RE 219.983, DJ 17.9.1999; Pet. 3.388, DJe 24.9.2009).** 3. Processo demarcatório de terras indígenas deve observar as salvaguardas institucionais definidas pelo Supremo Tribunal Federal na Pet 3.388 (Raposa Serra do Sol). 4. No caso, laudo da FUNAI indica que, há mais de setenta anos, não existe comunidade indígena e, portanto, posse indígena na área contestada. Na hipótese de a União entender ser conveniente a desapropriação das terras em questão, deverá seguir procedimento específico, com o pagamento de justa e prévia indenização ao seu legítimo proprietário. 5. Recurso ordinário provido para conceder a segurança. (RMS 29087, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 16/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-10-2014 PUBLIC 14-10-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00097).

A partir desse julgamento, a AGU elaborou a Portaria nº. 303, de 16 de julho de 2012, adotando as "condicionantes" que compuseram o julgamento para que a Administração Pública Federal utilizasse para orientação e interpretação das questões que envolvia demarcações de terras indígenas:

> Art. 1º. Fixar a interpretação das salvaguardas às terras indígenas, a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da Administração Pública Federal direta e indireta, determinando que se observe o decidido pelo STF na Pet. 3.888-Roraima, na forma das condicionantes abaixo: [...] Art. 2º Os procedimentos em curso que estejam em desacordo com as condicionantes indicadas no art. 1° serão revistos no prazo de cento e vinte dias, contado da data da publicação desta Portaria. Art. 3º Os procedimentos finalizados serão revisados e adequados a presente Portaria. [...]

Por sua vez, por meio do Parecer nº. 001/2017/GAB/CGU/AGU, a Presidência da República, em 17 de julho de 2017, com Michel Temer, aprovou a conclusão do parecer normativo, no mesmo sentido da Portaria antes informada, ou seja, aplicar o entendimento da Pet 3.388-RR nas demais demarcações:

> [...] **9. Conclusões** - Estas são as razões pelas quais se conclui que a Administração Pública Federal deve observar, respeitar e dar efetivo cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento da PET n. 3.388/RR, fixou as "salvaguardas institucionais às terras indígenas", determinando a sua aplicação a todos os processos de demarcação de terras indígenas, em consonância com o que também esclarecido e definido pelo Tribunal no acórdão proferido no julgamento dos Embargos de Declaração (PET-ED n. 3.388/RR) e em outras de suas decisões posteriores, todas analisadas neste parecer (ex.: RMS n. 29.087/DF; ARE n. 803.462/MS; RMS n. 29.542/DF). [...]

Tais atos normativos ensejaram pedidos de revisões de terras indígenas, a fim de adequá-las ao entendimento do STF no caso Raposa Serra

do Sol. Porém, no ano de 2019, o Supremo Tribunal Federal afetou em repercussão geral o RE nº. 1.017.365-SC, Tema 1.031, a fim de revisitar a matéria, suspendendo as demandas que tratavam sobre o tema. E, em maio de 2020, em tutela provisória incidental, suspendeu os efeitos do Parecer nº. 001/2017/GAB/CGU/AGU, nos seguintes termos:

> [...] Diante de todas as considerações acima expostas, concedo a tutela provisória incidental requerida, nos termos do pedido, a fim de suspender todos os efeitos do Parecer n.º 001/2017/GAB/CGU/AGU até o final julgamento de mérito do RE 1.017.365 (Tema 1031) já submetido à sistemática da repercussão geral pelo STF. De consequência, determino à FUNAI que se abstenha de rever todo e qualquer procedimento administrativo de demarcação de terra indígena, com base no Parecer n.º 001/2017/GAB/CGU/AGU até que seja julgado o Tema 1031.[4]

Sob a perspectiva de definir o *estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional,* o Tema nº. 1.031 promete ser um divisor de águas em relação às demarcações de terras indígenas, formando precedente que se baseará as presentes e futuras demarcações.

O julgamento, com a fixação da tese, foi finalizado 27 de setembro de 2023, definindo-se os seguintes itens:

> I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena; II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do § 1º do artigo 231 do texto constitucional; III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que

[4] https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720. Acesso em 29/10/2023.

tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição; IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88; V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF; VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento; VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

> VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento; IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado; X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes; XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis; XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas; XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela superação da tese do marco temporal: o momento da ocupação da terra indígena pela comunidade não é mais critério apta a autorizar (ou não) sua demarcação. O STF também não adotou a tese da posse imemorial para o reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas: a existência de comunidade indígena no passado remoto também não autoriza a demarcação da terra indígena. Isso fica claro nos debates havidos em plenário, já que até a finalização deste artigo os votos ainda não foram publicados.

Do texto constitucional (artigo 231, § 1º) é que se extrairão os critérios

para a definição de terras ocupadas tradicionalmente por indígenas, as quais devem cumprir, **simultaneamente**, os seguintes requisitos: (i) habitadas em caráter permanente pelos indígenas; (ii) utilizadas para suas atividades produtivas; (iii) imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; e (iv) necessárias à sua reprodução física e cultural segundo seus usos, costumes e tradições.

Esse critério, denominado de círculos concêntricos, já foi utilizado em outros julgamentos, pelo voto do Min. Nelson Jobim, tanto no RE nº. 219.983-SP (de onde partiu a edição da Súmula 650), na ACO-QO 312, e, também, quando do julgamento da Pet 3.388 (caso Raposa Serra do Sol). Afirmou o Ministro Jobim no seu voto no RE nº. 219.983, ainda no ano de 1998:

> Sr. Presidente, gostaria de fazer uma observação em relação ao voto do eminente Relator, lembrando que tive oportunidade de me envolver enormemente nessa controvérsia sobre terra indígena quanto Ministro da Justiça, e esse tese da propriedade indígena, das terras imemoriais, começa numa conferência de João Mendes de Almeida sobre Indigenato. Ele cria, então, a figura do Indigenato baseado no Alvará Régio de 1680, que se referia aos ocupantes primários e originários das terras. O problema é que as terras só passaram a ser propriedade da União com a Constituição de 67. Antes, a Constituição de 34, que foi a primeira a constitucionalizar a questão indígena, meramente mandou respeitar a posse das áreas ocupadas pelos indígenas, mas não definiu a propriedade. Tanto isso é verdade que todas as legislações posteriores a 34, até mesmo legislações posteriores a 1891, a um decreto do Presidente Washington Luís, estabelecem a necessidade do serviço de proteção aos índios, que veio a ser substituído depois pela FUNAI, de negociar com os Estados. [...] Em 1988, começou a aparecer esta expressão, rejeitada amplamente na Assembleia Constituinte e repetida pelo Ministro Moreira Alves, a chamada "posse imemorial". Esse conceito nada tinha a ver com o jurídico, mas com o antropológico, e os grupos indigenistas pretendiam com isso retomar o conceito de posse imemorial para recuperar o Indigenato de João Mendes, na famosa Conferência de 1912. Por isso, quando se definiu as terras indígenas, no texto do

> art. 231 da Constituição Federal, houve uma longa discussão [...]. A terra indígena no Brasil, por força da definição do § 1º do art. 231, se compõe de quatro elementos distintos, o primeiro deles: - *Art. 231 [...] § 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, [. . .]"* Há um dado fático necessário: estarem os índios na posse da área. É um dado efetivo em que se leva em conta o conceito objetivo de haver a posse. É preciso deixar claro, também, que a palavra "tradicionalmente" não é a posse imemorial, é a forma de possuir; não é a posse no sentido da comunidade branca, mas, sim, da comunidade indígena. Quer dizer, o conceito de posse é o conceito tradicional indígena, mas há um requisito fático e histórico da atualidade da posse, possuída de forma tradicional. Agora, a terra indígena não é só a área possuída de forma tradicional pelos índios. Há um segundo elemento relevante: [...] *as utilizadas para suas atividades produtivas, [...]"* Aqui, além do elemento objetivo de estar a aldeia localizada em determinado ponto, há necessidade de verificar-se a forma pela qual essa comunidade indígena sobrevive. O terceiro elemento que compõe esse conceito de terra indígena: [...] *as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar [...]"* E, por último:*"[...] e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições."* A partir da composição desses quatro elementos surgem, então, os dados objetivos e históricos para a demarcação da terra indígena.

Na ACO 312-QO, oriunda do Estado da Bahia, o Ministro Jobim comenta, com mais vagar, sobre a definição do conceito dos círculos concêntricos. Considera-se importante a abordagem, já que foi citada por alguns ministros quando do julgamento do Tema nº. 1.031 pelo Plenário no Supremo Tribunal Federal:

> (B) CONCEITO DE TERRA INDÍGENA. Essa regra fornece os diversos elementos que compõem o conceito de terras indígenas no Brasil. Quatro elementos consubstanciam, em conjunto e sem exclusão, o conceito constitucional de *"terras tradicionalmente ocupadas pelos índios".* São as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios:"[...] *as por eles habitadas em*

caráter permanente [...] "Este é o primeiro elemento do conceito de TERRA INDÍGENA. O núcleo deste primeiro elemento está na expressão *"habitadas".* São terras indígenas aquelas que forem pelos índios *"habitadas".* Mas, a Constituição somente se satisfaz com uma habitação que possua o caráter de permanência *"habitadas em caráter permanente".* Exige-se uma habitação qualificada. Não é qualquer habitação. É habitação em caráter permanente. Este primeiro elemento do conceito não se ressente de qualquer subjetividade. Consiste em um lado da realidade empírica e objetiva: a existência de aldeias, sua localização, dimensão, critérios de permanência, etc. Parte-se de um fato – a habitação – embora uma habitação adverbializada pela expressão *"permanente".*O advérbio não reduz a objetividade que decorre do fato da habitação. Prossegue a Constituição na conceituação.

"[...] (a) *São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, além daquelas* "por eles habitadas em caráter permanente", *também aquelas* **"utilizadas para suas atividades produtivas".** [...]" Integra o conceito de terra indígena as áreas *"utilizadas para suas atividades produtivas".* O dado relevante desde segundo elemento está na expressão *"atividades produtivas".* Aqui, também, estamos perante um elemento com grau de objetividade evidente: identificam-se as atividades produtivas do grupo indígena e as áreas utilizadas para esse fim. São situações de fato. Apura-se, *in loco,* ou seja, emerge do fato de se destinar uma área para atividade produtiva. Há o terceiro elemento que integra o conceito de terra indígena:"[...]*(c) [...], as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar [...]".* Neste elemento do conceito há um elemento objetivo – *os recursos ambientais* -. A ele se agregam três juízos de valor: imprescindibilidade, necessariedade e bem-estar. Embora com um grau de subjetividade, esses três conceitos são explicáveis através de pesquisa de campo e dados objetivos. Por fim, o último elemento que integra o conceito de terras tradicionalmente ocupadas:

"[...] *(d) as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos e costumes e tradições. [...]"* Este

último elemento parte de uma constatação objetiva – a "reprodução física e cultural". E, prossegue. Exige o juízo de "necessidade" e, ainda, um juízo antropológico que diz com "usos, costumes e tradições" do grupo. O conceito de terra indígena, no Brasil, é integrado de quatro universos que se interpenetram e se complementam. Há – a imagem parece boa – quatro CÍRCULOS concêntricos, que se completam. O primeiro CÍRCULO, a ***"HABITAÇÃO PERMANENTE"***. Este é o CÍRCULO menor e com índices de objetividade maior. Depende de uma verificação *in loco* e de uma análise dos costumes, ou seja, uma análise de comportamento para explicitar o caráter de permanência da habitação. Isto significa, por exemplo, que, dependendo do tipo de cultura indígena, se terá uma habitação permanente em mais de um lugar. Basta que aquela comunidade indígena cultive o sistema de transferência, de transposição ou de deslocamento, em determinados momentos do tempo, para voltar a determinado lugar. Essa situação viabiliza a existência de habitação permanente em dois, ou mais, locais distintos, exatamente em decorrência de tradições ou por influências de questões relativas a clima e atividades produtivas. A esse elemento se agrega o segundo *"CÍRCULO"*: **AS TERRAS "*UTILIZADAS PARA [...] ATIVIDADES PRODUTIVAS"***. Este CÍRCULO 2 depende da verificação e existência real e efetiva do CÍRCULO 1. Aliás, há uma relação de dependência entre os diversos CÍRCULOS, os primeiros são condicionantes dos subseqüentes. A perquirição a respeito do CÍRCULO 2 depende de uma resposta positiva em relação ao CÍRCULO 1. Mas a Constituição brasileira, no conceito de terras tradicionalmente ocupadas, não se satisfez com os dois CÍRCULOS referidos. Ela instituiu, também, o CÍRCULO 3, que se constitui nas áreas

"[...] IMPRESCINDÍVEIS À PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS AMBIENTAIS NECESSÁRIOS A SEU BEM ESTAR [...]" Observe-se que, como ocorre com o CÍRCULO 2, há, por parte deste CÍRCULO 3, uma relação de dependência com os anteriores. Só se poderá perquirir sobre os CÍRCULOS 3 quando, e somente quando, já se tiver uma resposta positiva em relação aos CÍRCULOS 1 e 2. Neste CÍRCULO

> 3 parte-se de uma base objetiva e constatável empiricamente – os recursos ambientais. A essa base se agregam os elementos valorativos que definem a sua extensão. Por último, chega-se no CÍRCULO 4: *"[...]TERRAS [...] NECESSÁRIAS À [...] REPRODUÇÃO FÍSICA E CULTURAL SEGUNDO [...] USOS, COSTUMES E TRADIÇÕES" DO GRUPO INDÍGENA. [...]"* Tal como se passa com os demais, este último CÍRCULO depende dos CÍRCULOS anteriores e sua perquirição se fará após os anteriores. Com isso, pode-se afirmar, com absoluta tranquilidade interpretativa, que o advérbio *"TRADICIONALMENTE"*, que está na raiz do conceito de *"TERRAS OCUPADAS PELOS ÍNDIOS"*, não está relacionado, no texto da Constituição brasileira, com elemento histórico, mas sim, com a forma tradicional de ocupação O advérbio *"TRADICIONALMENTE"* nada tem com o conceito de "posse imemorial", mas, sim, com o conceito de formas tradicionais de ocupação. O juízo histórico, entretanto, é fundamental para a elucidação dos quatro CÍRCULOS, principalmente do CÍRCULO 3 e do CÍRCULO 4. Este é o quadro institucional brasileiro no que diz respeito ao tratamento constitucional do tema.

A Constituição, portanto, não recepcionou o conceito de "posse imemorial indígena", sendo afastada tal concepção também por ocasião do julgamento do Tema nº. 1.031, pelo STF. A definição de terra indígena deverá observar estritamente os elementos constantes do texto constitucional e de acordo com os julgados da Corte Suprema (salvo eventual Lei ou Emenda Constitucional que venha a modificá-la).

Na formulação da tese, o STF também avançou quanto a ampliação da indenização das terras consideradas de tradicional ocupação indígena. Até então, a indenização se limitava às benfeitorias realizadas de boa-fé, sendo considerados nulos e extintos os títulos de propriedade. De acordo com o STF, a partir de agora os proprietários atingidos pelas demarcações também possuem direito à indenização da terra.

Na hipótese da inexistência de presença indígena em 05/10/1988 ou de renitente esbulho (efetivo conflito possessório até a data da Constituição de 1988), serão considerados válidos e eficazes, produzindo os respectivos efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada rela-

tivas a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena. Os particulares terão direito à justa e prévia indenização às benfeitorias e, quando inviável o reassentamento (vale dizer: na maioria dos casos), caberá indenização em dinheiro pela União do valor da terra nua. A União poderá demandar em face do Estado (ente federativo) que titulou, na forma de direito de regresso. Conforme o julgamento, o direito de retenção somente seria possível até o pagamento do valor incontroverso, cujo procedimento será realizado em autos apartados ao processo de demarcação. Há possibilidade de autocomposição e aplicação do regimento do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Vale destacar que a Constituição Federal deve ser interpretada em um todo conjunto, sem privilegiar um ou outro direito fundamental em detrimento dos demais. Para se demarcar terras indígenas, não se pode afastar o direito à propriedade, boa-fé, confiança e segurança jurídica. Havendo colisão de direitos fundamentais, é necessário a ponderação dos interesses.

Portanto, os termos "nulos e extintos" e "não produzindo efeitos jurídicos", atribuídos aos títulos das propriedades em que forem consideradas terras indígenas, merecem interpretação conforme para afastar sua incidência nos casos em que não havia presença indígena e renitente esbulho a época da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Também haverá de se perquirir (isso será papel da doutrina e da jurisprudência) qual a extensão da indenização. O direito pátrio vigente estabelece o princípio da reparação integral do dano, nos termos do artigo 944 do Código Civil: "a indenização mede-se pela extensão do dano". Por sua vez, a indenização deve abranger tanto os danos emergentes quanto os lucros cessantes. A tanto se diz que o artigo 5º, V, da Constituição Federal assegura "o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem."

A partir de uma breve análise histórico-jurídica da ocupação do território nacional verifica-se que o próprio Estado – muitas vezes mediante atos de governo – foi o grande incentivador, promotor e financiador, em especial para o interior e Oeste do país. Isso garantiu ao Brasil a dimensão continental atual. Essa condição foi importante para soberania nacional, geração e consolidação de riquezas, desenvolvimento econômi-

co regional, distribuição de renda e reconhecimento internacional. Não se pode perder de vista tais circunstâncias, sob pena de violar o direito daqueles que confiaram no Estado naquele momento histórico. Se hoje verifica-se que crueldades foram cometidas contra populações indígenas durante esse processo histórico, não se pode corrigir a injustiça cometendo novas injustiças.

No julgamento do Tema nº. 1.031, houve também expressa menção quanto a possiblidade de autocomposição e compensação de áreas com a instituição de "áreas reservadas" (item IV da tese), as quais divergem das "terras de ocupação tradicional". São espaços que o Poder Público poderia adquirir – mediante desapropriação com justa e prévia indenização – para compensar/ampliar eventuais terras indígenas, em sendo do interesse da comunidade ou verificada situação consolidada (por exemplo, existindo cidades nos locais reivindicados). Essa previsão já existe no Estatuto do Índio (Lei nº. 6.001/73).

Se estabeleceu, ainda, a possibilidade de redimensionamento de terras indígenas para as hipóteses específicas de comprovação de não cumprimento do artigo 231 da Constituição da República, e desde que cumprido o prazo prescricional quinquenal. A melhor interpretação desse item da tese é de que somente será possível redimensionamento se cumprido os quatros círculos previstos no § 1º do artigo 231, da CRFB/88. A área que se pretende aumentar: (i) são terras de habitação permanente? (ii) são utilizadas para atividades produtivas? (iii) são imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais e bem-estar da população indígena reivindicante? E (iv) é necessário a reprodução física e cultural? Evidentemente, que o aumento de áreas já demarcadas deverá ser autorizado a partir de critérios objetivos e claros, sob pena de, a qualquer tempo, se buscar ampliar as terras já demarcadas, gerando insegurança jurídica aos lindeiros.

O acórdão foi publicado em fevereiro de 2024. Houve a oposição de inúmeros embargos de declaração pelas partes e demais interessados. Nesses recursos discutem-se contradições havidas no julgamento e outros pedidos de esclarecimentos em relação a tese fixada e seu alcance para casos futuros. Há inúmeras questões em aberto e que deverão ser esclarecidas até que haja a aplicação da tese nas inúmeras hipóteses que pendem de decisão administrativa e judicial.

4. O CONGRESSO NACIONAL E A REGULAMENTAÇÃO DAS DEMARCAÇÕES DE TERRAS INDÍGENAS

A notícia do julgamento da questão indígena, em repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal, gerou movimentações em outros Poderes, culminando com a aprovação de lei regulamentando a matéria. Diga-se de passagem, com alguns anos de atraso, já que o próprio texto original do parágrafo sexto do artigo 231 da Constituição Federal previu a necessidade de lei complementar para ressalvar a nulidade e extinção de títulos em terras indígenas:

> Art. 231 [...] § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, 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.

A verdade é que essa lei nunca foi elaborada. O que há é o Estatuto do Índio, de 1973, e o Decreto nº. 1.775 de 1996 que regulamenta o procedimento administrativo de demarcações de terras indígenas. O Decreto já foi considerado constitucional pelo STF nos seguintes mandados de segurança: MS 21.649/MS, Rel. Min. Moreira Alves; MS 24.045/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa e MS 25.483/DF, Rel. Min. Ayres Brito.

Porém, nada impediria que Lei Federal dispusesse sobre o tema, já que é competência da União legislar (art. 22, CF) sobre direito agrário (inciso I) e populações indígenas (inciso XVI); bem como do Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, *caput,* CF), em especial sobre bens da União (inciso V). Além disso, na hierarquia das normas, decreto é inferior à lei (seja ela complementar ou ordinária), de modo que Lei Federal reveste-se de maior legitimidade para a regulamentação do tema, já que elaborada, por processo legislativa mais complexo do que decreto expedido exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo Federal. Diante disso, a conclusão é de que o

Congresso Nacional é legítimo em legislar sobre o tema. O que se pode discutir é o momento em que a Lei foi aprovada, dando a entender que se estaria afrontando a decisão da Corte Suprema.

Não é de hoje que as Supremas Cortes e Cortes Constitucionais estão sob ataques, sob a justificativa de que estariam usurpando poderes ou decidindo além dos limites constitucionais. No Brasil, em especial nos últimos anos, esse sentimento tem tomado boa parte do debate público nacional. A decisão que modificou o entendimento anterior sobre o marco temporal está diretamente ligada ao momento histórico mencionado, gerando profunda insatisfação de diversos setores brasileiros.

Por essas e outras circunstâncias (legítimas ou não), o que ocorreu foi a aprovação do PL nº. 490/2007, o qual teve origem na Câmara dos Deputados e como objeto a regulamentação do *artigo 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e alteração das Leis n.ºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

A data do PL, 2007, por si só, comprova que a discussão da questão é antiga no Congresso Nacional. Porém, em 2023 o projeto é retomado, com emenda substitutiva ao projeto original, e é aprovado pelo Plenário da Câmara de Deputados e do Senado Federal, convertendo-se na Lei Ordinária nº. 14.701/2023. A Lei foi vetada quase na sua integralidade pela Presidência da República. Porém, o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional. Isso porque, o veto foi profundo, quase total; atingiu até mesmo a previsão de direito à indenização da terra nua, sendo contrário ao julgado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº. 1.031.

Diante da entrada em vigor da Lei, partidos políticos e entidades ajuizaram ações diretas de controle concentrado, visando discutir a constitucionalidade da norma no Supremo Tribunal Federal. Até o presente momento, estão em tramitação as seguintes ações: i) ADC 87, proposta pelos partidos políticos PL, Progressistas e Republicanos, defendendo a constitucionalidade da Lei n.º 14.701/2023; ii) ADI 7582, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e os partidos políticos PSOL e Rede Sustentabilidade, defendendo a inconstitucionalidade da norma, por suposta violação à cláusulas pétreas; iii) ADI 7583, proposta pelos partidos políticos PT, PcdoB e PV, visando a declaração de inconsti-

tucionalidade já que o STF já concluiu quanto a inaplicabilidade do marco temporal; iv) ADI 7586, proposta pelo partido PDT sob o argumento de que a Lei nº. 14.701/2023 restringe direitos fundamentais dos povos indígenas; e v) ADO 86, proposta pelo partido Progressistas em que alega a ausência de regulamentação do § 6º do artigo 231 da Constituição Federal, sobretudo naquilo que deve ser considerado "relevante interesse da União" a exceptuar a declaração de nulidade dos títulos dominiais.

Referidas ações tiveram decisão liminar proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, a fim de suspender todos os processos judiciais que discutam a constitucionalidade da Lei nº. 14.701/2023 até que haja decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Além disso, ordenou-se a intimação dos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, além da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria da República para que sejam apresentadas propostas no contexto de uma nova abordagem do litígio discutido nas ações, bem com fosse apoio do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL).

Sabe-se que a Lei nº. 9.868/99, que dispõe sobre o controle de constitucionalidade, mediante ação direta de inconstitucionalidade, prevê rol de legitimados para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade:

> Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

No rol de legitimados constam, por exemplo, partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Significa dizer que partidos com apenas 1 deputado federal, e que não lograram êxito na aprovação de suas demandas no Congresso, podem propor ações para discutir a constitucionalidade da lei, ainda que aprovada por ampla maioria. O STF

acaba concentrando poder não por vontade própria, mas por provocações dos outros Poderes.

No sistema jurídico pátrio vige a inafastabilidade da prestação jurisdicional, na medida em que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito* (artigo 5º, XXXV, CF). O Código de Processo Civil de 2015, também previu no artigo 140 que *o juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico*. Isto impõe um dever de se pronunciar sobre o tema posto em julgamento. E como o STF é o último Órgão na hierarquia do Poder Judiciário, incumbe-lhe o dever de ser o moderador final dos mais diversos temas jurídicos, muitos dos quais sensíveis a toda a sociedade.

Além disso, uma Constituição prolixa como a brasileira gera maior alcance da jurisdição constitucional, já que amplia o rol de matérias submetidas à Corte Suprema. Como sói ocorrer, os vencidos nessas demandas – ora o Governo, ora a sociedade, por exemplo – julgam-se no direito de criticar o Órgão que detém a última palavra.

Para melhorar e democratizar os julgamentos, desenvolveu-se inúmeras técnicas, seja a designação de audiências públicas, admissão de *amici curiae* em determinados julgamentos, a modulação de efeitos, suspensão do julgamento, debates em plenário, inspeções judiciais, produção de provas, dentre outras. Todos esses elementos visam aprimorar o controle de constitucionalidade e admitir a participação de toda a sociedade civil e o Poder Público na interpretação constitucional.

Não se pode perder de vista, ainda, a frequente omissão do Parlamento em inúmeros temas sensíveis em que a ausência de regulamentação do texto constitucional gera efeitos diretos na sociedade. O caso em debate é exemplo típico. Passados quase quinze anos do julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Congresso Nacional não havia avançado no enfrentamento do problema referente às demarcações de terras indígenas – embora houvesse inúmeros projetos de lei sobre a questão. O atraso na elaboração de leis que acompanhem o desenvolvimento social, político e cultural da sociedade provoca insatisfações. E o STF, mais uma vez, é provocado para exercer a função de representatividade desses setores.

No decorrer dos últimos anos, sobretudo a partir do pós-guerra, identificou-se uma ascensão do Poder Judiciário, em especial das Cortes

Constitucionais, na esteira da importância que as Constituições escritas passaram a exercer sob os regimes políticos. Deixaram de ser um *pedaço de papel* e passaram a exercer *força normativa.* Para Konrad Hesse a *força normativa da Constituição* realça a *vontade de Constituição*, transformando-a em *força ativa* no seio da sociedade, não só nos detentores momentâneos do poder, mas na consciência geral (Hesse, 1991, p. 5).

Também na esteira desse debate está a definição de quem teria o papel de guardião da Constituição. É célebre a discussão entre Hans Kelsen e Carl Schmitt. Kelsen foi o inspirador da Constituição de 1920 da Áustria, que, também com inspiração deste, introduziu o "controle concentrado de constitucionalidade" das leis e atos normativos, a cargo da Corte Constitucional. Kelsen também foi um dos seus conselheiros e membro, atuando de 1921 a 1930. Ele defendia que a guarda da Constituição deveria caber aos magistrados na Suprema Corte, sobretudo diante de existir questões jurídicas a serem decididas, ainda que com efeitos sociais e políticos em toda a comunidade. Por sua vez, Schmitt defendia que a guarda caberia ao Chefe da Nação, de natureza eminentemente política. Com a ascensão do III Reich na Alemanha e de Adolf Hitler ao poder, a tese de Schmitt acabou vencendo. Somente no pós-Guerra, com a reconstitucionalização da Europa é que a tese de Kelsen foi adotada.

No Brasil, o Poder Judiciário *é* o último a exercer o papel de intérprete da Constituição, à luz do artigo 102 da Constituição Federal – já que expressamente o STF tem a competência precípua de guarda da Constituição. Porém, o STF não *é o único* responsável pela interpretação constitucional. Cabe a todas as instituições e a sociedade civil o direito à melhor interpretação da sua Lei Fundamental. Na esteira de Peter Häberle, a interpretação da Constituição deve ser pluralista e, em uma sociedade aberta, qualquer pessoa que livremente leia a Constituição é sua cointérprete.

5. A PONDERAÇÃO E UMA QUESTÃO AINDA A SER RESOLVIDA

A despeito do julgamento da questão pelo Supremo Tribunal Federal e a aprovação da Lei nº. 14.701/2023, as demarcações das terras indígenas ainda estão distantes de serem plenamente resolvidas.

A proteção das terras indígenas é importante para inúmeros povos originários, sem a qual ficariam à mercê, sem local para moradia, produção e desenvolvimento de sua cultura. Porém, cabe ao Estado atuar com ponderação no processo de demarcação. Não se pode submeter pessoas inocentes, de boa-fé, às adversidades de um processo administrativo complexo com graves danos à paz social, a estabilidade das relações, à segurança jurídica, obrigando-os a desocupação de propriedades reconhecidas pelo Estado e pelo Direito há séculos.

Se com o advento da Constituição Federal houve reconhecidamente a proteção dos direitos dos indígenas, a Lei Fundamental também protegeu o direito de propriedade, a segurança jurídica, a boa-fé, a confiança, a liberdade, a dignidade da pessoa humana, a livre-iniciativa e o trabalho, a razoabilidade e a proporcionalidade, fundadas no devido processo legal.

Não são poucos, mas muitos casos, em que a pretensão indígena esbarra em propriedades cujos títulos originários remontam ainda o Século XVIII e XIX. Tais títulos foram regularmente transmitidos a terceiros de boa-fé, que adquiriram e ocuparam diversas regiões do país, incentivados pelo próprio Estado.

Como admitir, por exemplo, que alguém ao adquirir suas terras antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, sem a presença física de indígenas, pode ter seu título administrativamente declarado nulo pelo próprio Ministério dos Povos Indígenas, sob o argumento de que se tratava de terra indígena de "ocupação tradicional"? Essa foi a vontade do legislador constituinte?

Caberá às instituições da República a ponderação dos interesses envolvidos, de modo a buscar a solução mais justa, menos onerosa e mais sensata na análise do tema, haja vista que se está a praticar *excepcional afronta a direitos fundamentais.*

Se está superada a antiga premissa de que a Constituição se tratava, tão somente, de documento *político* e não jurídico, como instrumento jurídico-normativo, passa-se a análise de seu *alcance* e os modelos de *interpretação*. Qual a norma jurídica que se extrai do texto constitucional? Qual o papel dos princípios constitucionais no constante movimento da sociedade contemporânea, plural e democrática? As demandas, evidentemente, são muitas, como sói ocorrer em vibrante democracia. A partir

da ampliação do conceito de norma jurídica, a qual passou a se constituir de gênero dentro do qual se encontram as regras e princípios, estes últimos passaram a ter aplicação *concreta* no mundo do Direito, mormente aqueles dotados de *status* constitucional.

Portanto, é preciso compatibilizar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade aos casos concretos. Formado o precedente qualificado (e depois de julgados eventuais recursos internos no STF); aprovada a Lei nº. 14.701/2023; e novamente provocado o STF para decidir quanto à constitucionalidade da norma, estarão postas as condições para o avanço na resolução do problema e orientação da Administração Pública no futuro. Entretanto, caberá muita sapiência dos administradores públicos para a formação da justeza ao caso concreto. O Brasil é um país continental com realidades completamente distantes de inúmeras tribos indígenas, circunstância que impõe um tratamento específico para cada processo administrativo de demarcação.

Quando da finalização deste artigo tomou-se conhecimento que a Advocacia-Geral da União, em 10 de junho de 2024, manifestou-se nos autos das ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583, ADI 7.586 e ADO 86 apontando pela impossibilidade de negociação quanto à manutenção da tese do marco temporal, já que a matéria foi decidida pelo STF no Tema nº. 1031. No entanto, apontou pela possibilidade de utilização de métodos alternativos de solução de conflitos com atenção à *justiça constitucional multiportas* em outros aspectos da controvérsia, tais como aspectos patrimoniais e direitos disponíveis, desde que os povos indígenas sejam previamente consultados e o STF defina a metodologia para a medição da controvérsia constitucional.

Com efeito, em sociedades complexas, sói ocorrer a colisão entre os princípios. A ponderação dos interesses, visa, em última instância, dar efetividade ao objetivo maior do Direito que é obter a *paz social*. Valores como princípios são propensos a colidir. A colisão de princípios somente por ponderação pode ser resolvida, segundo lição de Robert Alexy.

Sobre a técnica da ponderação no campo de interpretação e aplicação da Constituição, Sarlet afirma:

> Como bem pontua Gomes Canotilho, as noções de "ponderação" ou de "balanceamento" (de acordo

> com as terminologias preferidas na tradição alemã [Abwägung] e aglo-americana [balancing]) são utilizadas sempre que surge a necessidade de "encontrar o direito" para resolver "casos de tensão" (em especial de colisões) entre bens juridicamente protegidos, situações que tem sido cada vez mais freqüentes no campo do direito e da interpretação constitucional, a ponto de se chegar a designar (inclusive com o tem crítico) o Estado Constitucional Contemporâneo com um "Estado da Ponderação" (Abwägungstaat). Geralmente atrelada à colisão de direitos fundamentais, a técnica da ponderação de bens surge a partir da insuficiência da subsunção como técnica de aplicação do Direito quando da resolução de determinados problemas jurídico-constitucionais, em especial de caso concretos. (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2012, p. 210).

Por sua vez, o princípio da proporcionalidade objetiva que as ações administrativas sejam realizadas sem excesso, buscando um equilíbrio entre os sacrifícios e benefícios gerados a partir dos atos cumpridos pelo poder estatal, em face dos interesses públicos. Sarlet, afirma: "O sentido mais comum da proibição de *excesso* é o de evitar cargas excessivas ou atos de ingerência desmedidos na esfera jurídica dos particulares" (SARLET, *et al.,* 2012, p. 2014).

A Constituição Federal deu especial proteção a garantia constitucional do direito à propriedade, esta interpretada sem olvidar do disposto no artigo 170, também da Constituição Federal:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de peque-

> no porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nery Jr., sobre o direito à propriedade comenta que:

> A CF (arts. 5º XXIII[5] e 170 III) estabelece como garantia fundamental e como princípio de ordem econômica a função social da propriedade. A regra vem do art. 153 in fine da Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar), que estabeleceu, por inspiração dos civilistas Martin Wolff (Reichsverfassung und Eigentum, FG Kahl, n. II, p. 10) e Otto von Gierke (Deuts. Privatrecht, v. I, § 28, I, p. 255 e § 28, I, p. 319; v. II, § 120, V, p. 365 e § 125, II, p. 408), os princípios de que "a propriedade obriga" (Eigentum verpflichtet) e da "função social da propriedade" (Gebrauch nach Gemeinem Besten). (NERY JUNIOR, 2011, p. 970).

A Constituição e os princípios jurídicos já consolidaram a ideia de que a propriedade obriga um dever: dar-lhe função social. Identificada essa condição, cabe ao Estado proteger a propriedade que gera função social, sob pena de tornar ineficaz a garantia da segurança jurídica confiada ao próprio Estado. O contrato social vigente exige uma atuação ativa do Estado para a estabilidade das relações jurídicas. É uma das bases do estado democrático de direito e passaporte para o desenvolvimento social e econômico da Nação. A confiança jurídica (sobretudo nos atos do próprio Estado) é princípio legitimador para o exercício do poder. Por isso é que se pune os abusos, os excessos, as ilegalidades, os desvios de finalidade e a desproporcionalidade.

É tempo de formar uma opinião pública suficientemente capaz de exigir um pacto social e federativo para avançar na superação desse problema fundiário e social brasileiro, sob pena de manutenção desta ques-

[5] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

tão não resolvida. A esta geração, fundada nas bases da Nova República pós-1988, coube a importante tarefa de levar ao cabo esse propósito. Se mostra fundamental a resolução dos conflitos fundiários no campo, e a "questão indígena" é dotada de especial visibilidade, diante dos efeitos sociais, econômicos, civilizatórios e jurídicos.

A questão dos povos tradicionais não é exclusividade do Brasil. Países colonizados enfrentam situação semelhante com os seus povos originários. Por exemplo: em outros países da América Latina, no Canadá, na Austrália e nos Estados Unidos da América. Todavia, o Brasil tem todas as condições para dar exemplo ao mundo na superação desse conflito: possuímos território, recursos naturais, diversidade cultural e étnica, estado democrático de direito, instituições atuantes, sociedade civil organizada, legislações e precedentes jurisprudenciais. O momento é agora.

6. CONCLUSÃO

Este artigo pretende contribuir para o debate público em busca de uma solução para a "questão indígena" no Brasil. Ainda há questões em aberto, já que o julgamento do STF – Tema nº. 1.031 – não foi totalmente encerrado, diante da oposição de embargos de declaração por partes diversas. Por sua vez, a Lei nº. 14.701/23, aprovada pelo Congresso Nacional, teve diversos dispositivos vetados. O Congresso Nacional derrubou os vetos. Atualmente, há inúmeras ações em trâmite no STF para discutir a constitucionalidade da Lei.

Neste artigo buscou-se examinar os principais elementos jurídicos postos em análise e, a partir da jurisprudência do STF, extrair um conceito daquilo que se pode entender por "terra de tradicional ocupação indígena", já que hoje a tese de marco temporal foi superada pelo STF e, contrariamente, há lei prevendo sua aplicação, a qual novamente será analisada pela Suprema Corte. O STF também não recepcionou a tese da "posse imemorial", esta também derrotada na Assembleia Nacional Constituinte quando da elaboração da Constituição Federal de 1988.

A partir dos julgados e da legislação hoje em vigor é do texto constitucional que se extrairá o conceito de terras de tradicional ocupação indígena, que devem cumprir, simultaneamente, os seguintes requisitos:

(i) habitadas em caráter permanente pelos indígenas; (ii) utilizadas para suas atividades produtivas; (iii) imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; e (iv) necessárias à sua reprodução física e cultural segundo seus usos, costumes e tradições.

A questão, sem dúvida, é complexa. É um encontro com o passado brasileiro, mas também uma mensagem para o futuro da Nação. Exigirá desta geração ponderação para atuar nos inúmeros casos de demarcação de terra indígena pendente de análise. Trata-se de casos difíceis já que envolvem excepcional colisão, e consequentemente, necessidade de intervenção em direitos fundamentais.

A Constituição deve ser interpretada a partir de um todo orgânico. Não se pode privilegiar um direito em detrimentos de outros tantos de mesma hierarquia constitucional. É a partir da compatibilização desses direitos fundamentais que se poderá avançar na resolução desses conflitos e extrair a legitimidade do Poder Público para essa função. O Brasil possui todas as condições para superar esse desafio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 30 jul. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2016. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999. *Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº. 14.701, de 20 de outubro de 2023. *Regulamenta o art. 231*

da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20232026/2023/lei/L14701.htm#:~:text=L14701&text=Regulamenta%20o%20art.,19%20de%20dezembro%20de%201973. Acesso em 30 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre o Estatuto do Índio.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996. *Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pet 3388 / RR – RORAIMA. PETIÇÃO. Relator(a): Min. CARLOS BRITTO. Julgamento: 19/03/2009. Publicação: 01/07/2010. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-181 DIVULG 24-09-2009 PUBLIC 25-09-2009.

BRASIL. RE 219983 / SP - SÃO PAULO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 09/12/1998. Publicação: 17/09/1999. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 17-09-1999 PP-00059 EMENT VOL-01963-04 PP-00632 RTJ VOL-00171-01 PP-00338.

BRASIL. ARE 803462 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 09/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 11-02-2015 PUBLIC 12-02-2015.

BRASIL. RMS 29087, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 16/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-10-2014 PUBLIC 14-10-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00097.

BRASIL. RE 1017365 RG / SC - SANTA CATARINA. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 21/02/2019. Publicação: 11/04/2019. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJe-075 DIVULG 10-04-2019 PUBLIC 11-04-2019.

BRASIL. ACO 312 QO / BA – BAHIA. QUESTÃO DE ORDEM NA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. Relator(a): Min. NELSON JOBIM. Julgamento: 27/02/2002. Publicação: 27/10/2006. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 27-10-2006 PP-00030 EMENT VOL-02253-01 PP-00106 RTJ VOL-00199-01 PP-00003.

BRASIL. DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PARECER N. 001/2017/GAB/CGU/AGU. PROCESSO: 00400.002203/2016-01. INTERESSADO: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PUBLICAÇÃO DOU de 20.7.2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-GMF-05-2017.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU. PORTARIA AGU nº 303, de 16 de julho de 2012. *Dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Petição 3.388 RR.* Publicado em 17/07/2012 no Diário Oficial da União. Disponível em: https://legis.agu.gov.br/Atos/TextoAto/183815. Acesso em: 30 jul. 2023.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

LIMA, João Alberto de Oliveira. V. 1. **A gênese do texto da Constituição de 1988** / João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos, João Rafael Nicola. Brasília: Senado Federal. Coordenação de Edições Técnicas. 2013.

NERY JUNIOR, Nelson. **Código civil comentado**. 8 ed. rev., ampl. e atual. até 12.07.2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 210.

- CAPITULO 9 -

RECUPERAÇÃO JUDICIAL DO PRODUTOR RURAL: ASPECTOS CONCEITUAIS GERAIS E PRINCIPAIS PROBLEMÁTICAS

JUDICIAL RECOVERY OF RURAL PRODUCERS: GENERAL CONCEPTUAL ASPECTS AND MAIN ISSUES

Camily Vitória Fioravante[1]

Jordano Pinhata Zaparoli[2]

RESUMO: Estudo a respeito da recuperação judicial, desenvolvido desde seu contexto geral, suas formalidades e requisitos, chegando até as particularidades do produtor rural. Figura que recebe tratamento diferenciado, isso porque, diante da atividade explorada, pela presença do risco do ciclo biológico, os pressupostos para o processamento da recuperação judicial são mais flexíveis comparados ao empresário comum. Por outro lado, no tocante aos créditos e aos seus efeitos, a questão é diversa, pois as restrições específicas podem inviabilizar o plano de soerguimento. A realização desta pesquisa tem por objetivo a análise do instituto da recuperação judicial aplicada aos produtores rurais no contexto brasileiro. Discorrendo, assim, em especial, sobre a possibilidade de este obter o deferimento da recuperação, ainda que não tenha registro há mais de 2 (dois) anos na Junta Comercial. Não obstante, contribuir para a literatura

[1] Graduanda na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de PesquisA Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). Link para o currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/2012595191486751.

[2] Graduando na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP – RP). Membro do Grupo de Pesquisa Contemporaneidade e Trabalho (UNAERP - RP). Link para o currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/4624613106886601.

e pesquisas já existentes sobre o tema, visto a importância histórica e atual da realização e desenvolvimento da atividade rural e seus produtos. Ou seja, pela influência do setor agrícola na economia brasileira, de forma a alcançar um vasto público-alvo, visa-se a compreensão do procedimento da recuperação, questões particulares desta aplicadas ao setor agrário e os créditos abrangidos ou excluídos de tal. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, embasada em obras com destaque na área. Ademais, orientou-se pela abordagem exploratória, recorrendo-se à doutrina e à jurisprudência, adotando-se linha metodológica qualitativa e exemplificativa.

PALAVRAS-CHAVE: Recuperação Judicial; Produtor Rural; Empresa Rural; Procedimento da recuperação judicial;

ABSTRACT: Study on judicial recovery developed from its general context, its formalities and requirements, reaching the particularities of the rural producer. This is a figure that receives different treatment because in the face of the activity explored, due to the presence of the risk of the biological cycle, the conditions for granting judicial recovery are more flexible compared to the common entrepreneur. On the other hand, with regard to credits and their effects, the issue is different, since specific restrictions may make the recovery plan unfeasible. The purpose of this research is to analyze the institute of judicial reorganization applied to rural producers in the Brazilian context. Discussing, in particular the possibility of this figure obtaining the approval of recovery, even if it has not been registered for more than 2 years. The research aims to contribute to existing literature and studies on the topic, considering the historical and current importance of agricultural activities and products. Given the influence of the agricultural sector on the Brazilian economy, the study seeks to reach a broad audience by comprehensively understanding the recovery procedure, specific issues related to the agricultural sector, and the credits covered or excluded from it.The methodology used was bibliographic research, relying on prominent works in the field. In addition, it was guided by the exploratory approach, using doctrine and jurisprudence, adopting a qualitative and exemplary methodological line.

KEYWORDS: Judicial Recovery; Rural Producer; Rural Company; Reorganization proceedings

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a análise do instituto da recuperação judicial aplicada aos produtores rurais no contexto brasileiro. Discorrendo, assim, em especial, sobre a possibilidade de ser deferido o processamento da recuperação para esta figura, ainda que não tenha registro perante a Junta Comercial há mais de 2 (dois) anos.

Não obstante, a fim de contribuir para a literatura e pesquisas já existentes sobre o tema, considerando a importância histórica e atual da realização e desenvolvimento da atividade rural e seus produtos, de forma a alcançar um vasto público-alvo, visa-se a compreensão do procedimento da recuperação, questões particulares desta aplicadas ao setor agrário e aos créditos abrangidos ou excluídos de tal.

A pesquisa se justifica pela perspectiva de, com o claro entendimento da temática e a séria aplicação e interpretação da Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (Lei de Recuperação Judicial e Falências - LRF), ser possível assegurar que produtores rurais, economicamente viáveis, possam se reestruturar e se soerguer, evitando sua falência e os nefastos efeitos desta.

Vislumbra-se que a recuperação judicial é verdadeiro caso de materialização dos princípios da função social da empresa, da manutenção e da proteção das atividades empresariais e produtivas, os quais são projeções da função social do contrato, destacada no artigo 421 do Código Civil. Beneficiando, dessa forma, além do empresário rural, toda a sociedade.

Para tanto, faz-se mister examinar a questão da recuperação judicial e seus desdobramentos com amparo na Lei de Recuperação Judicial e Falências (LRF), considerando, assim, além da legislação pertinente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de Tribunais estaduais.

Desse modo, desenvolver-se-á o estudo com fulcro nas seguintes indagações: Como se dá a recuperação judicial? Quais seus requisitos? O produtor rural tem o direito à sua concessão? É necessário o registro na Junta Comercial? Ou apenas a constatação do exercício de atividade agrária por mais de 2 (dois) anos? Qual o plano de recuperação? Existe particularidade deste para o empresário rural? Quais os créditos estão

abrangidos e excluídos neste? Pode esta limitação impactar negativamente a recuperação?

Com o propósito de atingir os objetivos retromencionados, responder às questões levantadas e abordar a temática de maneira satisfatória, vide a impossibilidade de esgotá-la, recorrer-se-á à doutrina e à jurisprudência, adotando-se linha metodológica qualitativa e exemplificativa.

2. DO PRODUTOR RURAL

Em primeira análise, antes de se trabalhar sobre a recuperação judicial em si e a sua aplicação ao produtor rural, é imprescindível conceituá-lo, elencar as principais características e interligá-lo com a figura do empresário e da empresa agrária.

Em consonância com as ideias de Maria Helena Diniz (2008), entende-se por produtor rural a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que em estabelecimento rural explore atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, ou a indústria rural e a extração de produtos primários, vegetais ou animais, como também atividade pesqueira, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por meio de prepostos.

Para Fernando Sodero (1978 apud Diniz, 2008), é empresário agrícola, pecuário, agroindustrial ou extrativo, ou seus empregados, arrendatários e parceiros, colonos e outros, aqueles que cultivam produtos agrícolas, criam animais, exercem a indústria rural ou praticam o extrativismo vegetal ou animal, em caráter profissional e com o fito de lucro, visando a sua própria subsistência e comercializando o excedente dos frutos ou produtos, no mercado interno ou no externo.

Dessa forma, produtor rural é todo aquele que, com trabalho agrícola, pecuário ou extrativo, cria, aperfeiçoa, industrializa e/ou distribui produtos naturais, alimentícios e transformados, de forma organizada e objetivando o lucro.

2.1. Do empresário e da teoria da agrariedade

O Código Civil de 2002, ao adotar o mesmo critério do Código Italiano para a identificação da empresa, conceituou o empresário como o

exercente de atividade econômica, organizada e profissional, que vise a produção e circulação de bens ou serviços, e gere lucros.

Nesse sentido, há a previsão no artigo 966 do Código Civil: "Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços" (Brasil, 2002).

Em relação aos empresários cuja principal atividade seja a rural, eminentemente produtores rurais, os artigos 966 e seguintes do Código Civil proporcionam um tratamento diferenciado e mais benéfico, como a não obrigatoriedade de registro na Junta Comercial, diante dos riscos inerentes à atividade desenvolvida.

Ao encontro desta ideia, cita-se a passagem da obra de Flavia Trentini (2012, p. 19):

> Discorda-se do pensamento de que o legislador brasileiro quis tratar de maneiras diferentes o empresário agrário, levando em consideração os diversos níveis de organização econômica. É certo que no Brasil existem agroindústrias, que possuem tecnologia avançada e mão de obra assalariada, especialização de cultivos e, do outro lado, encontra-se a agricultura familiar na qual trabalham o dono da terra, seus parentes e poucos empregados. **O legislador pretendeu dar um tratamento diferenciado ao empresário agrário, em razão da atividade agrícola e não do grau de organização, pois, em qualquer um dos casos, há a presença dos riscos próprios da atividade rural**. (Grifo nosso).

Logo, compreende-se que o produtor rural nada mais é do que um empresário, cuja principal atividade organizada, profissional e econômica desenvolvida é a rural; distinguindo-se, tão-somente, por algumas benesses que lhe foram e são concedidas pelo legislador pátrio, devido ao risco biológico existente no ofício realizado, também chamado de "teoria da agrariedade".

A referida teoria, cujo principal expoente é o doutrinador italiano Antonio Carrozza, tem como base a sujeição do ciclo biológico e, por consequência da produção, aos riscos da natureza, os quais escapam quase

por completo ao controle do homem. De maneira que o produtor rural, por depender não só de sua força de trabalho, como também de questões biológicas e dos elementos da natureza para a sua produção, e por ser o seu estabelecimento comercial, a propriedade rural, aberta a céu livre, enfrenta riscos maiores que os enfrentados pelos empresários normais.

Nesse diapasão, nos dizeres de Fernando Sodero (1978, p. 89):

> É fato conhecido que todas as atividades dependentes de ciclos biológicos estão submetidas ao império de eventos naturais, tais como os ventos, as secas, as chuvas e outros, e dos riscos consequentes. Estas forças condicionam fortemente as atividades agrícolas e as separam das atividades secundárias ou somente industriais, nas quais os processos de produção encontram-se totalmente dominados ou controlados pelo produtor.

São justamente esses riscos atrelados à natureza e ao ciclo biológico que diferenciam a atividade rurícola da atividade comercial tradicional, pois nesta há a possibilidade de controle da produção em relação a esses elementos, salvo catástrofes. O que legitima a concessão de benesses pelo legislador pátrio.

Entendida essas características, expõe-se sobre a empresa agrária, a qual, além de estar interligada com os demais conceitos, é de suma importância para a compreensão da figura do produtor rural/empresário e de seu processo recuperacional.

2.2. Da empresa rural

Segundo Flavia Trentini (2012), a empresa rural ou agrária é a união e a organização dos seguintes elementos: o empresário, o estabelecimento e a atividade.

Ao empresário ou produtor rural, como já comentado, cabe exercer atividade econômica organizada destinada à produção e circulação de bens ou de serviços, efetuada profissionalmente e com o desenvolvimento de um ciclo biológico.

Por outro lado, o estabelecimento agrário, de acordo com a teoria das

universalidades adotada pelo Código Civil, é a reunião de vários bens singulares, corpóreos e incorpóreos, que são encarados em conjunto. Para Ricardo Negrão (2021), é o complexo de bens organizados para o exercício da empresa.

Assim, no tocante a esses bens, vê-se que estão conjugados e ordenados no estabelecimento, definindo-o. Entretanto, não perdem cada um deles a sua individualidade singular, de forma a manter sua categoria jurídica própria (Requião, 2003).

Ademais, a principal distinção entre esses bens que compõem o complexo e ordenado patrimônio empresarial está pautada na materialidade. Logo, dividem-se em bens corpóreos, entendidos como aqueles que ocupam espaço no mundo exterior (mercadorias, instalações, máquinas e utensílios); e os bens incorpóreos, vistos como frutos da imaginação e da elaboração abstrata da inteligência humana ou conhecimento, como a marca, indicação de procedência, design, certificados de origem e os demais direitos de propriedade industrial no geral.

Nesse sentido, aduz-se à seguinte passagem da obra de Flavia Trentini (2012):

> No caso do estabelecimento, a relação entre os bens não se atém à subordinação, caso chamado pela doutrina de pertenças, e sim à coordenação, que recebe o nome de instrumentos, pois eles se encontram unidos para a produção de acordo com a organização e objetivos do empresário. Nem sequer assuma a posição principal, como é o caso das empresas zootécnicas, como granjas de frangos, gados confinados e piscicultura.

Em relação à atividade agrária, apesar dos inúmeros critérios para defini-la, como o do ciclo biológico e a teoria da agrariedade, analisados acima, destaca-se a previsão existente na Lei de Política Agrícola (Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991):

> Art. 1º Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competência institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das

> atividades pesqueira e florestal. Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais (Brasil, 1991). (Grifo nosso).

Ainda de acordo com as ideias da ilustre agrarista, vê-se que o conceito de atividade agrária adotado pelo legislador brasileiro é amplo, com a clara adesão ao critério da multifuncionalidade para a sua definição (Trentini, 2012).

Nesse caminho, percebe-se como os conceitos de produtor rural, empresário, estabelecimento rural, atividade agrária e empresa rural estão ligados, em cristalina interconexão e interdependência. Com a explanação desses e a compreensão dessa situação, será possível analisar o instituto da recuperação judicial e a sua aplicação ao rurícola: de procedimentos, critérios e normas peculiares.

3. DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

As relações socioeconômicas produziram e ainda assim o fazem, diversos efeitos na sociedade, dentre estes o desenvolvimento e progresso social, com a geração de empregos, circulação de riquezas, avanços tecnológicos, entre outros. De forma que, diante dessa influência que tem nas relações humanas, foi necessário criar um instituto que possibilitasse a proteção da continuidade das atividades de uma empresa (Ramos, 2020).

Assim, hodiernamente, houve a preocupação com a função social desta, com fundamento no princípio da preservação, ou seja, para permitir a constância no funcionamento de suas atividades, mesmo frente a uma crise econômica, já que eventual dificuldade se tornou inerente ao negócio, não sendo necessariamente conduta culposa do devedor.

Teixeira (2012, p. 185) narra possíveis razões de uma crise, quais sejam: "[...] má gestão; escassez de insumos; eventos da natureza, como estiagem ou excesso de chuvas; elevação ou diminuição excessiva de pre-

ços; crises econômicas mundiais ou regionais etc."

Nesse caminho, Fábio Ulhoa Coelho (2011 apud Teixeira, 2012, p. 185) explica sobre os tipos de crise que pode a empresa enfrentar, não sendo, necessariamente, por ato culposo do empresário ou da sociedade empresária, aduz-se:

> a crise de uma empresa pode ser econômica, financeira ou patrimonial. Crise econômica ocorre quando as vendas dos produtos ou a prestação de serviços não são realizadas em quantidade suficiente à manutenção do negócio. A crise financeira acontece quando o empresário tem falta de fluxo de caixa, dinheiro ou recursos disponíveis para pagar suas prestações obrigacionais. Já a crise patrimonial se faz sentir quando o ativo do empresário é menor do que o seu passivo, logo, seus débitos superam os seus bens e direitos.

3.1. Recuperação extrajudicial

Merece exposição, ainda que de maneira breve, o instituto da recuperação extrajudicial, o qual se difere da judicial em alguns pontos. Em primeira análise, pela negociação com os credores e posterior homologação do Poder Judiciário, não ocorrendo, portanto, intervenção deste no processo de maneira total, mas apenas para homologação do plano em juízo, em pleno exercício de jurisdição voluntária.

Outras diferenças dizem respeito, por exemplo, não de maneira exaustiva, aos créditos submetidos a esta e a ausência de suspensão das ações e execuções contra aquele devedor - conhecido como stay period.

André Ramos (2020) leciona que quanto aos requisitos, são os mesmos do artigo 48 da LRF- aplicável para a recuperação judicial, acrescido do art. 161, §3º. Este dispõe que:

> o devedor não poderá requerer a homologação de plano extrajudicial, se estiver pendente pedido de recuperação judicial ou se houver obtido recuperação judicial ou homologação de outro plano de recuperação extrajudicial há menos de 2 (dois) anos (Brasil, 2005).

Ainda para o doutrinador, houve timidez pelo legislador ao disciplinar a recuperação extrajudicial. Porém, por outro lado, sua inserção no Brasil é um avanço e uma mudança de paradigmas falimentares ultrapassados.

Em consonância com a obra de Teixeira (2012, p. 187):

> Diversamente, a recuperação extrajudicial consiste na convocação de credores para contratar dilação no prazo dos pagamentos ou diminuição dos valores no âmbito privado e contratual, mas que necessitam de homologação do juízo judicial. É um procedimento "alternativo" ou "extraordinário", pois existe o procedimento da recuperação judicial, que é o ordinário. Denomina-se "extrajudicial", pois as negociações são firmadas no âmbito privado, e não em um processo judicial, sendo apenas homologadas pelo juiz. Contudo, este trabalho visa análise tão-somente da recuperação judicial de empresas.

3.2. Recuperação judicial

Sob outra perspectiva, referente a recuperação no âmbito judicial, é instituto que teve seu desenvolvimento a partir da concordata, tendo a Lei n.º 11.101/2005 revogado o Decreto-Lei n.º 7.661, de 21 de junho 1945, sendo aquela dotada de mais modernidade que esta (Teixeira, 2012).

A referida é processada inteiramente no âmbito do Poder Judiciário, por meio de uma ação, com procedimento próprio, logo, haverá um pedido ao juízo para que seja deferido o processamento da recuperação.

No que se refere a competência, é o foro do principal estabelecimento do devedor ou da filial da empresa que tenha sede fora do Brasil, previsão do artigo 3º da LRF, ou seja, do local onde se concentra o maior número de atividades, efetivo exercício. Vislumbra-se:

> Art. 3º. É competente para homologar o plano de recuperação extrajudicial, deferir a recuperação judicial ou decretar a falência o juízo do local do principal estabelecimento do devedor ou da filial de empresa que tenha sede fora do Brasil (Brasil, 2005).

Sobre o tema, explica o doutrinador Gladson Mamede (2022) que a intervenção do Poder Judiciário para permitir a recuperação, se possível evitando a falência, ocorre por conta da função social desempenhada pelas empresas. Sendo estas instituições voltadas para o exercício da atividade econômica, produção e circulação de riquezas, de bens e prestação de serviços.

De modo que, ainda em conformidade com o autor, a riqueza em questão beneficia o empresário e os sócios pela distribuição dos lucros, como também, aqueles que estão envolvidos direta e indiretamente. Ou seja, não apenas os empregados, como também os fornecedores e os empregados deste, os clientes, o mercado que ganha com a concorrência entre empresas, o Estado com impostos, a região em que a empresa atua, entre outros.

Nesse caminho, percebe-se que a recuperação judicial tem como objetivo soerguer o empresário individual ou a sociedade empresária. De forma a considerar a função social destes, ou seja, preservar seu funcionamento, manter a fonte produtora, os empregos advindos desta e o interesse dos credores (Brasil, 2005).

Cumpre esclarecer que é uma crise econômico-financeira ainda reversível. Em continuidade aos ensinamentos de Mamede (2022), na Lei de falências foi estabelecido pelo legislador um procedimento especial para a recuperação da empresa. Pois, de acordo com o artigo 47 da LRF, a recuperação visa superar a crise econômico-financeira do devedor (permitindo a manutenção da fonte produtora, empregos e interesse dos credores). Promovendo, assim, a preservação da empresa, a função social desta e o incentivo à atividade econômica.

Com a devida presença dos requisitos que autorizam a recuperação judicial e com os documentos necessários à instrução da petição inicial, haverá decisão para seu regular processamento.

Neste momento também serão adotadas outras medidas pelo juiz, como, dentre outras, nomeação do administrador judicial; suspensão das ações ou execuções contra o mesmo credor, ressalvadas as hipóteses previstas na lei; e expedição de edital, sendo este a forma de levar ao conhecimento de terceiros o pedido recuperacional, conforme artigo 52, verifica-se:

> § 1º O juiz ordenará a expedição de edital, para publicação no órgão oficial, que conterá: I – o resumo do pedido do devedor e da decisão que defere o processamento da recuperação judicial;
>
> II – a relação nominal de credores, em que se discrimine o valor atualizado e a classificação de cada crédito; III – a advertência acerca dos prazos para habilitação dos créditos, na forma do art. 7º, § 1º, desta Lei, e para que os credores apresentem objeção ao plano de recuperação judicial apresentado pelo devedor nos termos do art. 55 desta Lei (Brasil, 2005).

Após tais feitos, haverá habilitação dos credores, apresentação do plano de recuperação e votação sobre este, de forma que concedida a recuperação, proceder-se-á com as obrigações convencionadas para efetivo soerguimento da empresa, sob pena de convolação em falência, no caso de descumprimento.

Isso posto, faz-se imprescindível aduzir quais os requisitos e quem pode fazer o pedido de recuperação judicial. Em atenção ao disposto no artigo 1º da Lei n.º 11.101 de 2005, sujeitam-se a tal, a sociedade empresária e o empresário, restando evidenciado que o instituto não é aplicável aos devedores civis.

No que tange aos pressupostos, a comprovação do exercício regular há mais de 2 anos é o basilar, e a este, cumulativamente, adicionam-se os incisos do artigo 48 da LRF, quais sejam:

> I – não ser falido e, se o foi, estejam declaradas extintas, por sentença transitada em julgado, as responsabilidades daí decorrentes; II – não ter, há menos de 5 (cinco) anos, obtido concessão de recuperação judicial; III - não ter, há menos de 5 (cinco) anos, obtido concessão de recuperação judicial com base no plano especial de que trata a Seção V deste Capítulo; IV – não ter sido condenado ou não ter, como administrador ou sócio controlador, pessoa condenada por qualquer dos crimes previstos nesta Lei (Brasil, 2005).

Nesse viés, depreende-se que ao empresário individual irregular e à

sociedade empresária irregular não é possível o pedido de recuperação, já que é necessário comprovar o exercício da atividade empresária de maneira regular por meio de juntada de certidão fornecida pela Junta Comercial competente (Ramos, 2020).

Neste tópico, vislumbra-se o cerne deste trabalho, ou seja, a discussão a respeito da recuperação judicial do produtor rural, isso porque ainda que o caput do artigo exija, precipuamente, como dito, a comprovação dos 2 (dois) anos de atividade regular por meio de inscrição na Junta Comercial, tal registro ao produtor rural é facultativo, nos termos do artigo 971 do Código Civil. Corrobora-se:

> Art. 971. **O empresário, cuja atividade rural constitua sua principal profissão, pode, observadas as formalidades de que tratam o art. 968 e seus parágrafos, requerer inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede**, caso em que, depois de inscrito, ficará equiparado, para todos os efeitos, ao empresário sujeito a registro (Brasil, 2002). (Grifo nosso).

3.2.1 RECUPERAÇÃO JUDICIAL DO PRODUTOR RURAL

Frente ao exposto, suscitou-se uma questão controvertida, já que para o benefício da recuperação judicial é preciso exercer atividade regular, e da mesma forma não é obrigatório o registro do produtor rural. Logo, questionava-se a possibilidade de este pedir recuperação caso não fosse registrado, ou ainda, registrado há menos de 2 (dois) anos.

No acórdão proferido no julgamento do Agravo de Instrumento de n.º 9031524-47.2009.8.26.0000, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) decidiu que o produtor rural não poderia ser prejudicado ou beneficiado com o instituto da Recuperação Judicial, pois só seria equiparado ao empresário se estivesse inscrito no Registro Público de Empresa Mercantis. Apresenta-se:

> Agravo de Instrumento Recuperação Judicial - Produtores rurais - Inexistência de prévia inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis - Impossibilidade de equiparação a empresário. Produtor rural não pode beneficiar-se nem ser prejudicado

> pela disciplina da recuperação judicial e das falências se não estiver inscrito no Registro Público. de Empresas Mercantis. Tampouco pode beneficiar se da recuperação judicial em relação a operações realizadas antes de inscrever-se naquele registro, pois sua equiparação a empresário só ocorre com a referida inscrição - Todo e qualquer titular de crédito sujeito aos efeitos da recuperação judicial tem legitimidade para contraminutar Agravo de instrumento interposto pela recuperando. Agravo desprovido (TJSP. Agravo de Instrumento - Ag 9031524-47.2009.8.26.0000, Relator Des. Lino Machado, Julgamento: 06/07/2010).

A situação também foi enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do REsp n.º 1.800.032/MT, neste foi decidido que o produtor rural fica equiparado ao empresário comum, mas com suas especificidades, previstas pelo Código Civil, o chamado tratamento diferenciado.

E, assim sendo, a inscrição produz efeitos diferentes, para aquele que é submetido a registro e para aquele que não o é. Sendo que a inscrição apenas transfere o produtor do regime civil para o empresarial, tendo efeito ex tunc (retroativo), porque a situação de empresário existia antes mesmo de tal. Cita-se:

> RECURSO ESPECIAL. CIVIL E EMPRESARIAL. EMPRESÁRIO RURAL E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. REGULARIDADE DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL ANTERIOR AO REGISTRO DO EMPREENDEDOR (CÓDIGO CIVIL, ARTS. 966, 967, 968, 970 E 971). EFEITOS EX TUNC DA INSCRIÇÃO DO PRODUTOR RURAL. PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL (LEI 11.101/2005, ART. 48). CÔMPUTO DO PERÍODO DE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE RURAL ANTERIOR AO REGISTRO. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. [...] 4. Após obter o registro e passar ao regime empresarial, fazendo jus a tratamento diferenciado, simplificado e favorecido quanto à inscrição e aos efeitos desta decorrentes (CC, arts. 970 e 971), adquire o produtor rural a condição de procedibilidade para requerer recuperação judicial, com

> base no art. 48 da Lei 11.101/2005 (LRF), bastando que comprove, no momento do pedido, que explora regularmente a atividade rural há mais de 2 (dois) anos. Pode, portanto, para perfazer o tempo exigido por lei, **computar aquele período anterior ao registro, pois tratava-se, mesmo então, de exercício regular da atividade empresarial** [...] (STJ. REsp 1800032/MT, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, Julgado em 05/11/2019, DJe 10/02/2020). (Grifo nosso).

Nesse diapasão, no Recurso Especial n.º 1.811.953/MT, a Terceira Turma do STJ decidiu no mesmo caminho. Destacando que, antes do ato registral, já existe a qualificação jurídica de empresário para o produtor rural, decorrente do modo profissional que a atividade é exercida; sendo a inscrição perante a Junta Comercial, tão-somente, forma de declarar e formalizar tal condição.

Ainda neste, entendeu a turma que o registro tem finalidade distinta para o empresário comum e para o rural, já que para aquele, a inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis fará com que seja declarada a qualidade jurídica de empresário, sendo obrigatória para sua regularidade. Enquanto para este, é apenas uma faculdade, tendo por escopo submeter o empresário, frente a sua vontade, ao regime jurídico empresarial. Apresenta-se:

> RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL EFETUADO POR EMPRESÁRIO INDIVIDUAL RURAL QUE EXERCE PROFISSIONALMENTE A ATIVIDADE AGRÍCOLA ORGANIZADA HÁ MAIS DE DOIS ANOS, ENCONTRANDO-SE, PORÉM, INSCRITO HÁ MENOS DE DOIS ANOS NA JUNTA COMERCIAL. DEFERIMENTO. INTELIGÊNCIA DO ART. 48 DA LRF. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. [...] 3.1 Tal como se dá com o empresário comum, a inscrição do produtor rural na Junta Comercial não o transforma em empresário. Perfilha-se o entendimento de que, também no caso do empresário rural, a inscrição assume natureza meramente declaratória, a autorizar, tecnicamente, a produção de efeitos retroativos (ex tunc). 3.2 A própria redação do art. 971 do Código Civil traz, em si, **a assertiva de que o empresário**

> **rural poderá proceder à inscrição. Ou seja, antes mesmo do ato registral, a qualificação jurídica de empresário - que decorre do modo profissional pelo qual a atividade econômica é exercida - já se faz presente. Desse modo, a inscrição do empresário rural na Junta Comercial apenas declara, formaliza a qualificação jurídica de empresário, presente em momento anterior ao registro**. Exercida a faculdade de inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, o empresário rural, por deliberação própria e voluntária, passa a se submeter ao regime jurídico empresarial.
>
> 4. A finalidade do registro para o empresário rural, difere, claramente, daquela emanada da inscrição para o empresário comum. Para o empresário comum, a inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, que tem condão de declarar a qualidade jurídica de empresário, apresenta-se obrigatória e se destina a conferir-lhe status de regularidade. De modo diverso, para o empresário rural, a inscrição, que também se reveste de natureza declaratória, constitui mera faculdade e tem por escopo precípuo submeter o empresário, segundo a sua vontade, ao regime jurídico empresarial. 4.1 **O empresário rural que objetiva se valer dos benefícios do processo recuperacional, instituto próprio do regime jurídico empresarial, há de proceder à inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, não porque o registro o transforma em empresário, mas sim porque, ao assim proceder, passou a voluntariamente se submeter ao aludido regime jurídico** [...] (REsp 1811953/MT, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, Julgado em 06/10/2020, DJe 15/10/2020). (Grifo nosso).

Não obstante, foi fixado o Tema Repetitivo nº. 1145, também deste Egrégio Tribunal, o que se segue:

> Ao produtor rural que exerça sua atividade de forma empresarial há mais de dois anos, é facultado requerer a recuperação judicial, desde que esteja inscrito na Junta Comercial no momento em que formalizar o pedido recuperacional, independentemente do tempo de seu registro (Brasil, 2022). (Grifo nosso).

Ante o exposto, verifica-se que para o empresário rural, a regra sobre a necessidade de registro acaba sendo flexibilizada, frente a previsão da voluntariedade para este, não podendo, portanto, diante de disposições que, aparentemente, caminham em sentido contrário, haver prejuízos.

Destarte, a questão foi levada para apreciação pelos tribunais, em especial pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que não de maneira a esgotar o tema em apenas uma decisão, por meio de suas turmas se pronunciou por diversas vezes sobre o assunto, fixando até o Tema Repetitivo nº. 1145.

Por fim, conclui-se que ao produtor rural é possível o instituto da recuperação judicial, sendo essencial seu registro, porém, apenas no momento do pedido, será considerada a atividade anterior a este, e nesta etapa haverá a transferência para o regime jurídico empresarial.

Inclusive, ainda no artigo 48 da LRF, em seus parágrafos, existe previsão de que o prazo de 2 (dois) anos de exercício regular para pessoa jurídica, pode ser comprovado por meio da Escrituração Contábil Fiscal (ECF), ou por meio de obrigação legal de registros contábeis que venha a substituir a escrituração (Brasil, 2005).

Por outro prisma, para pessoa física, no caso o próprio produtor rural, será com base no Livro Caixa Digital do Produtor Rural (LCDPR), ou por meio de obrigação legal de registros contábeis que venha a substituir o referido livro, pela Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF) e/ou balanço patrimonial (Brasil, 2005).

4. DO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL

O plano de recuperação é aquele que conterá a estratégia a ser adotada para a recuperação da crise que a empresa enfrenta. Após o deferimento do processamento da recuperação, no prazo de 60 (sessenta) dias, este deve ser apresentado, sob pena de convolação em falência, devendo conter, em atenção ao disposto no artigo 53 da LRF:

> Art. 53. O plano de recuperação será apresentado pelo devedor em juízo no prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias da publicação da decisão que deferir

> o processamento da recuperação judicial, sob pena de convolação em falência, e deverá conter: **I – discriminação pormenorizada dos meios de recuperação a ser empregados, conforme o art. 50 desta Lei, e seu resumo; II – demonstração de sua viabilidade econômica; e III – laudo econômico-financeiro e de avaliação dos bens e ativos do devedor, subscrito por profissional legalmente habilitado ou empresa especializada.** Parágrafo único. O juiz ordenará a publicação de edital contendo aviso aos credores sobre o recebimento do plano de recuperação e fixando o prazo para a manifestação de eventuais objeções, observado o art. 55 desta Lei (Brasil, 2005). Grifo nosso.

Com relação aos meios da recuperação, estes também estão dispostos na própria lei, mais especificamente em seu artigo 50. Isso porque pelos incisos deste, existem sugestões que podem ser utilizadas, a depender da situação fática, verificando-se a melhor opção.

Nesta fase será formado um enfrentamento, entre aquilo que será apresentado pelo devedor, pois deve ser algo viável, que possa influir em uma efetiva recuperação para aceite dos credores e caso assim não ocorra, haverá decretação da falência. E em contrapartida, estão os credores que devem avaliar e concordar com o plano, sob pena da mesma consequência, que acaba sendo mais grave (Ramos, 2020).

A respeito do supradito, Daniel Carnio Costa (2018) pondera que se trata da "Teoria da Divisão Equilibrada". Discorre que existe um trabalho conjunto entre os credores e os devedores a fim de viabilizar a recuperação, e deve neste haver um equilíbrio do ônus a ser repartido. Isso com o propósito que não recaia tudo apenas sobre uma das partes, pois a recuperação é um benefício social que a todos aproveitam. Afere-se:

> A teoria da divisão equilibrada de ônus na recuperação judicial é, na verdade, um passo adiante no raciocínio da superação do dualismo pendular. **Na medida em que se reconhece que a recuperação judicial deve ser aplicada/interpretada com o foco na realização dos objetivos maiores do sistema dentro do qual as relações de direito material estão inseridas, observa-se que credores e devedores (inse-**

> **ridos no contexto da recuperação judicial) devem assumir ônus a fim de viabilizar o atingimento do resultado útil do processo recuperacional.** Esses ônus devem ser compartilhados e divididos de forma equilibrada entre credores e devedores e terão como contrapartida o valor social do trabalho e todos os benefícios econômicos e sociais decorrentes da manutenção da atividade empresarial (Costa, 2018, n.p.). Grifo nosso.

O doutrinador André Ramos (2020) tece alguns apontamentos sobre os meios listados. Apresenta, precipuamente, os métodos que se apresentam com viabilidade, como por exemplo os incisos II, III, IV, V, VI, VII, XIII e XIV, já que a má administração é uma das causas que tem como consequência o pedido recuperacional; logo, a troca de comando da empresa pode ser uma solução.

Destaca, também, a possibilidade de se lograr êxito presente no inciso VIII, se houver uma prévia discussão entre o sindicato e os trabalhadores, necessitando de um contrato de trabalho coletivo. Nesse tópico, justifica que em certas empresas o déficit de suas contas pode ser justamente passivo trabalhista.

Na mesma ideia, aduz que o inciso XI pode ser extremamente eficiente, e fundamenta que a empresa, muitas vezes, possui parte de seu ativo imobilizado, podendo o devedor fazer uso dos recursos adquiridos com a venda destes para novos investimentos.

Referente ao inciso I e XV, ainda na obra em análise, o autor argumenta que não apresentam tamanha viabilidade. E destaca que o instituto da concordata se baseava no inciso I, sendo ineficiente para auxiliar o devedor a enfrentar a crise que estava enfrentando.

Por fim, quanto ao inciso X, justifica que este é um meio que depende da vontade dos credores em continuar explorando a atividade inicialmente desenvolvida pelo devedor (agora em crise). Sendo que podem assumir o comando das atividades do devedor, na expectativa de que os lucros decorrentes da exploração da empresa sejam superiores aos créditos que são detentores (Ramos, 2020).

Resta esclarecer, portanto, o rol que trabalha os meios de recuperação trazido pelo artigo mencionado (art. 50 da LRF), em consonância com as

ideias de André Ramos anteriormente expostas. Destaca-se, como dito, que são apenas opções, podendo o devedor escolher por outros devido a questões comerciais e às práticas de mercado, embora presente uma gama de possibilidades. Conforme disposição do artigo em voga, são:

> Art. 50. Constituem meios de recuperação judicial, observada a legislação pertinente a cada caso, dentre outros: I – concessão de prazos e condições especiais para pagamento das obrigações vencidas ou vincendas; II – cisão, incorporação, fusão ou transformação de sociedade, constituição de subsidiária integral, ou cessão de cotas ou ações, respeitados os direitos dos sócios, nos termos da legislação vigente; III – alteração do controle societário; IV – substituição total ou parcial dos administradores do devedor ou modificação de seus órgãos administrativos; V – concessão aos credores de direito de eleição em separado de administradores e de poder de veto em relação às matérias que o plano especificar; VI – aumento de capital social; VII – trespasse ou arrendamento de estabelecimento, inclusive à sociedade constituída pelos próprios empregados; VIII – redução salarial, compensação de horários e redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva; IX – dação em pagamento ou novação de dívidas do passivo, com ou sem constituição de garantia própria ou de terceiro; X – constituição de sociedade de credores; XI – venda parcial dos bens; XII – equalização de encargos financeiros relativos a débitos de qualquer natureza, tendo como termo inicial a data da distribuição do pedido de recuperação judicial, aplicando-se inclusive aos contratos de crédito rural, sem prejuízo do disposto em legislação específica; XIII – usufruto da empresa; XIV – administração compartilhada; XV – emissão de valores mobiliários; XVI – constituição de sociedade de propósito específico para adjudicar, em pagamento dos créditos, os ativos do devedor; XVII - conversão de dívida em capital social; XVIII - venda integral da devedora, desde que garantidas aos credores não submetidos ou não aderentes condições, no mínimo, equivalentes àquelas que teriam na falência, hipótese em que será, para todos os fins, considerada unidade produtiva isolada [...] (Brasil, 2005).

Não há de se questionar que são muitas as formas previstas, contudo, trata-se de rol meramente exemplificativo, visto que outras formas podem ser apresentadas pelo devedor. Isso pelo fato de que deve ser observado aquela que melhor se adequa ao caso, o que não está previsto no artigo também pode ser utilizado. Teixeira (2012, p. 194) salienta que:

> O art. 50 da Lei n. 11.101/2005, além dos meios que ele enumera, que podem ser tidos por típicos, autoriza a adoção de quaisquer outros métodos para recuperar a empresa. Seriam meios atípicos de recuperação quanto à previsão legal. Obviamente, **qualquer possibilidade atípica será permitida desde que não atente à norma de ordem pública, à moral, à boa-fé e à função social do contrato.** Além disso, poderá haver a combinação das possibilidades elencadas pela lei. Igualmente elas também podem ser associadas a outras não previstas pela norma. (Grifo nosso).

Por uma visão geral, após a apresentação do plano, deverá ser publicado edital para conhecimento dos credores sobre este, já que, como dito alhures, precisam aceitá-lo. Pode haver objeções por algum credor e, assim havendo, o juiz convocará a assembleia geral de credores para deliberação, a qual poderá ser dispensada caso o devedor apresente comprovação da aprovação dos credores por meio de termo de adesão, observado o quórum do artigo 45 da LRF, e requisição da homologação judicial (Brasil, 2005).

Em contrapartida, caso haja modificação, será necessária concordância do devedor. Se rejeitado, o administrador judicial submeterá a votação da assembleia geral de credores, para que seja apresentado plano de recuperação pelos próprios credores, caso não aceito este ou o original, será decretada a falência do devedor (Mamede, 2022).

É previsto também a oportunidade em que o juiz concede a recuperação mesmo ausente a aprovação do plano, desde que preenchidas certas formalidades (Mamede, 2022).

Finalmente, pelo artigo 57 da LRF, o devedor apresentará certidões negativas de débitos tributários e cumpridas as exigências legais, será concedida a recuperação judicial.

Pelas ponderações de Guimarães (2018, n.p.), na passagem a seguir, encontram-se expostas as informações acima:

> Uma vez apresentado o plano de recuperação, o juiz ordenará a publicação de edital contendo aviso aos credores sobre o recebimento do plano de recuperação e fixando o prazo de trinta dias para a manifestação de eventuais objeções (art. 53, § único, Lei 11.101/2005). Não havendo manifestação contrária ao plano apresentado e preenchidas as exigências legais, o plano de recuperação será aprovado tacitamente (art. 58 da Lei 11.101/2005). Em havendo objeção por algum credor, será convocada assembleia geral de credores para deliberação sobre o plano de recuperação apresentado (art. 56 da Lei 11.101/2005), podendo este ser modificado antes, ou mesmo durante o conclave. Os credores também podem apresentar plano de recuperação alternativo, desde que haja expressa concordância do devedor e em termos que não impliquem diminuição dos direitos exclusivamente dos credores ausentes (art. 56, § 3º da Lei 11.101/2005). **O objetivo comum dos credores, e do próprio devedor, reunidos em assembleia geral de credores, é a recuperação da empresa. Portanto, a formação da maioria deve obedecer esse preceito e cada um tem o dever de proferir seu voto nessa diretriz, podendo ser considerado o voto como abusivo de direito, acarretando na sua anulação pelo poder judiciário.** (Grifo nosso).

4.1. Das especificidades do plano do produtor rural

Como já exposto em diversos trechos deste trabalho, o produtor rural é uma figura que recebe tratamento diferenciado e tem suas particularidades. Não seria diferente em relação ao plano recuperacional, visto que, por conta da atividade e pelo entorno que a rodeia, os meios de soerguimento são singulares.

Justifica-se pela lógica que, o previsto no art. 50 da LRF e até outras formas, devem se adequar ao exercício da atividade rural, seja esta exercida pelo produtor rural ou pela empresa rural.

Inclui-se nisto, a possibilidade de mudança de direção ou da administração do estabelecimento rural, a venda dos produtos provenientes e

inerentes à atividade (como sacas de soja, de milho etc.), a venda de bens móveis, por exemplo, máquinas agrícolas, dentre outros, e, até mesmo a venda do fundo rústico.

Por fim, reforçando este caráter diferenciado, no plano especial de recuperação judicial que se destina a empresas de pequeno porte (EPP) e microempresas (ME), que não foi aqui objeto de análise, também tem a previsão de regra própria para o produtor rural.

Pelo artigo 73 da LRF (Brasil, 2005) existe a limitação de que é possível a apresentação do plano por este, desde que o valor da causa não exceda a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Hipótese essa que pode ser extremamente benéfica aos pequenos e médios produtores rurais que se mostrarem economicamente viáveis, devido ao fato de ser o próprio juiz, e não a assembleia geral de credores, competente para avaliar e julgar o plano de recuperação conforme as exigências legais. O que torna todo o procedimento recuperacional mais dinâmico, eficaz e viável, pela ausência das tortuosas negociações com os credores em assembleia para a aprovação do plano.

Nessa linha, destaca André Santa Cruz (2023, p. 1031):

> Além de todas as especificidades do plano especial descritas no art. 71 da LRE e acima analisadas, há uma outra característica relevante a ser destacada: o art. 72 prevê que a aprovação do plano especial apresentados pelas MEs e EPPs devedoras, ao contrário do que ocorre no processo de recuperação normal dos demais devedores, não é de competência da assembleia geral dos credores, mas do próprio juiz.

5. DOS CRÉDITOS SUBMETIDOS AOS EFEITOS DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Demonstrada as possibilidades de soerguimento e as especificidades dos planos recuperacionais dos produtores rurais, é necessário comentar sobre os créditos que estão sujeitos à recuperação judicial.

De acordo com o artigo 49 da LRF, tem-se que: "estão sujeitos à recuperação judicial todos os créditos existentes na data do pedido, ainda

que não vencidos" (Brasil, 2005).

Entretanto, embasando-se na doutrina de André Santa Cruz (2023), dois pontos precisam ser destacados: a definição de créditos existentes na data do pedido e se todos os créditos que cumpram essa restrição temporal se sujeitam à recuperação judicial.

Em relação ao significado de "crédito existente na data do pedido", apesar de algumas indagações doutrinárias e jurisprudenciais relacionadas com o fato gerador do crédito e o seu respectivo reconhecimento, entende-se que o mais importante é que o fato gerador do crédito seja anterior ao pedido de recuperação judicial, ainda que o seu reconhecimento seja posterior.

Nesse sentido, o precedente da 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

> AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - AUTOS DE AGRAVO DE INSTRUMENTO NA ORIGEM – DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO RECLAMO. INSURGÊNCIA DA AGRAVANTE. **1. Nos termos da orientação jurisprudencial desta Corte Superior, a data do fato gerador da obrigação é o marco temporal para a sujeição ou não do crédito à recuperação judicial, ainda que a liquidação venha a ocorrer em data posterior. Precedentes do STJ.** [...]. (AgInt no REso 1843-9373/SP, Rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma do STJ, Julgado em 04/05/2020, DJe 07/05/2020). (Grifo nosso).

Na mesma linha, o enunciado 100 da III Jornada de Direito Comercial:

> Consideram-se sujeitos à recuperação judicial, na forma do art. 49 da Lei n° 11.101/2005, **os créditos decorrentes de fato geradores anteriores ao pedido de recuperação judicial, independentemente da data de eventual acordo, sentença ou trânsito em julgado.** (Conselho Da Justiça Federal, 2019, p. 11). (Grifo nosso).

No tocante aos créditos sujeitos à recuperação judicial, tem-se que,

apesar de o artigo 49 da LRF utilizar a expressão "todos os créditos", não são todos os créditos que se sujeitam aos efeitos da recuperação judicial.

Segundo os § 3º e § 4º do artigos 49 da LRF, estão excluídos da recuperação judicial os créditos de credor titular da posição de proprietário fiduciário de bens móveis ou cujos respectivos contratos contenham cláusula de irrevogabilidade ou irretratabilidade, inclusive em incorporações imobiliárias, ou de proprietário em contrato de venda com reserva de domínio (Brasil, 2005).

Além desses, os créditos de credores titulares de importância entregue ao devedor, em moeda corrente nacional, decorrente de adiantamento a contrato de câmbio para exportação (Brasil, 2005).

Com isso, verifica-se que esses créditos são, na sua maioria, titularizados por instituições financeiras, as quais são consideradas, nesses casos, credoras-proprietárias. E, assim sendo, não se submetem aos efeitos recuperacionais, com o claro privilégio e prioridade de seus créditos, por poderem cobrá-los direta e separadamente.

Nos dizeres de André Santa Cruz (2023, p. 984):

> A LRF deu tratamento privilegiado a esses créditos, determinando que eles não se submetem aos efeitos da recuperação judicial. O objetivo foi dar mais segurança ao crédito bancário no Brasil, e com isso tentar diminuir os juros dessas operações (o chamado spread).

Por fim, ainda em relação aos créditos submetidos ou não aos efeitos da recuperação, faz-se necessário comentá-los à luz do produtor rural, o qual, como já destacado e repetido nos tópicos anteriores, apresenta inúmeras singularidades, relacionadas à natureza da atividade desenvolvida.

5.1. Dos créditos submetidos aos efeitos da recuperação judicial do produto rural

A LRF, além das restrições gerais aos créditos submetidos aos efeitos recuperacionais, analisados no tópico anterior, prevê restrições específicas em relação aos produtores rurais.

De acordo com o artigo 49, em seus § 6º, § 7º, § 8º e § 9º, estão excluídos dos efeitos do plano de soerguimento do produtor rural os créditos não relacionados à atividade agrária; os créditos não contabilizados nos livros de registros contábeis; as operações de crédito rural oficial renegociadas antes do pedido de recuperação judicial; e os créditos para aquisição de propriedade rural contraídos nos 3 (três) anos anteriores ao pedido recuperacional.

Soma-se a isso, a previsão do artigo 11 da Lei n.º 14.112 de 2020, que alterou a Lei n.° 8.929 de 1994 (Lei da Cédula de Produto Rural), para excluir a CPR (Cédula de Produto Rural) dos efeitos da recuperação judicial. Cita-se:

> Art. 11. Não se sujeitarão aos efeitos da recuperação judicial os créditos e as garantias cedulares vinculados à CPR com liquidação física, em caso de antecipação parcial ou integral do preço, ou, ainda, representativa de operação de troca por insumos (barter), subsistindo ao credor o direito à restituição de tais bens que se encontrarem em poder do emitente da cédula ou de qualquer terceiro, salvo motivo de caso fortuito ou força maior que comprovadamente impeça o cumprimento parcial ou total da entrega do produto (Brasil, 2020).

Portanto, independentemente de o produtor rural estar em processo de soerguimento, pelo fato de a Cédula de Produto Rural (CPR) não se submeter aos seus efeitos, deverá cumprir a obrigação de entrega de safra nos casos em que o credor forneceu insumos para viabilizar a atividade em permuta do produto agrícola (barter) e/ou pagou o antecipadamente o seu preço; afastando-se os efeitos suspensivos da recuperação judicial.

Logo, vê-se que há inúmeras restrições específicas, previstas tanto na própria LRF como em leis esparsas, aos efeitos recuperacionais em relação aos créditos devidos pelos empresários rurais.

Situação essa que foi e ainda é duramente criticada pelos comercialistas e agraristas nacionais, pois, essas restrições, na grande maioria dos casos, especialmente em relação à CPR, que é o principal meio de investimento e financiamento da atividade rural no Brasil, dificultam e inviabilizam o plano de recuperação judicial, com a realização de cobranças

de crédito em apartado e a posterior obrigatoriedade da entrega dos produtos agrícolas, que são essenciais à atividade desenvolvida.

O que torna o procedimento recuperacional verdadeira via crúcis ao empresário rural, com a redução das suas chances de soerguimento e, consequente, convolação em falência.

Ao encontro desta ideia, cita-se a seguinte passagem da obra de André Santa Cruz (2023, p. 996):

> Essa excessiva restrição dos créditos sujeitos à recuperação judicial do produtor rural foi muito criticada por diversos autores, com razão, porque pode comprometer o sucesso de planos de recuperação judicial desses agentes econômicos, sendo razoável prever que os juízes e tribunais devem afastar a aplicação de tais regras.

Na mesma linha, tem-se:

> A restrição aos créditos apenas relacionados à atividade rural é injustificável. Cria-se nova exceção à submissão de todos os créditos em face do devedor à recuperação judicial e nova diferenciação entre os submetidos à recuperação judicial e à falência, o que incentiva estratégias oportunistas das diversas partes interessadas e esvazia a recuperação judicial como negociação coletiva para a obtenção de uma melhor solução para a superação da crise e satisfação de todos os créditos. (Sacramone, 2021, p. 271).

6. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entende-se o papel do produtor rural, que é o de empresário cuja principal atividade organizada, profissional e econômica desenvolvida é a agrária, distinguindo-se do "comum", pelo risco biológico existente na atividade realizada, de acordo com a teoria da agrariedade, o que torna necessário a adoção de tratamento peculiar e a concessão de benesses pelo legislador pátrio.

Nesse caminho, a recuperação judicial, regulada pela Lei de Recuperação Judicial e Falências (LRF), é o instituto que visa a preservação

da atividade empresarial viável, mesmo frente a uma crise econômica, em clara persecução aos princípios da função social e da preservação da empresa, os quais se legitimam pelo desenvolvimento e progresso social, com a geração de empregos, circulação de riquezas, avanços tecnológicos etc.

Portanto, o produtor rural e a empresa agrária apresentam legitimidade para realizar o pedido de recuperação judicial, sendo esta uma forma de assegurar que esses entes econômicos se reestruturem e soergam, quando viáveis; evitando, desse modo, a falência e os efeitos desta. O que beneficia, além dos referidos envolvidos, toda a sociedade, devido à importância, histórica e atual, do setor agrário para a economia brasileira.

Por conseguinte, ainda que presente anteriormente certa ideia controvertida quanto à possibilidade ou não do deferimento do processamento da recuperação judicial, restou esclarecido que é possível a concessão do pedido recuperacional ao produtor rural.

Logo, mesmo sem o registro na Junta Comercial por mais de 2 (dois) anos, desde que se registre no momento do pedido e comprove, por meio de Escrituração Contábil Fiscal ou Livro Caixa Digital do Produtor Rural, o exercício da atividade por esse período, poderá fazer o pedido de recuperação.

Em conformidade com o decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, o registro tem efeito meramente declaratório, sendo que a situação de empresário existe antes mesmo deste. Pertinente entendimento a ser aplicado nos pedidos de recuperação, o que possibilita a aplicação do instituto aos mais diversos empresários rurais, que como dito alhures, possuem papel essencial no contexto atual, frente a atividade e produtos por eles exercidos e desenvolvidos.

Em relação ao plano de soerguimento, há singularidades quando pensado, desenvolvido e aplicado ao ente agrário. De modo que as hipóteses previstas no rol exemplificativo do artigo 50 da LRF e outras formas consagradas na prática comercial, devem ser adequadas ao exercício da atividade, seja esta exercida pelo produtor ou empresa rural, sob pena de não serem eficazes e viáveis, com o risco de convolação em falência.

Referente aos créditos submetidos aos efeitos da recuperação judicial, a situação também é distinta. Além do requisito da existência do

crédito ou de seu fato gerador antes do pedido, mesmo que vincendo, e das limitações dos § 3º e § 4º do artigo 49 da LRF, há regras e exclusões específicas, como por exemplo a Cédula de Produto Rural, que possibilita a cobrança em apartado e manutenção da obrigação de entrega de produtos agrícolas.

Verifica-se então, que apesar dos avanços e dos benefícios específicos da recuperação judicial aplicada ao ente agrário, especialmente em relação ao pedido, requisitos e plano (que surgem pela necessidade dos riscos enfrentados na atividade desenvolvida), no que toca aos créditos e seus efeitos, a questão é diversa, pois a particularidade pode embaraçar a recuperação.

Depreende-se, portanto, que existem restrições específicas capazes de inviabilizar o plano de soerguimento, principalmente pela exclusão da CPR dos efeitos recuperacionais. Situação essa que precisa ser amplamente discutida e revista pelos legisladores pátrios sob pena de ser ineficaz o instituto da recuperação judicial aos produtores e empresas rurais, tornando-se mero "tobogã" para a convolação em falência.

Destarte, com explanação das obras sobre o tema e com fundamento na jurisprudência, foi possível construir uma linha de raciocínio, com a tentativa de contribuir para um entendimento mais abrangente e particular da recuperação judicial aplicada ao produtor rural. Em resumo, o objetivo foi enriquecer e realçar o conhecimento disponível sobre o assunto, avistando a importância do papel exercido pelos entes agrários na sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.101 de 9 de fevereiro de 2005.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.112 de 24 de dezembro de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14112.htm#art4. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.929 de 22 de agosto de**

1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14112.htm#art4. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento no Recurso Especial nº 18499373/SP** (**2019/0345289-6**). Agravo Interno No Recurso Especial - Autos De Agravo De Instrumento Na Origem - Decisão Monocrática Que Negou Provimento Reclamo. Insurgência Da Agravante [...]. Relator Ministro Marco Buzzi. Julgado em: 04/05/2020, DJE 07/05/2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201903452896&dt_publicacao=07/05/2020. Acesso em: 04 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 1800032/MT** (**2019/0050498-5**). Quarta Turma. Recurso especial civil e empresarial. empresário rural e recuperação judicial. Regularidade do exercício da atividade rural anterior ao registro do empreendedor (código civil, arts. 966, 967, 968, 970 e 971). Efeitos ex tunc da inscrição do produtor rural. pedido de recuperação judicial (lei 11.101/2005, art. 48). Cômputo do período de exercício da atividade rural anterior ao registro. Possibilidade. Recurso especial provido. Rel. Ministro Marco Buzzi. Julgado em 05/11/2019, DJe 10/02/2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900504985&dt_publicacao=10/02/2020. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 1811953/MT** (**2019/0129908-0**). Terceira Turma. Recurso especial civil e empresarial. Empresário rural e recuperação judicial. Regularidade do exercício da atividade rural anterior ao registro do empreendedor (código civil, arts. 966, 967, 968, 970 e 971). Efeitos ex tunc da inscrição do produtor rural. Pedido de recuperação judicial (lei 11.101/2005, art. 48). Cômputo do período de exercício da atividade rural anterior ao registro. Possibilidade. Recurso especial provido. REsp 1811953/MT. Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze. Julgado em 06/10/2020, DJe 15/10/2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901299080&dt_publicacao=15/10/2020. Acesso em: 8 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1905573\MT** (**2020/0301773-0**). Segunda Seção. Recurso Especial Repetitivo. Produtor Rural. Recuperação Judicial. Exercício Profissional Da Atividade Rural Há Pelo Menos Dois Anos. Inscrição Do Produtor Rural

Na Junta Comercial No Momento Do Pedido De Recuperação Judicial (Lei N. 11.101/2005, Art. 48). Recurso Especial Provido. [...]. Recurso especial provido. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em: 22/06/2022, DJe 03/08/2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003017730&dt_publicacao=03/08/2022. Acesso em: 10 jan. 2024

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema repetitivo 1145. Lex: **Precedentes Qualificados, STJ**, Distrito Federal, 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1145&cod_tema_final=1145. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 9031524-47.2009.8.26.0000.** Agravo de Instrumento Recuperação Judicial - Produtores rurais - Inexistência de prévia inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis - Impossibilidade de equiparação a empresário [...]. Relator Lino Machado. Julgado em: 06/07/2010. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4610270&cdForo=0. Acesso em: 5 jan. 2024.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Comentários à lei de falências e de recuperação de empresas**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONSELHO, da Justiça Federal. III JORNADA DE DIREITO COMERCIAL. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-de-direito-comercial. Acesso em: 28 de jan. de 2024.

COSTA, Daniel Carnio. Recuperação judicial - procedimento. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Comercial. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/214/edicao-1/recuperacao-judicial---procedimento. Acesso em: 8 jan. 2024.

CRUZ, André Santa. Manual de Direito Empresarial: volume único – 13. ed. São Paulo: Editora JusPodvim, 2023.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUIMARÃES, Márcio. Recuperação judicial - plano de recuperação judicial. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Comercial. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Dis-

ponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/215/edicao-1/recuperacao-judicial---plano-de-recuperacao-judicial. Acesso em: 20 dez. 2023.

NEGRÃO, Ricardo. Manual de Direito Empresarial. 11 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Direito empresarial: volume único- 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

REQUIÃO, Rubens. Curso de Direito Comercial. São Paulo: Saraiva, 2003.

SACRAMONE, Marcelo. Comentários à lei de recuperação de empresas e falência. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SODERO, Fernando. Atividade Agrária e Agrariedade. Rivista Di Diritto Agrario. Milão: Casa Editrice Dott. A Giuffrê, 1978.

TEIXEIRA, Tarcisio. A Recuperação Judicial De Empresas. Revista. Faculdade de Direito Univ. São Paulo, v. 106/107, p. 181 – 214, jan./dez. 2011/2012. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67943/70551. Acesso em: 23 jan. de 2024.

TRENTINI, Flavia. Teoria Geral do direito agrário contemporâneo. São Paulo: Atlas, 2012.

- CAPITULO 10 -

ASPECTOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE VÁRZEA NA AMAZÔNIA LEGAL

LEGAL ASPECTS OF LAND REGULARIZATION IN AREA OF VÁRZEA IN THE LEGAL AMAZON

Paulo Sérgio Sampaio Figueira[1]

RESUMO: O objetivo deste artigo foi de realizar uma abordagem dos aspectos legais da regularização fundiária em área de várzea na Amazônia Legal, em que se relacionam os bens ambientais com a várzea, os aspectos de domínio público e privado, sua abordagem nas constituições federais e estaduais, nas normas federais e estaduais, bem como sua relação com os diversos ambientes de áreas úmidas. Em seguida, descreveu-se as possibilidades de regularização fundiária da várzea e a competência dos entes federados para sua proteção. A construção deste trabalho foi realizada mediante o método hipotético dedutivo, com abordagem qualitativa, por meio de pesquisa exploratória e descritiva, com análise documental e bibliográfica de artigos, revistas, livros, documentos e legislação nacional e estrangeira, bem como obras do Projeto Provárzea e pesquisa do Dr. José Heder Benatti. Foi possível identificar que ainda existe uma lacuna legislativa e ausência de regularização fundiária para reconhecimento das ocupações legitimas centenárias, que afeta o princípio da dignidade humana desses ocupantes, que representa uma violação

[1] Advogado, Administrador de Empresa, Ciências Agrícolas, Professor Universitário com pós-graduação em metodologia do ensino superior, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Direito Eleitoral, Arquivologia e Documentação, com mestrado em Direito Ambiental e Políticas, Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/AP, Conselheiro do COEMA, Vice-Presidente da Região Norte da Comissão Nacional de Assuntos Fundiário da UBAU, Presidente Nacional de Meio Ambiente e Agrário da UBAM.

dos direitos humanos, e uma transgressão aos direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Fundiário. Direitos Fundamentais. Regularização Fundiária de Ambientes Úmidos. Ecossistema de Várzea.

ABSTRACTS: The objective of this article was to carry out an approach to the legal aspects of land regularization in floodplain areas in the Legal Amazon, in which environmental assets are related to the floodplain, aspects of public and private domain, their approach in federal and state constitutions, in federal and state standards, as well as their relationship with the different wetland environments. Next, the possibilities for land regularization of the floodplain and the competence of federated entities for its protection were described. The construction of this work was carried out using the hypothetical deductive method, with a qualitative approach, through exploratory and descriptive research, with documentary and bibliographic analysis of articles, magazines, books, documents and national and foreign legislation, as well as works from the Provárzea Project and research by Dr. José Heder Benatti. It was possible to identify that there is still a legislative gap and lack of land regularization for the recognition of centuries-old legitimate occupations, which affects the principle of human dignity of these occupants, which represents a violation of human rights, and a transgression of fundamental rights.

KEYORDS: Land Law. Fundamental rights. Land Regularization of Wet Environments. Floodplain ecosystem.

1. INTRODUÇÃO

A questão da terra e sua apropriação, na Amazônia, está cercada de características e processos que causam impactos negativos sobre o cenário socioambiental da região.

Apesar de a regularização fundiária ser imprescindível para se enfrentar diversos problemas de ordem socioambiental e socioeconômica, caso não seja realizada de forma muito criteriosa, acaba colaborando para a especulação imobiliária e agrava as pressões sobre o meio ambiente e recursos naturais da Amazônia.

Dentro desse aspecto tem-se a várzea, que há ocupação seculares sem

que seja promovida a regularização fundiária dessas ocupações centenárias pelas comunidades tradicionais com diversos negócios sendo realizados sem a participação estatal.

Vale esclarecer que a várzea amazônica é um ecossistema que possui florestas periodicamente inundadas por rios de água branca ou barrenta devido as partículas de argila e sedimentos em suspensão originados dos Andes, que os conferem uma coloração pardo-amarelada e acabam determinando a fertilidade do solo nessas áreas (Sioli, 1984).

A bacia amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo, abrange uma área estimada em 6,1 milhões de km2, a maior parte está inserida no Brasil, ocorrendo também entre os países da Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela (ANA, 2024). É uma região de notável importância por sua riqueza étnica, cultural, florística e faunística, onde dois diferentes ecossistemas se sobressaem, as terras firmes e as áreas inundáveis (Barbosa et al., 2008).

O norte da América do Sul, em que está inserida a bacia amazônica, possui um clima tropical com elevadas precipitações pluviais e característica sazonalidade que submete os rios a um pulso de inundação regular (Junk et al., 1989). A planície inundável na Amazônia abrange uma área de 1.350,000 km^2 e dois terços desse total são áreas de várzea (Junk, 1993).

De acordo com a PROVÁRZEA/MMA/IBAMA (2004) a pesca é a principal atividade econômica da várzea. A produção anual de pescado é de aproximadamente 100 mil toneladas, sendo que o potencial fica em torno de 1 milhão de toneladas/ano, ou 50% da produção nacional das águas continentais envolvendo rios e lagos. O valor dessa produção é aproximadamente US$ 100 milhões. A atividade proporciona cerca de 70 mil empregos diretos na região. Além disso, o peixe é a principal fonte de proteína das populações ribeirinhas (consumo per capita entre 100 e 550 gramas por dia).

A exploração madeireira tem uma participação expressiva na economia da várzea, principalmente no estuário do Amazonas. A produção anual de madeira em tora gira em torno de 3 milhões de metros cúbicos ou 10% da produção da Amazônia legal. A renda bruta dessa atividade é cerca de 120 milhões de dólares e o número de empregos diretos ge-

rados são da ordem de aproximadamente 30 mil (PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, 2004).

A pecuária é uma atividade em expansão na várzea, com um rebanho estimado em 1 milhão de cabeças (bovino e bubalino). A produção anual é de 22 mil toneladas para uma renda bruta em torno de R$ 44 milhões. Em termos de trabalho, a atividade propicia 5.000 empregos diretos (PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, 2004).

As atividades de extrativismo florestal não madeireiro (borracha, batata, palmito, frutos, plantas, óleos medicinais, dentre outros.), a agricultura de subsistência e o ecoturismo são atividades complementares na economia da várzea (PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, 2004).

A maior parte das terras da várzea está sob o domínio do Governo Federal, seja na forma de "bem da união" (áreas fora da influência das marés) ou em terrenos da marinha (localizadas nas margens de rios e lagos sob a influência das marés). Portanto, a maioria dos moradores não possui títulos expedidos pelo Poder Público ou sob a orientação dos regulamentos que cuidam da propriedade nas áreas marginais de rios e lagos (PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, 2004).

Em geral, o que ocorre são ocupações espontâneas em áreas não reclamadas ou desocupadas. A partir dessa posse, diferentes formas de negócios jurídicos são realizadas, ainda que à margem do sistema legal: parcelamentos, arrendamentos, transmissão a herdeiros e até alienações a terceiros (PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, 2004).

Os Problemas na várzea apontados pela PROVÁRZEA/MMA/IBAMA (2004), Benatti (2004 e 2016), relacionam-se com a ausências de políticas específicas para promover o desenvolvimento sustentável em seu ambiente; bem como a falta de informações básicas concernem ao ecossistema; uso dos solos; situação socioeconômica; estratégia de conservação para o ecossistema de várzea; além da deficiência do sistema de monitoramento e controle e dos ciclos econômicos de "boom" e colapso; e a incapacidade de regularizar as ocupações existentes.

Diante desse quadro apontado, buscou-se fazer esse estudo com o escopo de apresentar os aspectos legais da regularização fundiária da área de várzea na Amazônia Legal, em que se relacionam os bens ambientais com a várzea, os aspectos de domínio público e privado, sua abordagem

nas constituições federais e estaduais, nas normas federais e estaduais, bem como sua relação com os diversos ambientes de áreas úmidas. Em seguida, descreveu-se as possibilidades de regularização fundiária da várzea e a competência dos entes federados para sua proteção.

2. OS BENS AMBIENTAIS E SUA RELAÇÃO COM A VÁRZEA

Nessa unidade específica, busca-se esclarecer quais os bens ambientais que incidem na várzea, e sua forma de ocupação, que é possível o Estado promover a regularização fundiária.

Os bens ambientais são fundamentais para a sobrevivência e bem-estar humano. A compreensão da sua importância e a implementação de práticas de gestão sustentável são essenciais para garantir que esses recursos continuem a beneficiar a humanidade e o planeta.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), marcou um avanço significativo na proteção dos bens ambientais no Brasil. Ao reconhecer o meio ambiente como um direito fundamental, a Constituição estabeleceu bases sólidas para a preservação e uso sustentável dos recursos naturais. As várzeas, por serem áreas inundáveis que desempenham funções vitais para a biodiversidade e para a regulação hídrica, estão implicitamente incluídas nessa proteção constitucional.

Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido um marco legal robusto para a proteção dos bens ambientais, diversos desafios persistem: i) Desmatamento e Degradação: a contínua destruição de florestas, especialmente na Amazônia, ainda representa um grande desafio para a proteção ambiental; ii) Mudanças Climáticas: a adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas exigem políticas eficazes e um compromisso global, onde o Brasil tem um papel crucial; e iii) Desigualdade no Acesso aos Recursos: as comunidades vulneráveis frequentemente enfrentam maiores dificuldades no acesso a recursos naturais e sofrem mais com a degradação ambiental.

Entretanto, salienta-se, que os bens ambientais, são elementos da natureza que possuem valor ecológico, econômico, social e cultural. Eles são essenciais para a manutenção da biodiversidade e dos serviços ecos-

sistêmicos.

Em relação às áreas de várzea na Amazônia Legal, os bens ambientais desempenham um papel crucial, pois as várzeas são ecossistemas de grande importância para a região.

Vale ressaltar, que as comunidades tradicionais que ocupam as várzeas, enfrentam várias dificuldades por não terem nenhum documento oficial que reconheça o território que ocupam tradicionalmente.

A definição de Comunidade tradicional, é encontrada no Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), no artigo 3º, inciso I e II, contém a definição de Povos e Comunidades Tradicionais (I) e Territórios Tradicionais (II):

> Art. 3º [...] 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. (Destacou-se).

Vale esclarecer, que a Regularização Fundiária, é o ato do poder público de reconhecimento de propriedade, posse ou ocupação da terra. No caso específico de comunidades tradicionais que utilizam a várzea, a regularização fundiária tem a finalidade de reconhecer juridicamente o direito a seu território tradicionalmente ocupado com esse apossamento centenário, e que permanece na invisibilidade fundiária.

O órgão responsável pela promoção da regularização fundiária na várzea é à Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Para a promoção

dessa regularização fundiária, a SPU deve ser procurada e irá identificar as terras públicas federais para realizar o processo de regularização fundiária, que pode ser iniciado com a emissão de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), para dar garantia de uso em favor das comunidades ribeirinhas. Esse processo além de garantir a moradia e o uso sustentável dos recursos naturais, proporciona que esses ribeirinhos tenham acesso a outras políticas públicas e benefícios realizados pela União.

Esclarece-se ainda, que as várzeas são ambientes frágeis, com origem e com funcionamento ligados à deposição de sedimentos, geologicamente recentes, profundamente influenciadas pelos regimes de marés e de águas fluviais, de solos férteis e de estoques biológicos ainda, precariamente, conhecidos. A principal utilização desse ambiente ainda é o extrativismo vegetal, principalmente, o açaí (fruto e palmito), a seringa, a andiroba, a madeira e a pecuária extensiva (Queiroz, 2008, p. 8).

Embora haja vários estudos básicos, ainda há uma escassez de estudos aplicados e de sistemas de manejo efetivos para esse ambiente. As práticas atuais de uso dos recursos naturais são, largamente, não-manejadas e extensivas. Por exemplo, apesar do potencial agronômico, a agricultura na várzea continua em crise, sem alternativas para resolver os problemas de degradação ecológica, de baixa rentabilidade e de ausência de mercados para a produção (PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, 2004).

Os bens ambientais, considerados micro-bens, são delineados pela legislação brasileira como recursos ambientais. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu artigo 3°, Inciso V, relaciona como recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, as águas superficiais, as águas subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Esses bens são considerados de uso comum, que podem, sob condições estabelecidas pelo Poder Público, ter a apropriação e o uso privado. Esses recursos não podem ser utilizados com o único objetivo voltado para o interesse privado, o emprego deve buscar atender, igualmente, as finalidades sociais de uma sociedade, buscando o bem comum.

Os micro-bens ambientais relacionam-se e constroem uma teia de re-

lações. Capra (1996) afirma ser uma teia interconexa que depende do elemento humano para estabelecer padrões específicos de utilização. Silva (1998) entende que os micro-bens ambientais não possuem uma característica de pertença individual, pelo contrário, são bens que prezam pelo uso comum do povo, ou seja, são bens que reforçam a Lei n.º 6.398/1981, que caracteriza o meio ambiente como conjunto de condições, de leis, de influências e de interações da ordem física, química e biológica, que permite, que abriga e que rege a vida, em todas suas formas.

Derani (2001) diz que a apropriação privada dos recursos naturais ao uso comum (res communes) deve assegurar a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/88), uma utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (art. 186, II, CRFB/88), pois tais ensinamentos constitucionais passam a ser considerados determinações que condicionam o domínio privado.

Os bens públicos, de acordo com o artigo 98 do Código Civil Brasileiro (CCB/2002), são aqueles "bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros bens são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem". São classificados em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Meirelles (1993, p. 428) expressa que, os bens públicos são "todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam a qualquer título, às entidades estatais, às autárquicas, às fundacionais e às paraestatais".

No artigo 98, Inciso I, do CCB/2002, os bens de uso comum do povo são "as coisas públicas utilizadas por todos, voltadas para fruição coletiva, mas insuscetíveis de apropriação individual, tais como: rios, mares, estradas, ruas e praças". Entretanto, a limitação é uma disposição estabelecida pelo artigo 225 (CRFB/88), ao instituir o equilíbrio do meio ambiente como direito, cabendo ao Poder Publico e, de forma denunciatória ao coletivo humano, a incumbência de defender e de preservar tal bem.

A lei determina que os órgãos e as entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é, política e administrativamente, a maior autoridade ambiental, no Brasil, porém, do ponto de vista jurídico, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), presidido pelo ministro do Meio Ambiente, é o órgão com a competência decisória. Observadas as normas estabelecidas pelo CONAMA, Estados e Municípios, nas esferas de sua competência e, em áreas de sua jurisdição, poderão elaborar normas supletivas relacionadas com o meio ambiente.

Destarte, a separação dos bens entre públicos e particulares, ancorada no Código Civil, já não reflete mais a complexidade de tipos e regimes jurídicos dos mais diversos objetos que compõem o patrimônio estatal. Para se compreender a teoria dos usos dos bens na atualidade, há que se partir da reclassificação dos bens, tratar da diferenciação entre bens estatais públicos e bens estatais privados, da tripartição dos bens públicos, do conceito de afetação até se atingir uma escala de dominialidade, nas quais os bens estatais, públicos privados, ao lado dos bens públicos de fato (ou bens do domínio público impróprio) e dos bens particulares não estatais distribuem-se numa rica cadeia de regimes jurídicos.

Desta forma, realiza-se distinção entre os diversos bens e seu uso.

Os bens de uso especial são aqueles cujo emprego não é facultado a todos, indistintamente, pois são destinados aos fins administrativos, especialmente, à execução dos serviços públicos e, "por isso mesmo, são considerados instrumentos desses serviços; não integram propriamente a Administração, mas constituem o aparelhamento administrativo" (Meirelles, 1993, p.430).

No artigo 98, Inciso II, do CCB/2002, pode-se citar, como exemplo, edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias. O uso privativo ocorre por meio de um título individual, que segue as regras de direito público e pode ser revogado pelo Poder Público, podendo ser concedido mediante: Autorização de Uso, Permissão de Uso, Concessão de Uso, Concessão de Direito Real de Uso, e Cessão de Uso. O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), pelo qual são transferidos direitos para serem exercidos, em fins específicos, e, previamente determinados, encontra previsão legal no Decreto-Lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Segundo Meireles (1993, p. 431), os bens patrimoniais ou dominicais constituem o patrimônio público e são utilizados para satisfazer os fins públicos. Difere-se dos demais bens públicos pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim, ou mesmo, alienados pela Administração, caso assim o desejar. Como é possível a alienação dos bens dominicais, são considerados de domínio privado do Estado e seu regime jurídico é equiparado ao da propriedade privada. Os bens dominicais "constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades" (art. 98, III do CCB/2002).

Todos esses bens públicos submetem-se ao regime jurídico que lhes conferem as características fundamentais de serem inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis. Essas características distinguem-nos dos bens privados. Os bens privados, por exclusão, são todos aqueles que não pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno, conforme estabelece o caput do artigo 98 do CCB/2002. Aliás, os bens públicos possuem uma característica fundamental, nessa discussão, a de estabelecer os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito (Medauar, 2002).

Para a devida interpretação dos bens em forma generalizada, torna-se, sumariamente, importante que não sejam incluídos aqueles bens de propriedade do Estado. Ao ser aplicado o critério da afetação é possível esclarecer que os bens públicos são aqueles que pertencem às autoridades jurídicas de direito público. E mais, aqueles que sejam de posse de pessoa jurídica de direito privado que presta serviço público ou que estejam ligados à atividade de interesse coletivo da sociedade.

Desta maneira, os bens ambientais que incidem na várzea são: a água, o solo, a fauna e a flora. Entretanto, esses bens não estão exclusivos dela, devido à conformação que irão conformar um bioma particular. Esta particularidade consiste, segundo Junk (1997), no entendimento de que elas, no caso da Bacia Amazônica, constituem-se ao longo dos cursos dos rios, em planícies de inundação, caracterizadas por lagos e por florestas inundáveis.

Destarte, é preciso analisar, portanto, quais as conseqüências desta dominialidade e da natureza jurídica da várzea na regulamentação de uso. Algumas considerações sobre características e sobre diferenciações

de bens públicos são necessárias para serem trabalhadas políticas públicas nas áreas de várzeas (PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, 2004).

Desta maneira, a proteção das várzeas no Brasil é garantida por um arcabouço jurídico robusto que inclui a Constituição Federal, a Política Nacional de Meio Ambiente e outras legislações específicas. Esses instrumentos legais são fundamentais para assegurar a conservação dos bens ambientais que incidem sobre as várzeas, promovendo a sustentabilidade e a qualidade de vida. A implementação efetiva dessas leis e políticas é crucial para garantir a preservação dessas áreas e a continuidade dos serviços ambientais que elas proporcionam.

3. OS ASPECTOS DE DOMÍNIO PÚBLICO E PRIVADO DA VÁRZEA

A relação entre domínio público e privado nas áreas de várzea na Amazônia Legal é complexa e multifacetada. A proteção ambiental, a regularização fundiária e o uso sustentável dessas áreas exigem um equilíbrio cuidadoso entre diferentes interesses e a aplicação rigorosa da legislação. A participação das comunidades locais e a coordenação entre diferentes níveis de governo são essenciais para garantir a conservação das várzeas e dos bens ambientais que elas proporcionam.

Vale ressaltar, que as várzeas, caracterizadas como áreas alagáveis situadas próximas aos cursos d'água, são territórios de alta relevância ecológica. Elas desempenham funções vitais na regulação dos ciclos hidrológicos, na conservação da biodiversidade e na manutenção da qualidade da água. No Brasil, a gestão dessas áreas envolve uma complexa interação entre os direitos de domínio público e privado, regidos por um conjunto de normas legais que buscam conciliar o uso sustentável dos recursos naturais com a preservação ambiental.

Além de suas funções ecológicas, as várzeas têm relevância significativa para diversas atividades econômicas, como a agricultura, a pesca e o turismo. Elas também desempenham um papel crucial na cultura e no modo de vida das comunidades tradicionais que dependem desses ecossistemas.

As alterações ocorridas no território demandam a formulação de instrumentos que garantam direitos territoriais especiais para os povos tradicionais, com destaque para a "posse agroecológica", que possibilita a regularização fundiária em várzeas rurais. Vale ressaltar que as áreas de várzea são espaços onde, a partir dos rios, se desenvolvem sistemas socioespaciais que permitem a manutenção de um modo de vida ribeirinho aliado ao uso sustentável dos recursos naturais e ao uso coletivo da terra.

Em se tratando de regularização fundiária, há diversos desafios envolvidos, uma vez que as áreas de várzea apresentam peculiaridades fundiárias, sociais e ecológicas, aspectos que precisam ser considerados para que seja aplicado o instrumento jurídico mais apropriado considerando as peculiaridades locais, a fim de garantir não apenas a segurança sobre a ocupação da terra, mas também a manutenção das dinâmicas socioambientais.

Desta maneira, é fundamental compreender e discutir a quem pertencem as áreas de várzea, para esclarecer, principalmente, os aspectos para domínio público ou privado. Tal análise facilitará o entendimento sobre a questão do manejo dos recursos naturais delas. Salienta-se que para uma análise jurídica da várzea, é necessário levar em conta a função social e ambiental da propriedade. Esta função deve ser respeitada tanto nas atividades econômicas previstas no artigo 170 da CRFB/88, quanto na política fundiária rural elencada no artigo 186 da CRFB/88.

Um dos principais desafios na gestão das várzeas é o conflito entre os interesses econômicos dos proprietários privados e a necessidade de preservação ambiental. Atividades como a agricultura intensiva e a urbanização podem levar à degradação dessas áreas, comprometendo suas funções ecológicas.

As várzeas podem ser definidas como terrenos que margeiam "rios, lagos, igarapés, paranás e furos" (Benatti, 2016, p. 19) e que são inundados periodicamente a partir das cheias dos cursos d'água. Elas só vieram a ser definidas juridicamente a partir do Novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), que as conceitua como "áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas", inclusive nos estudos do PROVÁRZEA/MMA/IBAMA (2004), sob a coordenação do Dr. Benatti, relatava a ausência de uma definição jurídica sobre a várzea. Além do

Benatti (2004), Treccani (2003) e Surgik (2004) demonstram que a legislação brasileira não tratava, conceitualmente, de várzea.

A Resolução CONAMA n.° 004, de 18 de setembro de 1987, no artigo 2°, alínea c, conceitua leito maior sazonal, como "a calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia". Fica evidente que sua natureza jurídica é a que incide em terreno da calha alargada ou maior de um rio. Corroborando com essa concepção, Soares (1977, p. 139) afirma que a várzea – em relação à sua regularização fundiária e a seu manejo – tem que ser entendida sob o viés de dois elementos jurídicos: o primeiro destina-se ao esclarecimento do "recurso hídrico"; o segundo destina-se ao entendimento das questões jurídicas que envolvem o estudo do "leito maior do rio".

Segundo a CRFB/88, a água é um bem público. Em 8 de janeiro de 1997, foi elaborada a Lei n.º 9.433 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH). Esta afirma que a água é um bem de domínio público, sendo considerado um recurso natural limitado e em situação de escassez; o uso prioritário é o consumo humano e a dessedentação de animais. Deve-se entender que a expressão domínio público é empregada no sentido de designar os bens afetados a um fim público, os quais compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial.

Nesta mesma linha ideológica, Benatti (2004) afirma que:

> [...] devido à determinação constitucional, a dominialidade da água vai repercutir diretamente sobre a dominialidade da várzea. De acordo com o artigo 26 da CRFB/88, bens da União são também os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, ainda que sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham. Também o são, os contidos no artigo 20 (III e VIII) os potenciais de energia hidráulica. Ao Estado, são de sua propriedade os seguintes bens: "as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (art. 26, 1).

Ribeiro (2003) apud Benatti, (2004) é conclusivo ao afirmar que a água é um bem de domínio público, ou seja, não há, portanto, águas particulares. Por ser um bem de domínio público, a água e o terreno que a suporta, o álveo e o leito maior sazonal, também o são baseado no artigo 1°, inciso I, da Lei n.º 9.433/1997.

A própria CRFB/88, em seu artigo 20, inciso II, dispõe que: "em suas diversas maneiras de manifestações, desde que não se encontre em terrenos de propriedade da União, não banhem mais de um Estado" pertence aos Estados. Portanto, Benatti (2004) corrobora afirmando:

> [...] que a dominialidade da várzea é pública, podendo ser da União ou dos Estados, dependendo da propriedade das águas, se as mesmas pertencerem à União, a várzea será federal; se a corrente d'água for estadual a várzea será estadual, pois o álveo e leito alargado dos rios seguem a mesma natureza do domínio das águas. No caso de ocorrer em uma mesma área a confluência de duas ou mais águas de dominialidades distintas, terá a preferência a dominialidade da corrente d'água mais volumosa.

O acesso ao solo e aos recursos naturais da várzea somente poderá ocorrer pela cessão dos bens públicos, feita por meio de um Contrato Administrativo, podendo ser (Institutos Publicísticos) – Instrumentos Públicos de outorga (Consentimento de Uso do Bem Público) para uso privado. Esses instrumentos publicísticos podem ser: i) Concessão de Uso: pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal; ii) Concessão de Direito Real de Uso: [...] é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular [...] (Decreto-Lei nº. 271/1967). Permite a transferência da propriedade; e iii) O Direito de Superfície: similar à concessão de Direito Real de Uso, regulado pelos artigos 1.369 a 1.377 do CCB/2002, e pela Lei n.º 10.257/2001, artigos 21 a 24.

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) inicialmente utilizou a Portaria n.º 284, de 14 de outubro de 2005, para fornecer o Termo de Autorização de Uso de forma coletiva e individual, caso haja demanda local, que foi revogada pela Portaria n.º 100, de 3 de junho de 2009.

Dessa forma, qualquer procedimento que incida sobre as várzeas deve levar em consideração seus ciclos e suas peculiaridades ecológicas, que se relacionam diretamente com o modo de vida da população que habita esses espaços.

Sobre esse assunto, Loureiro (2014) explica que a ocupação nas várzeas amazônicas se consolidou a partir de um sistema socioterritorial denominado pela autora de "rio-roça-mata-quintal", em que cada um dos espaços interligados e circundantes à moradia garantem condições para a reprodução da vida da população, para a coleta de recursos naturais e para a produção de alimentos.

Benatti (2016, p. 27) explica que a regularização fundiária em áreas de várzea deve ter como base "a integridade ecológica do conjunto de ambientes na várzea" e "os diferentes padrões de agricultura e manejo da floresta – ou seja, a forma de apossamento e uso dos recursos naturais". Desta forma, a regularização fundiária da várzea deve priorizar as configurações de apropriação perpetradas pelas comunidades ribeirinhas, ao mesmo tempo em que possibilite o desempenho das funções socioambientais.

Destarte, as políticas públicas para a regularização fundiária em várzeas podem variar de acordo com a origem pública ou privada da propriedade, as características da ocupação e o órgão governamental que irá realizar a regularização dessas ocupações. Para legitimar a ocupação familiar ribeirinha em áreas rurais, é possível utilizar modalidades de posse agroecológica, que ocorre quando um grupo de famílias camponesas se apossa da terra mantendo a existência de áreas comuns, que são necessárias para a sustentabilidade das atividades agroextrativistas (Mattos Neto; Benatti; Brito, 2018).

4. REMISSIVAS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS SOBRE A VÁRZEA

Para fundamentar toda a argumentação jurídica, elencam-se a seguir as remissivas constitucionais federais sobre a área de várzea (Tabela 3):

Tabela 3: Remissivas constitucionais sobre a várzea.

CONSTITUIÇÃO	ABRANGÊNCIA
1891	Limitou-se a afirmar, no artigo 72, § 17, pertencerem as minas aos proprietários do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo da indústria.
1934	No artigo 50, inciso XIX, entre as competências da União, estabeleceu a de legislar a respeito de bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e a exploração disso.
1937	Destacou a propriedade do subsolo do domínio do solo, tornando dependente de autorização federal a exploração ou o aproveitamento industrial, águas, energia elétrica, regra confirmada pelas que as sucederam.
1946	Reitera o teor da Constituição de 1937.
1988	Concedeu a todo cidadão, legitimidade para propor ação popular destinado a anular ato capaz de lesioná-lo. Fixou, também, no artigo 23, competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal, para medidas referentes ao combate à poluição, à preservação das florestas, da flora e da fauna.

Fonte: Brasil. Constituição brasileira.

5. BASE LEGAL FEDERAL SOBRE A VÁRZEA

Existem legislações esparsas sobre a várzea, que preconizam, principalmente, o uso múltiplo e o Plano de Manejo Florestal Sustentável Comunitário (PMFSC). Para fundamentar a argumentação jurídica, elencam-se, a seguir, as bases legais federais existentes sobre a área de várzea (Tabela 5):

Tabela 5: Base legal federal sobre as várzeas:

DISPOSITIVO LEGAL	EMENTA LEGISLATIVA
	LEIS
LEI N.º 12.651/2012.	Instituiu o Código Florestal. Lei n.º 12.727/2012. (alterou dispositivo da lei).
LEI Nº 6.398/81	Institui a Política Nacional de Meio Ambiente.
LEI Nº 9.433/97	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
LEI Nº 9.605/98.	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas das condutas e das atividades lesivas ao meio ambiente.

LEI Nº 11.284/2006	Dispõe sobre a Gestão de Florestas Públicas para Produção Sustentável; instituindo a estrutura do MMA, o SFB; criando o FNDF; alterando as Leis n.º 10.683/2003, n.º 5.868/72, n.º 9.605/98, n.º 4.771/65, 6.938/81, n.º 6.015/73.
LEI Nº 11.481/2007	Dá nova redação aos dispositivos das Leis n.º 9.636/98, n.º 8.666/93, n.º 11.124/05, n.º 10.406/02, n.º 9.514/97, e n.º 6.015/73, e dos Decretos-Leis n.º 9.760/46, n.º 271/67, n.º 1.876/81, e n.º 2.398/87; prevendo medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.
DECRETOS	
DECRETO N° 86.146/81	Cria o Programa Nacional para Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis – PROVÁRZEAS NACIONAL, com a finalidade de promover o aproveitamento racional e gradativo de áreas de várzea nacionais a nível de propriedade rural (Revogado).
DECRETO N.º 1.922/96	Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural.
DECRETO N.º 2.662/98.	Dispõe sobre medidas a serem implementadas na Amazônia Legal, para monitoramento, prevenção, educação ambiental e combate a incêndios florestais.
DECRETO N.º 12.046/2024	Regulamenta, em âmbito federal, a Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências.
DECRETOS-LEIS	
DECRETO-LEI Nº 2.398, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1987	Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.
DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 05 DE SETEMBRO DE 1946	Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.
INSTRUÇÕES NORMATIVAS –MMA	
INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 1/96	Disciplina a Reposição Florestal obrigatória no país pela pessoa física ou jurídica que explora, que utiliza, que transforma e que consume matéria-prima florestal.
INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 74/2005	A justa posse de que trata as instruções normativa/mma/ n.5 e 3, de 02 de março de 2002 e 4 de 4 de março de 2002.
INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 75/2005	Nos projetos de assentamento do programa de reforma agrária ou outros projetos públicos a autorização de desmatamento deverá ser requerida ao IBAMA.

INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 93/2006	Os planos de manejo florestal sustentável e as solicitações de autorização para o uso alternativo do solo nos diversos biomas brasileiros, a serem protocolados no IBAMA e submetidos à análise técnica e jurídica, deverão ser acompanhados de mapas georreferenciados e formulários elaborados conforme as normas e requisitos técnicos estabelecidos nesta instrução normativa.
INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 28, DE 26 DE ABRIL DE 2022	Estabelece os critérios e procedimentos para a demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e seus respectivos acrescidos, bem como orienta a identificação das áreas de domínio da União dispostas nos incisos III, IV, VI e VII do Artigo 20 da Constituição Federal de 1988.
INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 112/2006	Definição de Produtos e Subprodutos Florestais, procedimento para emissão do Documento de Origem Florestal, procedimento para Declaração de Estoque de Produtos e Subprodutos Florestais, Recebimento de Produtos e Subprodutos Florestais.
PORTARIAS	
PORTARIA N.º 828/90	Estabelece a outorga do "Título de Reconhecimento" para as áreas que obtiverem o reconhecimento e o registro, em caráter perpétuo, como Reserva Particular do Patrimônio Particular.
PORTARIA N.º 48/95	Disciplina a exploração das florestas primitivas da bacia amazônica e demais formas de vegetação arbórea natural somente permitindo através de manejo florestal sustentável conforme regulamentação estabelecida nesta portaria.
PORTARIA NORMATIVA N.º 113/97	Obriga o Registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades de Recursos Ambientais, para as pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam às atividades, potencialmente perigosas, ao meio ambiente, assim como de minerais, de produtos e de subprodutos da fauna, da flora e da pesca.
PORTARIA N.º 94/98	Regulamenta a queima controlada com normas complementares ao Decreto nº 2661/98.
PORTARIA N.º 8/2002	Revogar a Instrução Normativa nº 15/2001.
PORTARIA Nº 100, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2023	Estabelece os prazos e as condições para o lançamento e cobrança das taxas de ocupação e foros de terrenos da União, relativo ao ano de 2023.
RESOLUÇÕES DO CONAMA	
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 001/86	Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para o uso e para a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos de Política Nacional do Meio Ambiente.
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 006/86	Aprova os modelos de publicação de pedidos de licenciamento em quaisquer de suas modalidades, sua renovação e a respectiva concessão, aprovando os novos modelos para publicação de licenças.

RESOLUÇÃO CONAMA N.º 011/88	Estabelece as políticas de prevenção e de combate de incêndio na Unidade de Conservação.
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 004/93	Passam a ser de caráter emergencial para fins de zoneamento e de proteção, todas as áreas de formações nativas de restinga, conforme estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE-1998 e pelo Projeto RADAM-Brasil.
RESOLUÇÃO DO CONAMA N.º 6/87	Dispõe sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica.
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 002/96	Para fazer a reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e de outros ecossistemas, o licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente com fundamento do EIA/RIMA, tendo como um dos requisitos a serem atendidos pela entidade licenciada, a implantação de uma unidade de conservação de domínio público e de uso indireto, preferencialmente, uma Estação Ecológica, a critério licenciador, ouvido o empreendedor.
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 237/97	Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente.
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 303/2002	Estabelece parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente (APP)
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 379/2006	Cria e regulamenta o sistema de dados e de informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente.
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 411/2009	Dispõe sobre procedimentos para inspeção de indústrias consumidoras ou transformadoras de produtos e subprodutos florestais madeireiros de origem nativa, bem como os respectivos padrões de nomenclatura e coeficientes de rendimento volumétricos, inclusive carvão vegetal e resíduos de serraria.
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 458/2013	Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências.

Fonte: elaborada pelo autor.

6. BASE LEGAL ESTADUAL SOBRE A VÁRZEA

Nesse item, avalia-se experiência legislativa na Amazônia.

O Estado do Amapá apresenta leis esparsas sobre as várzeas. Há, uma preocupação com o uso racional dessa área e nas legislações existente fica evidenciado, também, o uso múltiplo e o manejo florestal através do plano de manejo (Tabela 6).

Tabela 6: Base legal estadual sobre as várzeas.

LEI COMPLEMENTAR	
LEI COMPLEMENTAR N.º 0005/94	Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá, dando outras providências.
LEI	
LEI N.º 0051/92	Dispõe sobre a "Política Agrária, Fundiária, Agrícola e Extrativista Vegetal".
LEI COMPLEMENTAR N.º 0004/93	Dispõe sobre as terras públicas e devolutas do Estado, disciplinando sua ocupação.
LEI N.º 0165/94.	Cria o Sistema Estadual do Meio Ambiente e dispõe sobre a organização, a composição e a competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente, criando o Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente.
LEI N.º 07027/2002	Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação.
LEI N.º 0686/2002	Dispõe sobre a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.
LEI N.º 0835/2004	Dispõe sobre a ocupação urbana e periurbana, reordenamento territorial, uso econômico e gestão ambiental das áreas de ressaca e de várzea localizadas no Estado do Amapá, dando outras providências.
LEI N.º 0919/2005	Dispõe sobre o ordenamento territorial do Estado do Amapá, dando outras providências.
LEI N.º 1028/2006	Dispõe sobre a criação e a gestão da Floresta Estadual do Amapá, dando outras providências.
LEI N.º 1.077/2007	Dispõe sobre a criação do Instituto Estadual de Florestas.
LEI N.º 1.078/2007	Dispõe sobre a criação do Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial.
DECRETO	
DECRETO Nº 016/2009	Regulamenta o Título II, da Lei n.º 0686, de 07 de junho de 2002, que institui a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado, dando outras providências.
INSTRUÇÃO NORMATIVA	
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEMA Nº 04/2009	Dispõe sobre os procedimentos técnicos para elaboração, para apresentação e para avaliação do Plano de Manejo Florestal Sustentável nas Florestas Primitivas e suas Sucessões no Estado do Amapá.
IN. SEMA Nº. 03/2009	Dispõe sobre os procedimentos para limpeza de açaizais nativos sob práticas de manejo, transporte e armazenamento de palmito.
IN. SEMA Nº. 06/2009	Dispõe sobre a obrigatoriedade do Licenciamento Ambiental para o parcelamento do solo urbano: loteamentos e condomínios.

Fonte: elaborada pelo autor.

Além do Amapá, tem-se o Estado do Pará que instituiu por meio da Instrução Normativa (IN) n.° 040, de 4 de fevereiro de 2010, normas para o Licenciamento do Manejo Florestal Comunitário de Madeira, em área de várzea dos rios e dos igarapés que compõem a rede hidrográfica paraense.

O documento legal reitera a importância de ser fixado procedimentos para licenciamento da atividade de manejo florestal praticada por pequenos extrativistas de madeira, de forma individual ou comunitária, que processam ou não sua produção, nas áreas de várzea, às margens dos rios, ou em terrenos de marinha e seus acrescidos, denominados de ribeirinhos.

Entretanto, existem dois pontos que dificultam a discussão acerca da exploração de madeira em área de várzea pelos ribeirinhos na Amazônia. O primeiro relacionado à prática do manejo florestal comunitário voltado à exploração de madeira, por pequenos produtores, em sua maioria extrativista, que, mesmo quando realizado em terra firme, debatem-se para superar as exigências do Sistema Oficial de Licenciamento Ambiental Convencional.

No Estado do Acre, existem experiências, como a pioneira do Seringal Porto Dias executada pelo Centro dos Trabalhadores da Amazônia (CTA) e pela Embrapa, entretanto, sérias dificuldades são encontradas para superar a burocracia do licenciamento ambiental.

O segundo é ainda mais complicado, já que dois elementos dificultam a exploração madeireira, como: i) a propriedade da terra (margem dos rios é patrimônio da União); e ii) o manejo de madeira em mata ciliar (margem dos rios são Áreas de Preservação Permanente (APP)).

O MMA e o CONAMA nunca conseguiram encontrar um caminho administrativo que resolvesse o impasse criado pelas regras para licenciamento ambiental da atividade de exploração de madeira em pequena escala realizada pelos seringueiros em áreas de várzeas, que se transformassem em manejadores florestais. Como conseqüências, os extrativistas possuem o recurso florestal, a madeira, mas não podem manejar esse recurso e ganhar dinheiro com essa atividade, pois não conseguem cumprir as mais de vinte (20) solicitações de documentos feitas pelos órgãos ambientais.

7. A NATUREZA JURÍDICA DAS ILHAS E DOS TERRENOS DE MARINHA

A natureza jurídica das ilhas e dos terrenos de marinha no Brasil é definida por uma combinação de normas constitucionais, civis e ambientais. Esses espaços têm regimes legais específicos devido à sua importância estratégica, econômica e ambiental.

7.1. A Natureza Jurídica das Ilhas

As ilhas podem ser classificadas de acordo com sua localização e origem, influenciando sua natureza jurídica e o regime de propriedade aplicável, desta maneira elencam-se as classificações da Ilhas:

Ilhas Oceânicas e Costeiras: são ilhas localizadas no mar territorial brasileiro. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, inciso IV, determina que essas ilhas pertencem à União, salvo aquelas que sejam sede de Municípios ou cuja propriedade tenha sido atribuída a outras entidades federativas por lei.

Ilhas Fluviais e Lacustres: as ilhas situadas em rios e lagos pertencem ao domínio da União, dos Estados ou dos Municípios, dependendo da localização do curso d'água:

Ilhas em Rios Federais (**navegáveis**): pertencem à União.

Ilhas em Rios Estaduais (**não navegáveis**): pertencem aos Estados.

Ilhas em Rios Municipais ou Lagunas: podem pertencer aos Municípios, especialmente se forem formadas em águas que se encontrem inteiramente dentro de seus limites territoriais.

Segundo a CRFB/88, "as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras [...]", são bens da União.

Entretanto, conforme dispõe o artigo 26, Inciso II (CRFB/88) que incluem entre os bens dos Estados: "as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem em seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros".

As ilhas oceânicas e as costeiras, diferenciam-se, na medida em que aquelas estão localizadas em alto-mar e estas próximas ao continente.

Vale ressaltar que a partir da Emenda Constitucional nº. 46, de 5 de maio de 2005, as ilhas costeiras que sejam sedes de Municípios não são mais consideradas bens da União, neste caso, encontram-se, por exemplo, os Municípios de Santos (SP), Florianópolis (SC) e São Luiz (MA).

A CRFB/88 determina que "as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União são bens dos Estados". Sob esta lógica, as ilhas cuja dominialidade não foram transferidas ao patrimônio privado pertencem ao Poder Público, seja ele federal ou estadual. E, por força do disposto no artigo 26, inciso II (CRFB/88), não estão incluídas no rol de bens da União as ilhas que estiverem registradas em nome do Estado. As ilhas existentes na várzea até a promulgação da CRFB/88, e que não foram outorgadas ao domínio privado, já não poderiam mais ser transferidas, passaram a integrar ao patrimônio público.

Surgik (2004, p. 11) adianta:

> [...] A legislação brasileira definiu em lei apenas um evento natural, que foi uma parte da várzea da maré, dando inclusive outro nome: terreno de marinha (Decreto-Lei nº. 9.760/1946). Com essa definição, entrou em campo que desconhecia e dificultou a própria eficiência da lei, quando determinou serem contados os terrenos de marinha a partir da linha da preamar médio do ano de 1831. [...].

7.2. Definição e a Natureza Jurídica dos Terrenos de Marinha

Os terrenos de marinha são definidos pelo Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946: "Art. 2º - São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831.

Os terrenos de marinha têm grande importância econômica e estratégica, pois incluem áreas costeiras utilizadas para portos, atividades industriais, comerciais e residenciais. De acordo com o artigo 20, Inciso VII, da CRFB/88, são considerados bens públicos pertencentes à União e, portanto, inalienáveis. Podem ser objeto de aforamento, ocupação ou arrendamento, mas não são administrados pelo INCRA, mas pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG).

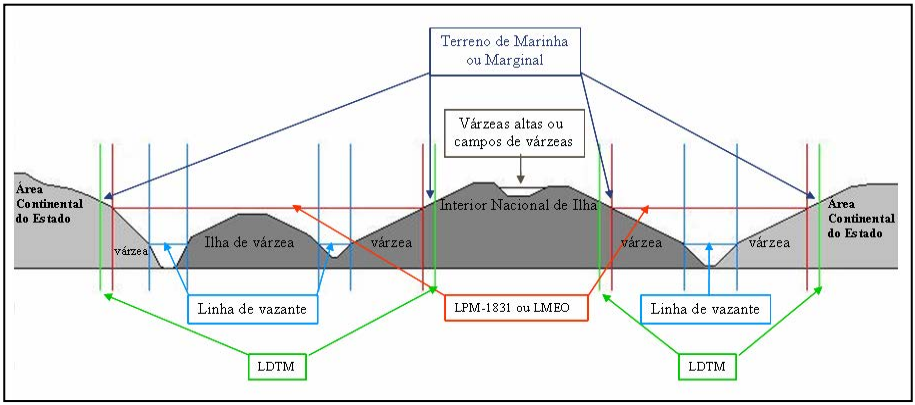
Sua exploração pelo particular sob a forma de aforamento comporta pagamento de foro e laudêmio, de acordo com o Decreto n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987. Além disso, podem ser objeto de Concessão de Direito Real de Uso, nos termos do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

No que concerne aos terrenos de marinha, eles sempre foram parte integrante da propriedade do Estado, desde o Aviso, de 27 de abril de 1826. Benatti (2004, p. 12) afirma que:

> O terreno de marinha na região amazônica não é um elemento complicador da questão fundiária, pelo menos sob o aspecto de sua dominialidade, pois também é um bem público. A questão polêmica é definir se a faixa de terra de trinta e três (33) metros incide ou não na área de várzea. [...] O terreno de marinha não coincide com o terreno de várzea por dois motivos: a) Não se pode afirmar que o terreno de marinha incide na área do álveo ou do leito maior do rio, lago, igarapé, paraná ou furo. A faixa de terra denominada marinha "é constituída de terra firme", e não de uma área alagada periodicamente, ficando submersa alguns meses do ano; b) O Decreto-Lei nº. 9.760/1946 define terreno de marinha no seu artigo 2° ao afirmar que: São terrenos de marinha, em uma profundidade de trinta e três (33) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar-média do ano de 1831[...] (Destacou-se).

É imperioso entender as distinções entre várzea, terrenos da marinha e terrenos marginais (Figura 5): Várzeas são aquelas áreas compreendidas entre o leito menor e o médio dos rios, cobertas, periodicamente, por suas águas, e, delimitadas pela Linha do Preamar Médio de 1831 (LPM/1831) ou a Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO); terrenos da marinha são a faixa de trinta e três (33) metros a contar da Linha de Preamar Média (LPM) do ano de 1831; enquanto os terrenos marginais são aqueles banhados por correntes navegáveis, fora do alcance das marés, até a distância de quinze (15) metros, a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO). A Linha Divisória do Terreno da Marinha (LDTM) delimita a área continental do Estado e a área da várzea.

Figura 5: Demonstrativo de Áreas da União e do Estado.



Fonte: SPU (2020).

A fixação dos critérios e a definição da linha da preamar-média foram dadas pela Orientação Normativa GEADE-002, de 12 de março de 2001, aprovada pela Portaria n.º 162, de 21 de setembro de 2001, que foi atualizada pela Instrução Normativa n.º 28, de 26 de abril de 2022.

Desta maneira, a natureza jurídica das ilhas e dos terrenos de marinha no Brasil é caracterizada pelo domínio público e pelo regime específico de uso e ocupação definido pela legislação. As ilhas, dependendo de sua localização e características, podem pertencer à União, aos Estados ou aos Municípios, enquanto os terrenos de marinha são sempre de domínio da União. Ambas as categorias estão sujeitas a rigorosas normas ambientais, visando a proteção dos ecossistemas e o uso sustentável desses importantes bens públicos.

Portanto, observa-se que o terreno da várzea não incide na faixa do terreno de marinha e nas ilhas, já que são categorias distintas, cada uma delas, com uma incidência jurídica própria.

8. A DISTINÇÃO ENTRE A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A VÁRZEA

A distinção entre a Área de Preservação Permanente (APP) e a várzea é crucial para entender a regulamentação e a proteção ambiental no Bra-

sil, especialmente na Amazônia Legal.

8.1. A natureza jurídica da Área de Preservação Permanente

A história legal da APP foi concretizada com a extinta Lei Federal n.º 4.771, de 1965, que instituiu o Código Florestal (BRASIL, 1965), que apresentava na época dois tipos de APP: i) as criadas pela própria lei, e ii) as por ela previstas, mas que demandavam ato declaratório específico do Poder Público para sua criação.

Essa lei foi revogada pela Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012, que em seu artigo 3º, II, conceituava APP, como: "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas".

O atual Código Florestal, Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, também, manteve destaque especial para APP, em que no Capítulo II, das Áreas de Preservação Permanente, na Seção I, Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente, e Seção II, Seção II, Do Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente, nos artigos 4º ao 9º, houve preocupação com a supressão de novas áreas de vegetação nativa, e que fosse conservada a qualidade da água e do solo e protegida a fauna silvestre.

8.2. A natureza jurídica da Área de Várzea

A Várzea, de acordo com o artigo 3º, inciso XXI, da Lei n.º 12.651/12, "são áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas". São terrenos que, periodicamente, ficam alagados durante a enchente e descobertos com a vazante.

Entretanto, diante do texto da Lei n.º 12.651/12 estabelecendo o leito regular dos rios como referência para o cômputo das áreas de APP, entende-se que essas áreas, a partir de agora, serão contadas a partir da calha do rio, desconsiderando a áreas marginais sujeitas às inundações periódicas.

Especialmente em relação às áreas de várzea, a delimitação das APPs a partir do nível médio dos rios e não mais do maior nível, ameaça essas

áreas de um dano irreversível, uma vez que tendo natureza jurídica de calha alargada ou maior do curso d'água, seria desconsiderada na delimitação da APP, incidindo nas áreas de várzea.

Diante das peculiaridades que permeiam estas áreas, resta por óbvio que a sua efetiva proteção depende de instrumentos legais específicos. Isto se deve, em especial, a dinâmica dos corpos d'água dessa região. Eles variam permanentemente na sua forma e tamanho em razão da oscilação do nível d'água.

Portanto, enquanto a APP tem uma definição clara e uma regulamentação específica que visa a preservação e proteção de áreas ecologicamente sensíveis, as várzeas, apesar de sua importância ecológica, podem ter usos mais variados, sendo algumas vezes incluídas como APPs dependendo de suas características específicas.

Desta maneira, os limites das APPs vão incidir no mesmo espaço territorial que as áreas de várzea, passando tais ecossistemas a ficarem duplamente desprotegidos.

Diante deste cenário, Verifica-se que o terreno da várzea incide na faixa da APP.

Apesar dessa incidência da APP na Várzea, é importante esclarecer que embora APPs e várzeas sejam conceitos relacionados à proteção ambiental, eles diferem em suas definições, regulamentações e objetivos de conservação. APPs são áreas juridicamente definidas com critérios de proteção estritos, enquanto várzeas são ecossistemas naturais sujeitos a inundações periódicas, cuja proteção envolve um manejo mais adaptativo e integrado.

9. A RELAÇÃO JURÍDICA DAS TERRAS DEVOLUTAS COM A VÁRZEA

A relação jurídica entre terras devolutas e várzeas é complexa e envolve várias nuances do direito fundiário e ambiental brasileiro. Vamos explorar os conceitos de terras devolutas, várzeas e a relação entre eles:

9.1. A natureza jurídica das Terras Devolutas e a distinção quanto a incidência na Várzea

As Terras devolutas são aquelas que, embora sejam públicas, não possuem uma destinação específica nem foram atribuídas a uso particular, sendo caracterizadas por não estarem registradas em nome de particulares ou de entes públicos para um uso determinado. A origem dessas terras remonta ao período colonial e imperial, quando vastas áreas não apropriadas foram incorporadas ao patrimônio público.

No Brasil, a regulamentação das terras devolutas se dá principalmente pelo Código Civil e pela legislação fundiária estadual. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, também faz referência a elas.

As Terras Devolutas constituem bens dominicais e, em regra, integram o patrimônio dos Estados, pertencendo aos demais entes federativos apenas algumas faixas mencionadas pela CRFB/88. Em geral, as terras devolutas pertencem ao Estado (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), dependendo de sua localização e da legislação específica de cada ente federativo.

Elas são consideradas bens dominicais disponíveis. Porém, determina o inciso II, do artigo 20, da CRFB/88, que são bens imóveis da União "As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e das construções militares das vias federais de comunicação e da preservação ambiental, definidas em lei".

A CRFB/88 tratou da terra devoluta indispensável à preservação ambiental, em seu artigo 225, § 5°, que estabelece: "são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais". Outro ordenamento jurídico que define a terra devoluta está contida no artigo 50, do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Garcia (1958, p. 159) conceitua terras devolutas: "[...] as terras não aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; aquelas que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; as que não estão no domínio particular, em virtude de algum título legítimo".

Terras devolutas são terras públicas sem destinação de uso especial (art. 99, inc. II do CCB) ou comum (art. 99, inc. I do CCB), terras estas

tidas como bem dominical (art. 99, inc. III do CCB) as quais podem ser alienadas/vendidas desde que observadas as exigências legais.

Para estabelecer o real domínio da terra, ou seja, se é particular ou devoluta, o Estado propõe a medida judicial chamada de ação discriminatória, ação está regulada pela Lei nº. 6.383, de 7 de dezembro de 1976.

Quanto ao aspecto de regularização fundiária, de acordo com o artigo 188 da CRFB/88, a destinação de terras devolutas deve ser compatível com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, podendo tais terras, no âmbito da União, serem alienadas e concedidas à particulares com fins gerais dependendo de aprovação do Congresso Nacional, não sendo necessária tal aprovação do Congresso, caso a alienação ou concessão tenha a finalidade de reforma agrária.

Diante dessa análise, pode-se ainda incluir a função e a finalidade de terras devolutas e da várzea, assim, as Terras Devolutas, podem ser utilizadas para diversos fins, como agricultura, conservação, habitação, infraestrutura, entre outros, conforme definido pelo Estado. A Várzea, por sua vez, têm funções ecológicas específicas, como controle de cheias, proteção da biodiversidade e regulação do ciclo hidrológico, e seu uso é orientado para a preservação dessas funções.

Vale ressaltar que até a edição do Código Florestal (Lei n.o 12.651/2012), ocorrida em 2012, não havia definição para várzea na legislação brasileira. Com a Lei n.o 12.651/2012, artigo 3o, inciso XXI, nasce a definição de várzea de inundação ou planície de inundação como sendo as áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas. Essa lei define também a "faixa de passagem de inundação: área de várzea ou planície de inundação adjacente a cursos d'água que permite o escoamento da enchente".

Assim, as terras devolutas não se confundem com a várzea. Neste sentido, o terreno da várzea não incide na faixa das terras devolutas, já que são categorias distintas, cada uma delas, com uma incidência jurídica própria.

Desta maneira, Terreno de várzea (área periodicamente inundada pelo transbordamento lateral de rios ou lagos e/ou precipitação direta ou afloramento do lençol freático, que é composto pela área de restinga e os campos inundáveis), e que tem como categorias jurídicas as APP, Leito maior de rio, lago, igarapé, paraná ou furo; e Praia (Benatti, 2016, p. 26).

10.OS LAGOS, OS TERRENOS MARGINAIS, AS PRAIAS, E A VÁRZEA

10.1. A importância ecológica dos lagos, dos terrenos marginais, das praias, e da várzea

Os lagos, os terrenos marginais, as praias e as várzeas são componentes fundamentais dos ecossistemas aquáticos e costeiros, desempenhando funções ecológicas, econômicas e sociais cruciais. No Brasil, a proteção e gestão desses ambientes são reguladas por uma série de dispositivos legais que visam assegurar a conservação dos recursos naturais e a qualidade de vida das populações.

Os lagos são corpos d'água naturais ou artificiais que armazenam grandes volumes de água doce. Eles desempenham várias funções ecológicas, incluindo a regulação do ciclo hidrológico, a manutenção da biodiversidade aquática e a provisão de habitat para diversas espécies. Além disso, os lagos são fontes de água potável, irrigação agrícola, pesca e turismo, contribuindo significativamente para a economia local e regional.

A gestão sustentável dos lagos enfrenta diversos desafios, como a poluição, a eutrofização, a sobreexploração dos recursos hídricos e a ocupação irregular das margens. A implementação efetiva das leis ambientais e a fiscalização são essenciais para enfrentar esses desafios e garantir a conservação dos lagos.

Quanto aos terrenos marginais, define-se que são áreas adjacentes aos corpos d'água, como rios e lagos, que desempenham funções específicas na proteção das margens contra a erosão, na filtragem de poluentes e na manutenção da biodiversidade. Essas áreas são fundamentais para a integridade ecológica dos ecossistemas aquáticos.

A ocupação desordenada, a agricultura intensiva e a urbanização são ameaças significativas aos terrenos marginais. A fiscalização ambiental, a educação ambiental e os programas de recuperação de áreas degradadas são fundamentais para enfrentar esses desafios e promover a sustentabilidade desses ecossistemas.

No que concerne as praias, elas são ambientes costeiros que desempenham funções ecológicas vitais, como a proteção das margens contra a erosão, a manutenção de habitats para espécies marinhas e a filtragem

de poluentes. Além disso, as praias são importantes para o turismo, a pesca e as atividades recreativas, sendo fontes significativas de renda e emprego para as comunidades locais.

A gestão das praias enfrenta desafios como a urbanização desordenada, a poluição marinha, a erosão costeira e o turismo descontrolado. A implementação de políticas de gestão integrada e sustentável das zonas costeiras, aliada à fiscalização e à conscientização ambiental, é crucial para enfrentar esses desafios.

As várzeas são áreas alagáveis situadas próximas aos cursos d'água, que desempenham funções essenciais na regulação dos ciclos hidrológicos, na conservação da biodiversidade e na manutenção da qualidade da água. Elas atuam como zonas de amortecimento de cheias, filtragem de poluentes e habitats para diversas espécies.

A gestão das várzeas enfrenta desafios como a ocupação irregular, a agricultura intensiva, a construção de barragens e a degradação ambiental. A implementação efetiva das leis ambientais, a fiscalização rigorosa e a promoção de práticas agrícolas sustentáveis são essenciais para enfrentar esses desafios, principalmente resguardando apossamento das comunidades tradicionais.

10.2. A natureza jurídica dos lagos, dos terrenos marginais, das praias e da várzea

O Código de Águas, Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934, define e organiza o uso da água no Brasil.

Essas definições e destinos foram recepcionadas na primeira parte do inciso III, do artigo 20, da CRFB/88, que interessam para a análise, na medida em que a última parte diz que são bens da União os terrenos marginais e as praias fluviais vizinhos às correntes de águas.

Os terrenos de marginal de rio compreendem uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente em direção à parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO). A competência para demarcar a LMEO é da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio de procedimento administrativo e declaratório, definido no Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946.

Desta maneira, pelo artigo 4° do Decreto-Lei n.º 9.760/1946, "os terrenos marginais são aqueles banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, que vão até a distância de quinze metros (15), medidos, horizontalmente, para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias". Na legislação atual, elas são áreas que não podem ser enquadradas como terras de marinha, visto que designadas terrenos marginais (Benatti, 2004 e 2016).

Di Pietro (2001) relata que "esses terrenos são considerados bem dominical". Nascimento (1985, p.51) menciona os elementos que no conjunto irão definir os terrenos marginais, sendo: a) os banhados por correntes navegáveis; b) as correntes navegáveis que não recebam a influência das marés; c) a largura dos terrenos marginais, espaço que corresponde a quinze metros (15) medidos em direção a terra; d) o marco inicial para medição - uma linha imaginária denominada de linha média das enchentes ordinárias. Benatti (2004, p. 18) esclarece que:

> [...] A dominialidade desses terrenos será federal quando estiverem à margem de rios navegáveis federais, em Territórios Federais, se por qualquer título não pertencerem a particular; quando rios e as ilhas estiverem situadas na faixa de fronteira do território nacional. Os demais terrenos marginais pertencem aos Estados, onde estão localizados, "se por algum título, não forem do domínio federal, municipal ou particular" (art. 31 do Código de Águas).

Corroborando com o enunciado, Nascimento (1985) apud Benatti (2004 e 2016), informa que os terrenos marginais, "são terras públicas, conceitualmente, não-devolutas, e que, por via de conseqüência, não são usucapíveis [...]".

Benatti (2004 e 2016), esclarece que: "Portanto, com essas características, os terrenos marginais não incidem na área de várzea, pois a faixa de terra começa a ser medida a partir da linha média das enchentes ordinárias, e a várzea conta a partir da borda da calha do leito regular".

A Súmula n.° 479, do Superior Tribunal Federal, dispõe que: "As margens dos rios navegáveis são de domínio publico, insuscetíveis e, por isso mesmo, excluídas de indenização".

O artigo 10, § 3°, da Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), define as praias marítimas:

> [...] Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subseqüente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

Desta maneira, praias são, portanto, as áreas compreendidas entre a água do mar e o início da vegetação ou, quando esta for inexistente, do primeiro ecossistema.

As praias não se confundem com os terrenos de marinha ou seus acrescidos, cujos conceitos estão delineados nos artigos 2º e 3º do Decreto-lei 9.760/46, in verbis:

> Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio 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. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano. Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

No entanto, são também bens da União, como se observa da dicção do artigo 20, inciso IV, da CRFB/88:

> Art. 20. São bens da União:[...] IV- as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; ***as praias marítimas***; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas

no art. 26, II. (Destacou-se).

Vê-se, dessa forma, ser impossível o licenciamento de pessoas interessadas na utilização do espaço das praias, as quais desejem utilizar estruturas permanentes, tais como barracas, bares, restaurantes, uma vez que estas impedem o livre acesso ao mar, o que ofende frontalmente o disposto no artigo 10 da Lei n.º 7.661/88, que institui o PNGC.

Vale esclarecer ainda, que, o artigo 20, III, da CRFB/88, que em relação à dominialidade será federal quando for banhada por águas federais, as demais serão consideradas de propriedade estadual.

Após a explanação, verifica-se que o terreno da várzea não incide na faixa dos lagos, dos terrenos marginais, já que são categorias distintas, cada uma delas, com uma incidência jurídica própria. Entretanto, assim como APP, a praia, também está localizado dentro do terreno da várzea.

Para corroborar com esse entendimento Benatti (2016), acrescenta:

> Resumidamente, podemos qualificar as categorias jurídicas de APPs, terras devolutas, terrenos de marinha, terrenos marginais e praias em dois grupos: um concernente a dominialidade e outro em relação ao limite de uso dos recursos naturais. A única categoria que restringe o uso dos recursos naturais é a APP, pois o domínio pode ser público ou privado, dependendo da sua localização. Enquanto as demais categorias estão relacionadas ao domínio, que é público, e somente a terra devoluta pode ser transferida ao particular, as demais não. (Destacou-se).

11. AS POSSIBILIDADES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VÁRZEA

A regularização fundiária de áreas de várzea na Amazônia Legal é um processo que requer a integração de diversos instrumentos legais, a participação ativa das comunidades locais e o respeito às normas ambientais, principalmente promovendo a segurança jurídica dos ocupantes, a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável das áreas de várzea, reconhecendo sua importância ecológica e social. Essas áreas,

caracterizadas por serem zonas alagáveis situadas próximas aos cursos d'água, desempenham funções ecológicas vitais e são frequentemente ocupadas de maneira irregular.

Com relação a regularização fundiária da várzea, é importante esclarecer que o governo federal já realizou políticas públicas nesse sentido. A título de informações é importante destacar a Medida Provisória n.º 292, de 26 de abril de 2006, que alterou a legislação federal que trata do Patrimônio da União, para possibilitar a execução da regularização de instrumentos como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), a Concessão de Direito de Uso Especial (CDUE) para fins de moradia e aforamento gratuito (art. 1°, MP n.º 292/2006).

Vale ressaltar que na sua vigência, houve progresso e junção de forças entre a União, Estados e os Municípios com esse objetivo de proporcionar a regularização dessas ocupações em áreas de várzea.

Destarte, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) é o órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsável pela gestão do patrimônio da União. O Poder Executivo Federal está autorizado a executar as ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro, de fiscalização, de regularização das ocupações, inclusive, de assentamentos informais de baixa renda, promovendo a utilização ordenada dos bens imóveis da União, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios e até mesmo com a iniciativa privada, desde que cumpridos os processos licitatórios.

Deve-se entender que no uso privado de bens públicos, não há a transferência de domínio, mas sim, a cessão de uso do bem ao fim a que ele se destina. A cessão é materializada no Contrato Administrativo de Concessão, que segundo Meirelles (1993, p. 343), "é o documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma o tempo da exploração, estabelece os direitos e os deveres das partes e dos usuários do serviço". Mas, Benatti (2004) e Surgik (2004) relacionam os institutos mais adequados para que o Poder Público ceda para o uso privado: i) a Concessão de Uso, ii) a Concessão de Direito Real de Uso e o iii) Direito de Superfície. Benatti (2004, p. 20) ainda explica não incluir a Cessão de Uso, porque é típico instituto em-

pregado na transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro.

A SPU faz uso dos Instrumentos para Regularização Fundiária das Populações Tradicionais localizadas em Áreas de Várzea em que é utilizado como forma de regularizar a situação da posse das populações ribeirinhas em área de várzea, um contrato administrativo bilateral, firmado entre a SPU e a Associação dos moradores ribeirinhos, através do qual é cedido pela SPU o direito de uso da área ocupada. Nesse caso, a transferência de uso, realizada pelo contrato, dependendo do caso concreto, poderá ser realizada, utilizando um dos quatros instrumentos, quais sejam: Cessão de Uso, Concessão Especial para Fins de Moradia, Concessão de Direito Real de Uso e Direito de Superfície.

A Concessão de Uso ocorre quando o Poder Público outorga a terceiro a utilização de bem público para que o explore segundo condições estabelecidas (GASPARINI, 1995). É intuitu personae (direito pessoal), podendo ser gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal. Pode ter por objeto bens públicos de qualquer natureza. Meirelles (1993, p. 437) explica o que caracteriza a Concessão de Uso e a distingue dos demais institutos assemelhados (Autorização de Uso e Permissão de Uso), como sendo o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a administração.

A Concessão de Direito Real de Uso: [...] é o contrato solene, pelo qual se transfere, a Título de Direito Real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular [...] (Decreto-Lei n.º 271/67). Permite a transferência da propriedade. Diferencia-se da Concessão de Uso, pois a Concessão de Uso compõe-se de um Direito Natural obrigacional (pessoal), e a Concessão de Direito Real de Uso instaura um Direito Real. O exercício não depende da colaboração de terceiro, fazendo-se de per si, diretamente na relação entre o sujeito e a coisa, ao contrário dos Direitos Pessoais.

O Direito de Superfície é similar à Concessão de Direito Real de Uso, também é um Direito Real, regulado pelos artigos 1.369 a 1.377 do CCB/2002 e pela Lei n.º 10.257/2001, artigos 21 a 24. O Direito de Super-

fície pode ser constituído por pessoa jurídica de direito público interno, pelo qual o proprietário concede, por tempo determinado ou indeterminado, gratuita ou onerosamente, a outrem, o direito de utilizar o terreno urbano ou rural, mediante escritura pública, devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis. É mais um instituto de Direito Real de Fruição sobre coisa alheia, que passou da esfera do Direito Administrativo para a do Direito Privado (Benatti, 2004).

Somente com modificações na legislação será viável conservar as populações tradicionais da várzea por possíveis utilizações sustentáveis deste ecossistema. Nos três casos, o domínio do terreno dela será da União ou do Estado (Benatti, 2004).

Deve-se, igualmente, salientar que já existiu uma política pública de regularização advinda a época de uma proposta da PROVÁRZEA/MMA/IBAMA (2007) para a Cessão de Uso do Bem (o acesso ao solo e aos recursos naturais por meio de Autorização de Uso).

Em 2007, o PROVÁRZEA/MMA/IBAMA, apresentou ao INCRA e à SPU uma proposta de regularização fundiária da várzea, por meio do estabelecimento de Contratos de Concessão de Uso Coletivo do Território com as associações de moradores.

Vale ressaltar que a terra continuaria sendo da União, mas a SPU repassaria ao INCRA a competência para legalizar a posse pelas populações locais.

Nesse Projeto, o IBAMA regularia o aproveitamento econômico dos recursos naturais, a partir da aprovação de Planos de Uso e de Plano Manejo da Área.

O INCRA e a SPU assinariam um Termo de Cooperação Técnica, que permitiria a criação de Projeto de Assentamentos Extrativistas em Áreas de Várzea.

As áreas piloto escolhidas para as primeiras experiências foram Santarém (PA) e Parintins (AM). Essa política pioneira pode significar para os cerca de um milhão e quinhentos mil (1.500.000) moradores da várzea amazônica, proporcionado o fim da invisibilidade oficial a que estavam condenadas.

A área de trezentos mil quilômetros quadrados (300.000 Km2) representando 6% da várzea da Amazônia Legal, que é de terras públicas ge-

ridas pela SPU. Por ser um ecossistema frágil, a região era considerada APP, ou seja, um local onde a presença de moradores é proibida.

Salienta-se que o Estado via a várzea como intocada, embora, secularmente, houvesse pessoas vivendo nela, em uma invisibilidade fundiária. Isso impossibilitava o acesso desses moradores ao crédito e dificultava a atuação dos órgãos ambientais. Entretanto, os governos estão reconhecendo a importância dessas pessoas na preservação e no uso sustentável dos recursos naturais.

A regularização fundiária deverá estar baseada na Cessão de Uso, pois, pelo fato de os terrenos das várzeas serem bens públicos de uso comum, não poderão ser concedidos título definitivos a quem quer que seja, "sendo nulo, portanto, todo e qualquer registro de propriedade particular incidente sobre eles".

Em outras palavras, no uso privado de bens públicos, não há transferência de domínio, mas sim, a cessão de uso do bem. A transferência do uso da terra para o ocupante far-se-á por Contrato Administrativo através de um Título de Cessão de Uso.

Enquanto estiverem assegurados os interesses ambientais da sociedade, estarão também assegurados os direitos dos grupos sociais que utilizam essas áreas de forma não predatória.

O Direito de Uso pode ser transferido para os herdeiros, mas, no momento em que o usuário não respeitar o uso acordado ou mudar a finalidade prevista no documento, a terra voltará para a administração pública.

Para que haja o Direito de Uso da Várzea, devem-se elaborar Planos de Uso, Plano de Manejo da Área cedida aos moradores, Plano de Recuperação do Assentamento, Plano de Desenvolvimento do Assentamento e Estatuto da Associação que receberá a concessão.

Os resultados esperados com a regularização da posse da terra são: a segurança jurídica; a facilidade de acesso a créditos, e o acesso à assistência técnica, dentre outros.

Apesar da extinção do Provárzea, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) em parceria com os Estados e os Municípios, continua promovendo timidamente regularização fundiária com famílias tradicionais que vivem em comunidades de várzeas, cujo documento expedido é um

Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), tendo como elemento norteador dessa política pública a Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME nº. 028, de 26 de abril de 2022 e o artigo 11 do Decreto- Lei nº. 9.760, de 5 de setembro de 1946.

De acordo com Benatti (2016):

> [...] Atualmente, temos distintas formas de legitimação do apossamento das populações tradicionais. Podemos enumerar a reserva extrativista (Resex), a reserva de desenvolvimento sustentável (RDS), a propriedade quilombola e o projeto de assentamento agroextrativista (PAE). Todos podem ser criados em área de várzea. [...]

O TAUS, é um comprovante de residência, que garante o acesso à aposentadoria, aos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a outros programas sociais e políticas públicas do Governo Federal, retirando essas comunidades tradicionais centenárias da invisibilidade fundiária.

O programa visa garantir o direito social à moradia para famílias que vivem em situação irregular na área de várzea, além de que a regularização assegura a preservação do meio ambiente para efetivação da cidadania, bem como permite acesso às políticas de crédito rural.

Outra experiência exitosa tem sido o Projeto Várzea Viva, implementado em várias cidades brasileiras, que é um exemplo de sucesso na regularização fundiária e recuperação ambiental de várzeas. O projeto envolve: i) **Participação Comunitária com e**nvolvimento ativo dos moradores na elaboração e implementação do plano de regularização; ii) **Parcerias com c**olaboração entre governos, ONGs e setor privado para financiar e executar as ações de regularização e recuperação; e iii) **Resultados Positivos através da** Melhoria da qualidade de vida dos moradores, redução dos riscos de inundações e recuperação dos ecossistemas de várzea.

Benatti (2016), acrescenta:

> [...] A regularização fundiária da várzea deve respeitar a forma de uso e apropriação dos recursos naturais pelas populações ribeirinhas. As diretrizes normativas que vão subsidiar a formulação da

> política de regularização fundiária devem atender aos interesses dos diversos atores e aos diferentes ambientes naturais. Na legitimação da ocupação familiar ribeirinha e das populações tradicionais, busca-se assegurar o direito à terra, ao reconhecer a ocupação do pequeno imóvel rural (individual – igual ou abaixo de quatro módulos fiscais) mais a área comunitária (área de restinga, pasto e lago de uso comum). O procedimento de regularização fundiária para as populações tradicionais pode ser distinto, dependendo do sujeito e do órgão que irá realizar o processo de reconhecimento da ocupação das áreas de várzea. Para a criação da unidade de conservação de uso sustentável (Resex, RDS e florestas nacionais), a legislação permite a titulação individual ou coletiva com o contrato de concessão de direito real de uso (CDRU) e torna, assim, a área de usufruto da população tradicional, mas de propriedade pública. Isso também ocorre quando a titulação for individual. Na criação de assentamento ou regularização individual (familiar) em área de várzea, a situação jurídica será a mesma da unidade de conservação – ou seja, a área será de usufruto da população tradicional, mas de propriedade pública, podendo ser utilizado o contrato de concessão de direito real de uso como instrumento jurídico para regularizar a situação de ocupação da várzea pela população tradicional ou familiar. No caso da regularização fundiária da familiar e/ou propriedade comum, a concessão destina-se, também, a assegurar os modos de vida econômico e cultural do grupo social favorecido (Destacou-se).

A regularização fundiária das várzeas é uma tarefa desafiadora, mas essencial para garantir a segurança jurídica dos ocupantes e a preservação ambiental dessas áreas de grande importância ecológica. A legislação brasileira oferece uma base robusta para a regularização fundiária, mas a implementação efetiva das normas depende de um diagnóstico preciso, planejamento integrado, participação comunitária e fiscalização contínua. Projetos exemplares como o Várzea Viva demonstram que é possível conciliar a regularização fundiária com a conservação ambiental, promovendo a sustentabilidade e a qualidade de vida das comunidades que dependem das várzeas.

12. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA A GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL DA VÁRZEA

A proteção das várzeas amazônicas requer a atuação coordenada de todos os entes federados, cada um desempenhando um papel específico conforme suas competências constitucionais e legais. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm responsabilidades compartilhadas e complementares na gestão desses ecossistemas críticos. Superar os desafios e aproveitar as oportunidades depende de uma abordagem integrada e colaborativa, que promova a conservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das populações locais.

O objetivo desse conteúdo é de analisar o tema "Competências Ambientais" sob as perspectivas constitucional, infraconstitucional, procurando demonstrar que o processo de definição dos papéis, critérios e formas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria ambiental, é pressuposto fundamental para a efetividade das normas de direito ambiental e, por consequência, para uma maior eficiência das práticas de gestão do meio ambiente em ambiente de várzea.

Os conflitos gerados em relação a competência para realizar o licenciamento ambiental acabam ocasionando insegurança jurídica para as cadeias produtivas e na maioria das vezes possibilita processos administrativos e judiciais de órgãos de controle.

Desta maneira, a respeito das diversas competências para a gestão ambiental, não se esquecendo que a Lei Complementar nº. 140, de 8 de dezembro de 2011, trouxe a possibilidade de outorga para competência material na temática ambiental.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) estabeleceu a organização política e administrativa do Brasil dividida entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia. Trata-se da forma de Estado Federativo (art. 18, CRFB/88), evitando sempre que o poder fique concentrado nas mãos de uma única pessoa de direito público, mas que seja sempre repartido entre os entes federativos.

A forma e os limites desta repartição de poderes são definidas por meio de competências, também estabelecidas pela Constituição Federal.

Neste sentido, um Sistema de Repartição de Competências eficiente é um aspecto fundamental para a viabilização e implementação de políticas públicas, principalmente em ambientes de várzeas, com imensidão de áreas, e pouca atuação estatal.

Nesse contexto, no que diz respeito especificamente à competência administrativa/materiais (Executiva) ambiental a questão já foi regulamentada pela LC nº. 140, de 2011, que regulamentou o artigo 23, incisos III, VI e VII e Parágrafo Único da CRFB/88, em seus artigos 7º, 8º, 9º, e 10, que elenca as ações administrativas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Antes dessa lei complementar os entes públicos seguiam ações administrativas da Resolução Conama n.º 237, de 1997.

Destaca-se, novamente, que existem vários os tipos de competência legislativa em matéria ambiental, como a: a) Exclusiva (art. 25 §§ 1º e 2º); b) Privativa (art. 22); c) Comum (art. 23 e art. 225, em seu caput, § 1º e incisos); c) Concorrente (art. 24); e d) Suplementar (art. 24, § 2º).

A competência comum prevista no artigo 23 da Constituição foi fragmentada quando da atribuição a cada ente federativo das atividades a serem desenvolvidas, relativamente às ações elencadas no artigo 7º, 8º e 9º da Lei Complementar n.º 140/2011; passando assim, a ter o caráter de Competência Privativa por Matéria.

A proteção do meio ambiente foi prevista, pelo legislador constituinte, como atividade a ser exercida por todas as esferas de Governo, tratando-se de uma das Competências Comuns estabelecida no artigo 23 da Constituição Federal. A Constituição Federal dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a Competência Administrativa/material e a Competência Legislativa.

A competência administrativa (ou de execução de tarefas): cabe ao poder executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia. A Competência Administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, tornando o mesmo responsável pelas ações e omissões no dever de agir. Desta maneira, atribui ao Poder Público a prática de atos administrativos e de atividades ambientais, seja de forma Exclusiva ou Comum a todos os entes federados.

A competência legislativa cabe ao poder legislativo e diz respeito à

faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

Na prática, o que predomina em relação à Competência Legislativa em matéria ambiental é a competência concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a Competência para legislar sobre Normas Gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal a Competência para Suplementar as normas gerais editadas pela União.

No Brasil há três esferas de governo (executivo, legislativo e judiciário) e quatro entes federativos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A Competência Legislativa se subdivide em remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada.

A competência remanescente diz respeito aos Estados e é aquela que permite a atividade legislativa em relação às matérias não vedadas implícita ou expressamente, estando prevista no §1º do artigo 25 da Constituição Federal.

A competência exclusiva diz respeito aos Estados e aos Municípios e é aquela reservada unicamente a uma entidade, sem a possibilidade de delegação, estando prevista no §2º do artigo 25 e no inciso I do artigo 30 da Constituição Federal.

A competência privativa diz respeito à União e é aquela que, embora seja própria de uma entidade, pode ser delegada ou suplementada desde que respeitados os requisitos legais, sendo prevista no artigo 22 da Constituição Federal. É preciso destacar que a Competência Legislativa Privativa da União prevista no artigo 22 e a Competência Legislativa Exclusiva prevista no artigo 25 CRFB/88, embora tratem em diversos dispositivos da questão ambiental, possuem um caráter muito mais de gestão administrativa e econômica do que de proteção ambiental propriamente falando.

A competência concorrente é aquela reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, cabendo à União a primazia de legislar sobre Normas Gerais, estando prevista no artigo 24 da Constituição Federal.

A competência suplementar é aquela que atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a faculdade de complementar os Princípios e Normas Gerais ou de suprir a omissão destes, sendo prevista nos §§ 2º e 3º do artigo 24 e no inciso II do artigo 30 da CRFB/88.

A competência reservada é aquela que atribui ao Distrito Federal a Competência Reservada aos Estados e aos Municípios, excetuada a competência para a organização judiciária, sendo prevista no §1º do artigo 32 da CRFB/88.

No caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as Normas Gerais.

Os Municípios podem legislar sobre os temas ambientais de interesse predominantemente local, desde que respeitando as Normas Gerais que tiverem sido editadas pela União ou pelo Estado.

As Normas Gerais editadas pela União devem ser complementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, restando aos Municípios a Competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local, de modo a se adequar à legislação federal e à legislação estadual.

Em matéria ambiental a legislação municipal e a estadual não podem ir de encontro à lei federal, visto que a legislação municipal terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados, e os Estados e o Distrito Federal terão de observar necessariamente as Normas Gerais editadas pela União.

Os Estados e o Distrito Federal podem editar Normas Gerais em Matéria Ambiental se a lei federal for omissa, podendo ocorrer o mesmo com os Municípios se inexistir Norma Geral Federal ou Estadual sobre o mesmo tema, assim como preveem os incisos I, VI e VII do artigo 24 e I e II do artigo 30 da Constituição Federal.

Destarte, a competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade e junto aos outros entes e órgãos públicos, inclusive na esfera internacional. No âmago do conceito de federalismo está a repartição de competências entre os entes federativos, pois não pode existir autonomia administrativa se um dos entes federativos for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, o que deve ser feito necessariamente pela Constituição Federal (Art. 18, CRFB/88).

Mas, na verdade, as Normas Gerais devem ser compreendidas como aquelas que dizem respeito a interesses gerais, independentemente da especificidade a que podem chegar visto que poucos interesses podem ser tão gerais quanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ten-

do em vista o Caráter Difuso desse direito e a sua indispensabilidade à manutenção da vida e da qualidade de vida.

Nas hipóteses em que as noções de Norma Geral e Especial não sejam claras o suficiente para a solução de conflitos envolvendo a aplicação de normas da União e dos Estados, tem-se sustentado deva prevalecer, no caso concreto, a norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental tutelado, dando-se preferência àquela mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental.

Desta forma, a competência administrativa exclusiva da União está explicita no artigo 21, da CRFB, em que:

> [...] Compete à União: [...] XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...] b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; [...] XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, [...] XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Por sua vez, no artigo 22, elenca a competência privativa da União legislar sobre:

> I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II – desapropriação; [...] IV – águas, [...]; [...] XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; [...] XIV – populações indígenas; [...] XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza; [...] Parágrafo único. Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

No artigo 23, especifica a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

> [...] III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; [...] Parágrafo único. Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (LC nº. 140/2011, regulamentou os incisos III, VI e VII e o Parágrafo Único).

O artigo 24 trata da competência legislativa concorrente que enfoca que:

> [...] Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da união limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º a competência da união para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados. § 3º inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Quanto a competência legislativa exclusiva está no artigo 25 da CRFB, em que:

> [...] Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...] § 2º Cabe aos Estados EXPLORAR DIRETAMENTE, ou MEDIANTE CONCESSÃO, os serviços locais de GÁS CANALIZADO, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. [...]

No artigo 26 elenca-se que:

> [...] Incluem-se entre os bens dos estados: I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União. [...]

Quanto a competência legislativa suplementar está contido no artigo 30 que salienta que:

> [...] Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – SUPLEMENTAR a legislação federal e a estadual no que couber; [...]. VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Assim, da leitura conjunta dos artigos 24 e 30 da Constituição Federal, tem-se que dentro do quadro de Competência Concorrente para criação de leis de conteúdo ambiental, há expressa prevalência do ente União para legislar sobre aspectos ambientais gerais direcionados para todo o território nacional, enquanto, de forma concorrente, cabe aos Estados legislar sobre aspectos ambientais regionais e aos municípios, de forma suplementar à legislação federal e estadual, criar leis para assuntos de interesse local. Assim, existindo competências legislativa concorrente e

material comum a que concorrem todos os entes federados, torna-se fundamental que sejam determinados seus limites, a fim de se evitar conflitos, em evidente prejuízo à sociedade.

Vale ressaltar, que as normas gerais de condução das várzeas são originadas na União, mas a função de aplicá-las é destinada, de forma uniforme, aos Estados e aos cidadãos, não havendo motivos para distingui-los e, segundo Benatti (2004), são normas que são aplicadas com base no princípio da isonomia para todo o território nacional.

Em relação aos Conflitos de Atuação Comum dos Entes Federados, esses conflitos no estabelecimento da regularização fundiária e do manejo dos recursos naturais da várzea, é um ponto que merece atenção especial, pois isso pode ocorrer por diversos motivos. O principal deles refere-se aos casos que podem ser de competência material ou de competência administrativa comum. Para Benatti (2004), esta questão dos conflitos entre entes federados é caso de competência concorrente (art. 24 da CRFB/88), ou comum (art. 23 da CRFB/88).

É apresentado no Quadro 1 a competência e a dominialidade relativa aos inúmeros tipos de bens ambientais estabelecidos na várzea:

Quadro 1: Competência e Domínio dos bens ambientais da várzea

RECURSO NATURAL	COMPETÊNCIA	DOMÍNIO E USO
Biodiversidade e Recursos Genéticos	Comum e concorrente da União, dos Estados, dos Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VII e 24, VI da CRFB/88).	Público e Privado
Cavidades naturais subterrâneas	Comum e concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 23, III e 24, VI da CRFB/88).	Público (União)
Energia	Exclusiva da União (art. 22, IV da CRFB/88)	Público (União) e a concessão pode ser de uso Privado.
Fauna	Comum e concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, VII e art. 24, VI da CRFB/88).	Público (União), mas pode ter uso privado.

Floresta de Vegetação Nativa	Comum e concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VII e art. 24, VI da CRFB/88).	Público (União e Estado) e de uso privado.
Ilhas	Exclusiva da União (art. 22, I da CRFB/88)	A partir de CRFB/88 –Público (União e Estado), mas pode ter uso privado
Subsolo	Exclusiva da União (art. 22, XII da CRFB/88)	Público (União).
Terreno de Marinha	Exclusiva da União (art. 22, I da CRFB/88)	Público (União), mas pode ter uso privado.
Terreno Marginal	Concorrente da União, dos Estados e dos Municípios (art. 24, VI da CRFB/88)	Público (União e Estado), mas pode ter uso privado.
Unidades de Conservação	Comum e concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 225, § 1º, III da CRFB/88).	Público (União e Estado) e privado.

Fonte: PROVÁRZEA/MMA/IBAMA (2004).

Apesar de todo esse arcabouço legal de competências, há desafios na proteção das Várzeas, que envolvem: i) **Conflitos de Competência concernente** a sobreposição de competências entre os entes federados pode gerar conflitos e ineficiências na gestão ambiental; ii) **Pressões Econômicas com a** expansão da agricultura, da pecuária e da mineração que exercem pressão sobre as várzeas, levando à degradação ambiental; e iii) **Fiscalização, visto que a** fiscalização ambiental enfrenta desafios como a falta de recursos e de pessoal capacitado.

Em virtude desses entraves é necessário buscar oportunidades para uma Gestão Sustentável, através de: i) Cooperação Intergovernamental visando fortalecer a cooperação entre União, os Estados e os Municípios para uma gestão integrada e eficaz das várzeas; ii) Iniciativas de Conservação Comunitária envolvendo as comunidades locais na proteção das várzeas, promovendo práticas sustentáveis de uso dos recursos naturais; e iii) Tecnologias de Monitoramento Utilizando tecnologias avançadas, como sensoriamento remoto e geoprocessamento, para monitorar e proteger as várzeas de maneira mais eficiente.

Desta forma, a proteção das várzeas amazônicas requer a atuação coordenada de todos os entes federados, cada um desempenhando um

papel específico conforme suas competências constitucionais e legais. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm responsabilidades compartilhadas e complementares na gestão desses ecossistemas críticos, como específico da várzea.

Superar os desafios e aproveitar as oportunidades depende de uma abordagem integrada e colaborativa, que promova a conservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das comunidades tradicionais.

13.CONCLUSÕES

A região amazônica, conhecida por sua vasta riqueza natural, tem enfrentado sérias dificuldades em relação à regularização fundiária rural. A chamada "várzea amazônica" é uma área de terras ribeirinhas, geralmente localizadas próximas aos rios, em que muitas comunidades tradicionais vivem e dependem dos recursos naturais para sua subsistência, seja através da pesca, da agropecuária, e da exploração madeireira.

No entanto, a falta de regulamentação fundiária adequada em relação à ocupação das terras e a pressão de interesses econômicos têm gerado diversos problemas nessa região. Um dos principais obstáculos é à ausência de uma política efetiva de demarcação e regularização das terras para reconhecimento dos apossamentos centenários.

Outra dificuldade para a regularização fundiária rural na várzea amazônica é a falta de infraestrutura e de acesso a serviços básicos nessas comunidades. Muitas vezes, as comunidades ribeirinhas encontram-se isoladas, impossibilitadas de obter documentos, como documento de reconhecimento da ocupação, por falta de infraestrutura adequada para o deslocamento e comunicação. Além disso, a ausência de serviços públicos, como educação e saúde, dificulta a vida dessas comunidades e a sua inserção social.

A fragilidade institucional do Estado também é um desafio para a regularização fundiária na região. A falta de recursos financeiros e de capital humano capacitado para lidar com questões fundiárias dificulta o processo de regularização e a resolução de conflitos. Além disso, a burocracia e a morosidade na tramitação processual também contribuem

para a demora na regularização das terras.

A ausência de políticas governamentais efetivas para a regularização fundiária rural na várzea amazônica também é um entrave. A falta de investimentos e a priorização de outros interesses econômicos têm negligenciado a necessidade de proteção e reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais que vivem nessas áreas. A falta de apoio e assistência técnica para essas comunidades dificulta ainda mais a regularização fundiária e perpetua a vulnerabilidade dessas populações.

Em síntese, as dificuldades para a regularização fundiária rural na várzea amazônica são inúmeras e multifacetadas. É urgente a tomada de medidas efetivas por parte das autoridades competentes para garantir o reconhecimento e a proteção dos direitos das comunidades tradicionais que dependem dessas terras para sua subsistência.

Isso envolve a demarcação e a regularização efetiva das terras, a promoção de infraestrutura adequada e o fortalecimento institucional necessário para lidar com as demandas fundiárias da região. Somente assim será possível garantir a preservação da Amazônia e o bem-estar das populações que nela habitam.

Quanto a questão envolvendo ambiente de várzea, ao aspecto formal da dominialidade, está claro que é de competência da União.

No aspecto específico da regularização fundiária, ficou evidenciado que a União já promoveu políticas públicas como Provárzea e Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia, tendo como parceiros o INCRA, Estados e os Municípios.

Entretanto, na prática, ambos os Programas da SPU, tiveram resultados tímidos, diante da magnitude da invisibilidade fundiária das comunidades tradicionais que ocupam esse ambiente de várzea.

Há escassez de capital humano, financeiro, logística, pesquisas cientificas, pelo órgão da União, no caso específico, a SPU, que mesmo através de Termo de Cooperação Técnica com o INCRA, com os Estados e com os Municípios, não conseguem promover a regularização fundiária.

Diante deste quadro, as comunidades tradicionais que têm ocupações

centenárias sofrem com essas incertezas, visto que além do desconhecimento do ambiente várzea, não sabem os seus verdadeiros direitos dessas ocupações, em que um desses direitos é o reconhecimento do território que eles ocupam tradicionalmente, seja para moradia, trabalho, extrativismo, pesca, agricultura e manifestações culturais, religiosas ou de lazer.

O Documento legal utilizado pela SPU para promoção da regularização fundiária na várzea, é o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), tendo como elemento norteador dessa política pública a Instrução Normativa SPU/SEDDM/ME nº. 028, de 26 de abril de 2022 e o artigo 11 do Decreto- Lei nº. 9.760, de 5 de setembro de 1946.

Esse documento é um comprovante de residência, que garante o acesso à aposentadoria, aos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a outros programas sociais e de políticas públicas do Governo Federal, retirando essas comunidades tradicionais centenárias da invisibilidade fundiária, sendo que, entretanto, que esses documentos são precários com o fito de confirmar ocupação.

Cumpre esclarecer que o TAUS não transfere aos beneficiários o domínio da terra, que se mantém como patrimônio da União e, pois, como terra pública, mas, ao conferir visibilidade civil às famílias, a suas condições de vida e trabalho, converteu-se em um documento de acesso necessário às políticas públicas.

Por fim, ressalta-se que a partir de 2007, pela Lei n.º 11.481, a SPU passou a dispor, como alternativa aos TAUs, da opção de efetivar a regularização fundiária das famílias por meio do instituto da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Posto isto, verifica-se a necessidade de implantar políticas emancipadoras que propicie a gestão integrada do território ribeirinho e da paisagem da várzea.

REFERÊNCIAS

AGRA FILHO S. S. Avaliação Ambiental Estratégica: Uma alternativa de Incorporação da Questão Ambiental no Processo de Desenvolvimento.

São Paulo: UEC/IE, 2001.

ALENCAR, Edna F. Políticas públicas e (in)sustentabilidade social: o caso de comunidades da várzea do Alto Solimões, Amazonas. In: Diversidade Socioambiental nas várzeas dos rios Amazonas e Solimões: perspectivas para o desenvolvimento da sustentabilidade. Manaus: IBAMA / PROVÁRZEA, 2005. p. 59-100.

ALLEGRETTI, Fernando; LITTLE, Paul E. Relatório Socioeconômico do Projeto de Assentamento Extrativista Maracá II. Macapá: IEA; WWF, 1993.

AMARAL, Dário Dantas do el al. Campos e florestas das bacias dos rios Atua e Anajás na Ilha do Marajó, Pará. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2007. 110p.

ARIMA, Eugênio; MACIEL, Nazaré, UHL, Christopher. Oportunidade para o desenvolvimento do estuário Amazônico. Belém: IMAZON, 1998.

AYRES, J. M. Brasil: Mamirauá: el desafío de preservar la diversidad de la várzea amazônica. In: Uso Sostenible de Humedales en América del Sur: Una Aproximación. IUCN. P.57-62. [I. A.1/1995/001-48].

BARTH, Jutta; BROSE, Markus. Participação e Desenvolvimento Local. Porto alegre: Sulina, 2002. 200p.

BASSANI, M.A. Fatores psicológicos da percepção da qualidade ambiental. In: BASSANI, M.A.; BOLLMANN, H.A; MAIA, N.B.; MARTOS, H.L.; BARRELA, W. (Orgs.) Indicadores ambientais: Conceitos e aplicações. São Paulo: EDUC/ COMPED/ INEP, p. 47-57, 2001.

BECKER, Berta K.; MIRANDA, Mariana (ORGs). A geografia política do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

BENATTI, J.H. A Questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: PROVÁRZEA/IBAMA, 2005.100 p.

BENATTI, J.H. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. Revista de Direito Ambiental, n. 26, abril-junho, 2002. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BENATTI, J.H. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese (Doutorado) - Belém: NAEA/UFPA, 2003.

BENATTI, J.H. Posse agroecológica e manejo florestal. Curitiba: Juruá, 2003.

BENATTI, J.H. Aspectos Jurídicos e Fundiários da várzea: análise para elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: IBAMA, 2004.

BENATTI, J.H. Manejo florestal e o uso alternativo do solo na Amazônia. In: LIMA, A. (Coord.). O direito para o Brasil socioambiental. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor: Instituto Socioambiental, p. 237-276, 2002.

BENATTI, José Héder; MCGRATH, David Gibbs. Impactos das políticas públicas sobre manejo comunitário de recursos naturais na várzea. Belém: IPAM, 2004.

BENNETT, Elizabeth L.; ROBINSON, John G. Hunting for Sustainability: The start of a synthesis. In: ROBINSON, John G. ; BENNETT, Elizabeth L. (eds). Hunting for sustainability in Tropical Forests (Biology and Resource Series). Columbia University Press. New York, 1999.

BENTES-GAMA, M. de M. Estrutura, valoração e opções de manejo sustentato para uma floresta de várzea na Amazônia. Dissertação de Mestrado – Pós-Graduação em Engenharia Florestal – UFLA. Lavras, 2000. 206p.

BERTAULT, J. G.; DUPUY, B.; MAITRE, H. F. La silvicultura para la ordenación sostenible del bosque tropical húmedo. Unassylva, v. 46, n. 181, p. 3 -9, 1995.

BONOMA, Thomas V. Case Research in Marketing: Opportunities, Problems, and Process. Journal of Marketing Research, V. XXII, May 1985.

BRASIL. Código florestal, código de proteção à fauna e código de pesca e legislação complementar. 3. ed. Bauru: Edipro, 1996.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. Legislação Imobiliária da União: anotações e comentários às leis básicas. Brasília: MP, 2002.

BRASIL. Relatório de Gestão do GRPU/AP. Macapá: GRPU, 2008.

BRASIL. Código de água e legislação complementar. Bauru: Edipro, 1992.

BRASIL. Legislação patrimonial e correlata: bens imóveis da União. Belém: SPUDPU/PA, 1998.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Portaria n.° 48 de 10 de julho de 1995. Brasília: 1995. 41 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea. Workshop Geotecnologias aplicadas às áreas de Várzea da Amazônia. Manaus: IBAMA, 2007. 104p.

BRASIL. Caminhos para a sustentabilidade: As contribuições do maior programa ambiental do país para o uso e a proteção das florestas tropicais brasileiras. Brasília: MMA, 2009. 58p.

BRASIL. Plano Amazônia Sustentável: Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008. 112p.

BRASIL. Políticas públicas e (in)sustentabilidade social: o caso de comunidades da várzea do Alto Solimões, Amazonas. Manaus: PROVÁRZEA/IBAMA, 2005. p. 59-100.

BRASIL. PROVÁRZEA/IBAMA. Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (PROVÁRZEA): Conceito e Estratégia. Manaus: PROVÁRZEA/IBAMA, 2004. 82p.

BRASIL. PROVÁRZEA/IBAMA. Estudo socioeconômico, diversidade socioambiental da várzea dos rios Amazonas e Solimões. Brasil: MMA, 2006.

BRASIL. Grupos de Interesses e Atores na região da Várzea Amazônica. Brasília: IBAMA, 2002. 120p.

BRASIL. Iniciativas Promissoras. Brasília: MMA, 2007.

BRASIL. Seminário de Apresentação de Resultados de Estudos Estratégicos do PROVÁRZEA/IBAMA. Brasília: MMA, 2005.

BRASIL. Seminário de Apresentação de Resultados de Estudos Estratégicos do PROVÁRZEA/IBAMA: Bases cientificas para a conservação da várzea – identificação e caracterização de regiões biogeográficas do PROVÁRZEA/IBAMA. Brasília: MMA, 2004.

BRASIL. A pesca na região Amazônica: debates para uma possível solução. Brasília: IBAMA, 2005. 24p.

BRASIL. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: Norma Giarracca (org.). Una nueva ruralidad en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

BRASIL. Aspectos jurídicos e fundiários da utilização social, econômica e ambiental da várzea: análise para elaboração de modelos de gestão. Brasília: MMA, 2004.

BRASIL. Estudo Estratégico: bases científicas para a conservação da várzea de áreas prioritárias para a conservação. Brasil: MMA, 2002.

BRASIL. Estudos Estratégicos: setores florestal e agropecuário. Brasília: MMA, 2005.

BRASIL. Mapeamento Institucional: Resultados do Trabalho Gurupá, Santarém, Parintins, Manaus e Silves, Tefé, Benjamin Constant. Brasília: MMA, 2005.

BRASIL. Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – PROVÁRZEA. Manaus: IBAMA, 1987. 51p.

BRASIL. Seminário de Apresentação de Resultados de Estudos Estratégicos do PROVÁRZEA/IBAMA: Diversidade socioambiental nas várzeas dos rios Solimões e Amazonas – Perspectivas para o Desenvolvimento Sustentável do PROVÁRZEA/IBAMA. Brasília: MMA, 2005.

BRASIL. Novo Código Civil Comentado. Coordenação Ricardo Fiúza. São Paulo: Saraiva, 2003.

BENATTI, Heder. Várzea e as populações tradicionais: a tentativa de implementar políticas públicas em uma região ecologicamente instável. In.: ALVES, Fabio (Org.). A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. Brasília: Ipea, 2016, p. 17-30.

BUSCHBACHER, R. J. Natural forest managemesnt in the humid tropic: ecological, social, and economic considerations. Ambio, v. 19, n. 5, p. 253-258, 1990.

BUTTERWORTH, G. Inteligência infantil. In: KHALFA, J. (Org.) A natureza da inteligência. São Paulo: Ed. Unesp/Cambridge), p. 55-60, 1996.

CADIMA. Pólo Moveleiro do Amapá. Macapá, [sem data].

CANDIANI, G.; LAGE, M.; VITA, S.; SOUZA, W.; FILHO, W. Educação Ambiental: percepção e práticas sobre Meio Ambiente de estudantes do ensino fundamental e médio. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, 12: 74-89, 2004.

CANTO, Otávio. Várzea e varzeiros da Amazônia. Belém: MPEG, 2007. 168p.

CAPRA F. **A Teia da Vida. Uma nova compreensão científica dos Sistemas Vivos** São Paulo: Cultrix; 1996.

CASTRO, Silvania da Costa.Relatório Técnico de Consolidação: Projeto de Assentamento Extrativista Maracá. Macapá: INCRA, 2002.

CAVALCANTI, F. J. de B. Manejo Florestal Sustentável na Amazônia, ano 2002: Relatório Técnico. Brasília: Edições Ibama, 2002.

CPPA/EBRAPA. Tipos de Sistema Agroflorestais. Brasília: CPPA/EMBRAPA, 2010.

CORDEIRO, Alexandre Zananiri et al. A Reserva Extrativista que conquistamos: Manual do Brabo. Brasília: MMA, 2002.96p.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. Proteção Jurídica do Meio Ambiente: Florestas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (COORDS.). Amazônia Sustentável: Desenvolvimento sustentável, entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. São Paulo: Garamond, 2005. 332p.

CUNHA, U.S. da. Análise estrutural de uma floresta de várzea no Estado do Pará. Curitiba, 1990. 170 f. Dissertação (Mestrado em Manejo Florestal) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade do Paraná.

Da SILVA, F.Q. A gestão dos recursos hídricos após a Lei n. 9.433, de janeiro de 1997. In: De FREITAS, V.P. (Coord.). Direito ambiental em evolução. Curitiba: Juruá, p. 589.

DA SILVA, J.A. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994.

DAILY, G. Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems, Island, Washington DC, 1997.

DE FREITAS, V.P. Água: considerações gerais. In: De FREITAS, V.P. (Org.). Águas: aspectos jurídicos e ambientais. 2.ed. Curitiba: Juruá, p. 17-28, 2003.

DE FREITAS, V.P. Matas ciliares. In: De FREITAS, V.P. (Org.). Direito ambiental em evolução, Curitiba: Juruá, n. 2, p. 317-330, 2003.

DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 2.ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIEGUES, A. C (Org.) Etnoconservação: novos rumos para a proteção da

natureza nos trópicos. São Paulo: Hucitec; NUPAU/USP, 2000

DIEGUES, A. C. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. DIEGUES, A. C; MOREIRA, C. A. (Orgs). Espaço e recursos naturais de uso comum. São Paulo: NUPUAB, USP, 2001. p. 97-124.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant´ana; MOREIA, André de Castro. Espaços e Recursos de Uso Comum. São Paulo: USP, 2002.

DI PIETRO, M.S.Z. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DRUMMOND, José Augusto. A extração sustentável de produtos florestais na Amazônia brasileira. Estudos Sociedade e Agricultura, 6, julho 1996: 115-137.

DUBOIS, Jean (COORD.). Relatório do trabalho de campo realizado no Maracá I e II Projeto de Assentamento Extrativista do Governo Federal. Macapá: INCRA,1989.

DUBOIS, Jean C. L. Utilização do Potencial Extrativista das Florestas Amazônicas: Soluções Encontradas pelo Homem na Amazônia. Conteúdo de palestra apresentada no Depto de Fitotecnia, na UFRuralRJ. Seropédica, 15 de outubro 1996. Disponível em www.florestavivaextrativismo.org.br/.../1996_Dubois_PNM.pdf. Acesso em: 31 dez. 2009.

FALESE, I.C.; SILVA, B.N.R. da. Ecossistema de várzea da região do Baixo Amazonas. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 1999. 75p.

FILOCREÃO, Antônio Sérgio Monteiro. Extrativismo e Capitalismo na Amazônia: a manutenção, o fundamento e a reprodução da economia extrativista do Sul do Amapá. Macapá: SEMA, 2002. 169p.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável. São Paulo: MaxLimonad, 1997.

FRANCO, Augusto de. Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. 2.ed. Brasília (DF): Instituto de Política Millennium, 2000. 116p.

FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto; MIGUEZ, Sâmia Feitosa; WITKOSKI, Antônio Carlos. O Tradicional e o Moderno na Agricultura Familiar Amazonense: A Introdução De Tecnologias em Comunidades de Várzea No Rio Solimões, Amazonas. Manaus: UFAM, 2009.

FRAXE, Therezinha de Jesus Pinto; MIGUEZ, Sâmia Feitosa; WI-

TKOSKI, Antônio Carlos. Comunidades ribeirinhas amazônicas: memória, ethos e identidade. Manaus: EDUA, 2007.

FRAXE, T.J.P. et al. Natureza e Mundo Vivido: o Espaço e Lugar na Percepção da Família Cabocla/Ribeirinha. In: Amazônia Políticas Públicas e diversidade Cultural. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 260.

FREITAS, Vladimir Passos de (ORG.). Água: Considerações Gerais. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2007.

GAMA, J. R. V. Estudo da regeneração natural em floresta de várzea como base para o manejo florestal. 2000. 114 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.

GAMA, J.R.V. et al. Estrutura e potencial futuro de utilização da regeneração natural de floresta de várzea alta mo município de Afuá, Estado do Pará. Ciência Florestal, v.12, n.13, p.71-82, 2003.

GAMA, João Ricardo Vasconcelos et al. Tamanho de parcela e suficiência amostral para estudo da regeneração de várzea na Amazônia. Minas Gerais: UFV, 2007.

GALVÃO, Paulo Eduarte et al. Inovações tecnológicas e a tomada de decisão. São Paulo: EDUSP, 2009.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, *1995.*

GASPARETTO, Ovídio. Brasil com Amazônia ou Amazônia sem Brasil. Belém: FIEPA, IEL, 1991. 151p.

GARCIA, Paulo. Terras devolutas. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1958.

GEMAQUE, Rubens. Plano Preliminar: Projetos de Assentamento Extrativista Rio Maracá I, II, III. Macapá: INCRA, 1988.

GIBSON, J.J. The Ecological Approach to Visual Perception. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

GIBSON, J.J. The Theory of Affordances. In R. Shaw & J. Bransford (eds.), Perceiving, Acting and Knowing. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1977.

GIBSON, J.J. The Senses Considered as Perceptual Systems. Boston: Houghton Mifflin, 1966.

GOULDING, M. Pescarias amazônicas, proteção de hábitats e fazendas

nas várzeas: uma visão ecológica e econômica. Consultant's report to the Pilot Program for the Conservation of the Amazon Rainforest, World Bank, Brasília, D.F., 1996.

GOULDING, M. História Natural dos Rios Amazônicos. Trad. de Antônio Carlos de Albuquerque dos Santos e Mírian Leal Carvalho, Brasília (DF): Sociedade Civil Mamirauá/CNPq/Rainforest Alliance, 1997. 208p.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2007.

INSTITUTOS ETHOS. Responsabilidade Social. São Paulo: ETHOS, 2009.

JODELET, D. Les Représentations sociales: un domaine en expantion. Em D. Jodelet (org.), Les représentations Sociales. Paris: Press Universitary de France, 1989.

ISAAC, V. J ; RUFFINO, M.L. Population dynamics of tambaqui Colossoma macropomum Cuvier, 1818, in the lower Amazon, Brazil. Fisheries Management and Ecology, 3 :315-333,1996.

ISAAC, V.J ; Miltein, A. ; RUFFINO, M.L. A pesca artesanal no Baixo Amazonas : análise multivariada da captura por espécie. Acta Amazonica, 26(3) :185 208. 1995.

JUNK, Wolfgang J.; BAYLER, Peter; SPARKS, Richard E. The flood pulse concept in river-flooplain systems. Canadian special publication of fisheries and aquatic sciense. 106-127, 1989.

JUNK, Carolina. Aspectos Jurídicos e Fundiários da várzea. Manaus: IBAMA, 1996.

JUNK, Carolina. Aspectos Legais da várzea. Manaus: IBAMA, 1997.

KITAMURA, Paulo Choji. A Amazônia e o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: EMBRAPA, 1994. 182p.

LENTINI, Marco. Fatos Florestais da Amazônia 2005. Belém: IMAZON, 2005.

LIMA, R.R.; TOURINHO, M.M.; COSTA, J.P.C. Várzeas fluvio-marinhas da Amazônia Brasileira: características e possibilidades agropecuárias. Belém: FCAP. Serviço de Documentação e Informação, 2001.342p.

LIMA, Rubens Rodrigues; TOURINHO, Manoel Malheiros. Várzea da

Costa Amapaense: Principais características e possibilidades agropecuárias. Belém: FCAP, 1994. 56p.

LITTLE, Paul E. Relatório Socioeconômico do Projeto de Assentamento Extrativista Maracá I, II, III. Macapá: INCRA, 1994.

LOUREIRO, Violeta. Amazônia: estado, homem, natureza. 3 ed. Belém: Cultural Brasil, 2014. 383p.

MACEDO, D. S. M. S. Estrutura e manejo de uma floresta de várzea do estuário amazônico. 1996. 117f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 1996.

MACEDO, R. L. G. Percepção, conscientização e conservação ambientais. Lavras: UFLA/FAEPE, 2005.

MACHADO, Frederico Soares. Manejo de Produtos Florestais não madeireiros: um manual com sugestões para o manejo participativo em comunidades da Amazônia. Rio Branco, Acre: PESAGRE/CIFOR, 2008. 105p.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Recursos Hídricos: Direito Brasileiro e Internacional. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACHADO. Rodrigo Afonso. A Indenização das Áreas de Preservação Permanentes (APP) no Direito Brasileiro. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. nº. 9, dez-jan 2007.

MACHADO, Sandra et al. Fazendo Educação Ambiental: o mundo da várzea. Santarém (PA): IPAA, 1999. 234 p.

MANCIO, Gleizil Paiva. Determinação da aptidão tecnológica da madeira da espécie conhecida como pracuúba (mora spp.), nas áreas de várzea no Estado do Amapá - Fase 1: Identificação botânica. Macapá: GEA/IEF/JICA, 2008.

MARTINHO, Cassio. Redes e Desenvolvimento Local. Aminoácidos, n. 1, 2002, p. 99-103.

MATTOS NETO, Antonio José; BENATTI, José Heder; BRITO, Ciro de Souza. Posse agrária e posse agroecológica: diferentes formas de apossamento para fins produtivos na Amazônia. In: FISCHER, Luly Rodrigues (Coord.) Manual de Direito Agrário. Belém: UFPA, 2018.

McCLINTOCK, C. Process sampling: A method for case study resear-

ch on administrative behavior. Educational Administration Quarterly, Summer, 1985.

McGRATH, David Gibbs. Estudo de Áreas Comunitárias na Várzea Amazônica nos Municípios de Santarém/PA, Parintins/AM e Tefé/AM. Manaus: PROVÁRZEA/IBAMA, 2004.

MCGRATH, David Gibbs. Manejo Comunitário de lagos de várzea e o desenvolvimento sustentável da pesca na Amazônia. Brasília: PROVÁRZEA/IBAMA, 2002.

MDIC. Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva de Madeira e Móveis. Agenda de Propostas. Brasília, 2003, p.22.

MDIC. Fórum de Competitividade. Documento Básico. Madeira e Móveis. Brasília: MDIC, 2004. p. 121.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 18.ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MERCADANTE, Maurício; BENATTI, José Heder e LIMA, André. "Da controvérsia sobre a vigência da Resolução CONAMA N.º 4/85: implicações para a proteção das áreas de preservação permanente". In: BENJAMIN, A. Herman de Vasconcelos; SICOLI, José Carlos Meloni (ORG). Anais do 5º Congresso Internacional de Direito Ambiental, de 4 a 7 de junho de 2001: o futuro do controle da poluição e da implementação ambiental. São Paulo: IMESP, 2001, pp. 517-523.

MINETTI, L.J. et al. Análise técnica e econômica do corte florestal planejado de floresta tropical úmida de terra-firme na Amazônia ocidental. Revista Árvore, v.24, n.4, p.429-435, 2000.

MOORE, P.; FITZ, C. Gestalt theory and instructional design. Journal of Technical Writing and Communication, 23(2), 137-157, 1993.

MOREIRA, Eidarfe. Os igapós e seu aproveitamento. Belém: NAEA, 1977. 109p.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Introdução ao Direito Fundiário. Porto Alegre: Fabris, 1985.

OCTAVIO, R. Do domínio da União e dos Estados: segundo a Constitui-

ção Federal. 2. ed. São Paulo: Livraria Acadêmica: Saraiva, 1924.

PEREIRA, Ernandes Lopes. Apontamentos sobre a Desorganização Dominial-Fundiária-Agrária na Amazônia Legal: Como o INCRA vem boicotando a reforma agrária, a colonização e a expansão da fronteira agrícola para facilitar as concessões florestais e a internacionalização da Amazônia Brasileira. Fortaleza: Din.Ce, 2007. 121p.

PEREIRA, José Edgar Penna Amorim. Terras Devolutas. In: BARROSO, Lucas Abreu (org), O Direito Agrário na Constituição, Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 45-72.

PIMENTEL, Fernanda. Praticas de Educação Ambiental em ambientes de Várzeas. Belém: UFPA, 2001. 154p.

POEMA. Relatório de Consultoria dos cursos ministrados nas Comunidades de São Jorge e São José de mobilização associativa. Macapá, 2007.

POMPEU, C.T. Regime jurídico da concessão de uso das águas públicas. Revista de Direito Público, n. 21, p. 160-173.

PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL. DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL. Apoio ao manejo sustentável da várzea na Amazônia. Brasília: PPG-7/DFIF, 1999.47p.

QUEIROZ, J. A. L. de Fitossociologia e distribuição diamétrica em floresta de várzea do estuário do Rio Amazonas no Estado do Amapá. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

QUEIROZ, J. A. L. de; MOCHIUTTI, S. Efeito do manejo de açaizais sobre a diversidade de espécies florestais no Estuário Amazônico. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DA IUFRO, Belém, 2000, Resumos... [S.l.], 2000. p. 135.

QUEIROZ, H. L. Uma experiência de conservação na várzea da Amazônia brasileira. Neotropical Primates 2 (1): 12-13, 1994.

QUEIROZ, J.A.L. de. Estrutura e Dinâmica em uma floresta de várzea do Rio Amazonas no Estado do Amapá. Curitiba, 2008. 163 f. Tese (Tese em Ciências Florestais) – Setor de Ciências Agrárias, Universidade do Paraná.

QUEIROZ, J.A.L. de; MACHADO, S. do. A. Potencial de utilização ma-

deireira de espécies florestais de várzea no município de Mazagão no Estado do Amapá. Floresta, Curitiba, PR, v. 37, n.2, maio/ago. 2007.

RABELO, B.V. (COORD.). Mazagão: realidades que devem ser conhecidas. Macapá: IEPA, 2005. 119p.

RAMOS, C.A.P.. Possibilidades de otimização do uso florestal para pequenos produtores nas várzeas amazônicas: um estudo na costa amapaense. 2000. 112f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Faculdade de Ciências Agrárias do Pará, Belém, 2000.

REIGOTA, M. Meio ambiente e representação social. São Paulo: Cortez, 2007.

RIBEIRO, José. "Propriedade das águas e o registro de imóveis".In: FREITAS, Vladimir P. de (COORD.). Águas: aspectos jurídicos e ambientais. 2. ed. Curitiba: Juruá, p. 29-49, 2003.

RIBEIRO, R.N.S.; TOURINHO, M.M.; SANTANA, A.C. Avaliação da sustentabilidade agroambiental de unidades produtivas agroflorestais em várzeas flúvio marinhas de Cametá - Pará. . Acta Amazonica, v.34, n.3, p. 359 - 374, 2004.

RODRIGUES, W. A. Estudo preliminar de mata de várzea alta de uma ilha do baixo rio Negro de solo argiloso e úmido. Manaus: INPA, 1961. 50 p. (INPA. Série Botânica, 10).

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTOS, Ailton Dias (ORG.). Metodologias participativas: Caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Pedro M. R. Simões. Uso e plano de gestão da fauna silvestre numa área de várzea amazônica: a Estação Ecológica Mamirauá (Amazonas, Brasil). Tese de Mestrado, Faculdade de Ciências - Universidade de Lisboa, Portugal, 1996. 104 p.

SANTOS, M.T. Iniciativas de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades da Várzea do Rio Amazonas/Solimões. Manaus: PROVÁRZEA/ IBAMA, 2004. 28p.

SANTOS, Rosita de Sousa.Terras de marinha. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

SEBRAE/AP. Projeto APL Madeira Móveis do Amapá. Macapá, 2008.

SENAI. Perfil das Indústrias Madeireiras. Macapá, 2007.

SILVA, Fernando Quadros da. "A gestão dos recursos hídricos após a Lei n. 9.433, de janeiro de 1997". In: FREITAS, Vladimir P. de (COORD.). Direito ambiental em evolução. Curitiba: Juruá, pp. 75-89, 1998.

SILVA, J. N. M. The behaviour of the tropical rain forest of the Brazilian Amazon after logging. 1989. 325f. Thesis (Doctorate in Forestry Science) - University of Oxford, Oxford, 1989.

SILVA, J.N.M. et al. Growth and yield of a tropical rain forest in the Brazilian Amazon 13 years after logging. Forest Ecology and Management, v.71, p.267-274, 1995.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994.

SINDMÓVEIS. Disponível em: < http://www.sindmoveis.com.br/port/>. Último acesso em 04/12/2009.

SIOLI, Harald. Amazônia fundamentos da ecologia da maior região de florestas tropicais. 3.ed. São Paulo: Vozes, 1991.

SMITH, R.C.; PINEDO, D. (EDS.). Nuestros bosques, nuestros lagos: la gestión comunitaria de los bienes comunes en la Amazonía. Lima: Instituto del Bien Común; Instituto de Estudios Peruanos, 2002.

SOARES, L.C. A bacia amazônica no quadro geotectônico e hideográfico do Continente Sul-Americano. In: Geografia do Brasil: região Norte, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, p 95-166, 1977.

STERNBERG, Hilgard O'Reilly. A água e o homem na várzea do Careiro. 2.ed. Belém: MPEG, 1998. 330p.

SUDAM/Projeto de Hidrologia e Climatologia da Amazônia. Atlas Climatológico da Amazônia Brasileira. Belém: 1984. 125p.

SURGIK, Ana Carolina Santos. Estudos Jurídicos para a Várzea Amazônica. Manaus: PROVÁRZEA/IBAMA, 2004.

TRECCANI, Girolano Domício. Identificação e análise das diferentes tipos de apropriação da terra e suas implicações sobre o uso dos recursos naturais renováveis da várzea amazônica no imóvel rural, na área de

Gurupá. Manaus: PROVÁRZEA/IBAMA, 2003.

TRECCANI, Girolano Domício. Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará, Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

UHL, C.; VIEIRA, I.C.G. Ecological impacts of selective logging in the Brazilian Amazon: a case study from the Paragominas region in the state of Para.. Biotropica, n.21, p.98-106, 1989.

VEIGA, Iran. Saber e participação na transformação dos sistemas de produção da agricultura familiar amazônica. In: SIMÕES, Aquiles(ORG). Coleta Amazônica Iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. Belém: UFPA, NEAF, SBSP, 2003.

VERISSIMO, Adalberto et al. O Setor Madeireiro no Amapá: Situação Atual e Perspectivas para o Desenvolvimento Sustentável. Macapá: Imazon, 1999.

VIDAL, E.; VIANA, V. M.; BATISTA, J. L. F. Crescimento de floresta tropical três anos após colheita de madeira com e sem manejo florestal na Amazônia oriental. Scientia Forestalis, n. 61, p. 133-143, 2002.

VIDAL, Marcelo Derzi (ORG.). Experiências de Manejo dos Recursos Naturais na Várzea Amazônica. Manaus: IBAMA/PROVÁRZEA, 2008. 60p.

VIEIRA, G.; HOSOKAWA, R. T. Composição florística da vegetação da regeneração natural 1 ano após diferentes níveis de exploração de uma floresta tropical úmida. Acta Amazonica, Manaus, v. 19, p. 401-413, 1989.

VIEIRA, L. S. Manual da Ciência do Solo: com ênfase aos solos tropicais. São Paulo: Agronômica Ceres, 1988. 464p.

VIEIRA, R.S. Terras inundáveis da Amazônia interior e a legislação ambiental. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, p. 103-118, 1999.

VIEIRA, R.S. Várzeas amazônicas e a legislação brasileira. Manaus: IBAMA; Inpa; Instituto Max-Planck de Limnologia; Universidade do Amazonas, 1992.

VIEIRA, Roberto dos Santos. "Terras inundáveis da Amazônia interior e a legislação Ambiental". Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, p. 103-118. 2000.

VIEIRA, Roberto dos Santos. Várzeas Amazônicas e a legislação brasileira. Manaus: PROVÁRZEA/IBAMA, 1992.

WANDERLEY, M de Nazaré Baudel. Olhares sobre o "rural" brasileiro. Recife: UFBA, 1999.

YIN, Robert K. Estudo de Caso Planejamento e Método. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

- CAPITULO 11 -

SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO E A LEI N.º 13.288/2016: ESTRUTURAÇÃO E ASPECTOS JURÍDICOS

INTEGRATION SYSTEMS AND LAW N.O 13,288/2016: STRUCTURING AND LEGAL ASPECTS

Francisco de Godoy Bueno[1]

Sarah Araújo Ravagnani[2]

RESUMO: O objetivo do presente artigo é analisar o histórico da criação dos sistemas de integração, bem como o advento da Lei n.º 13.288/2016, além dos aspectos jurídicos inerentes aos contratos de integração. Dessa forma, o método utilizado foi o bibliográfico documental como meio de busca de documentos, produções científicas e dados. Concluiu-se que os sistemas de integração foram introduzidos na avicultura catarinense na década de 1960, mas que somente em 2016, com o advento da Lei n.º 13.288/2016, eles foram regulamentados no sistema legal brasileiro. Houve a instituição de instrumentos pré e pós contratuais com o objetivo de mitigar a assimetria de informações entre o produtor integrado e a indústria integradora - Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC) e Regulamento Interno de Produção Integrada (RIPI) – os quais, embora não modifiquem diretamente os direitos e deveres das partes, devem ser considerados durante a formação, interpretação e execução dos contratos. Paralelamente, a referida lei desempenha um papel fundamental ao

[1] Advogado. Bacharel, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor da Escola Brasileira de Direito – EBRADI.CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/6304081154546045.

[2] Acadêmica de direito pela Faculdade de Direito da USP de Ribeirão Preto.CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/8504542987263483.

organizar a cooperação entre os diversos agentes dos sistemas de integração por meio de órgãos obrigatórios - FONIAGRO e as CADECs. Estas, apesar de notória importância, não são órgãos vinculativos às partes dos contratos de integração, ou seja, são apenas órgãos deliberativos, conservando a natureza jurídica dos contratos de integração como bilaterais e consensuais.

PALAVRAS-CHAVE: Integração Vertical. Contratos. Lei n.º 13.288/2016.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze the history of the creation of integration systems, as well as the advent of Law n.º 13.288/2016, in addition to the legal aspects inherent to integration contracts. Thus, the method used was the bibliographic documentary as a means of searching for documents, scientific productions, and data. It was concluded that integration systems were introduced in Santa Catarina's poultry farming in the 1960s, but only in 2016, with the advent of Law n.º 13.288/2016, were they regulated in the Brazilian legal system. There was the institution of pre and post-contractual instruments with the aim of mitigating the asymmetry of information between the integrated producer and the integrating industry - Pre-Contractual Information Document (DIPC) and Internal Regulation of Integrated Production (RIPI) - which, although they do not directly modify the rights and duties of the parties, must be considered during the formation, interpretation, and execution of contracts. In parallel, the aforementioned law plays a fundamental role in organizing cooperation among the various agents of integration systems through mandatory bodies - FONIAGRO and the CADECs. These, despite their notorious importance, are not binding bodies to the parties of the integration contracts, that is, they are only deliberative bodies, preserving the legal nature of the integration contracts as bilateral and consensual.

KEYWORDS: Vertical Integration. Contracts. Law n.º 13.288/2016.

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de integração estão presentes no Brasil desde a década de 1960 e tornaram-se um importante instrumento de desenvolvimento dos sistemas agroindustriais. Com o advento da Lei n.º 13.288/2016, as

relações de integração ganharam uma dinâmica jurídica de maior destaque, com definição de requisitos objetivos para os contratos de integração, além de outros instrumentos negociais e institucionais criados para garantir a redução da assimetria de informações entre produtores integrados e integradores.

O presente artigo tem por objetivo analisar as peculiaridades dessa sistemática normativa que passou a regulamentar os sistemas de integração, especialmente os órgãos e instrumentos legais previstos pela Lei n.º 13.288/2016, em especial o Documento de Informações Pré-Contratuais (DIPC), Relatório de Informações da Produção Integrada (RIPI), e a atuação das Comissões para Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração(CADECs) e dos Fóruns Nacionais de Integração(FONIAGROs).

O presente artigo está organizado em quatro tópicos: (i) o primeiro analisa o histórico dos sistemas de integração e sua operacionalização; (ii) o segundo, a Lei n.º 13.288/2016 e os contratos de integração; (iii) o terceiro, os instrumentos paracontratuais – DIPC e RIPI; e (iv) o quarto, os órgãos colegiados – FONIAGRO E CADECs. Finalmente, à guisa de conclusão, são apresentadas considerações finais, apontando para os principais desafios dessa regulamentação.

2. OS SISTEMAS DE INTEGRAÇÃO

Os sistemas integrados de produção foram introduzidos, no Brasil, a partir de práticas internacionais, na década de 1960, em especial na avicultura catarinense. A difusão desse modelo permitiu que fosse aplicado em outros sistemas produtivos, exercendo um papel fundamental para o crescimento e desenvolvimento da avicultura, suinocultura, fruticultura, piscicultura, fumicultura e diversas outras atividades agrárias intensivas.

Os sistemas de integração podem ser definidos como uma estratégia de organização da produção na qual empresas produtoras e processadoras formam vínculos para atingir padrões mais elevados de produção, atendendo a necessidades específicas de um mercado consumidor. Dessa forma, os sistemas integrados foram desenvolvidos para atender a necessidades e exigências do mercado consumidor em relação aos produtos e

não para mitigar problemáticas dos produtores ou das agroindústrias.

Apesar disso, a aplicação desse sistema também trousse benefícios ao produtor, em especial ao pequeno produtor, e às agroindústrias. O primeiro deve-se ao fato do desenvolvimento de uma estratégia comercial para a realização da sua atividade empresarial. Assim, ao integrar-se ao sistema, o produtor garante um destino certo para sua produção, o que permite podendo dedicar-se a ganhos de produtividade operacionais. Paralelamente, o segundo beneficia-se na medida em que é lhe garantido o fornecimento de matéria-prima em padrões de qualidade elevados.

Dessa forma, a adoção de sistemas integrados de produção viabilizou melhorar padrões do fornecimento de produtos alimentícios e outros gêneros de consumo agroindustriais. Com a especialização das empresas agrárias e empresas agroindustriais, criou-se um ambiente de maior eficiência para atender consumidores cada vez mais exigentes, com padronização e segurança dos produtos entregues, objetivos que somente puderam ser atingidos mediante a coordenação da maneira de produzir pelas agroindústrias integradoras.

Foi através da adoção bem-sucedida dessa modalidade de produção que o Brasil, por meio de empresas privadas, conquistou espaço como um dos principais fornecedores de alimento, colocando-se como 2º maior produtor mundial de carne de frango e o 4º maior produtor de carne de suínos do mundo, sendo que 90% da produção brasileira de aves e suínos ocorre em sistemas integrados (ABPA, 2023, p. 35-51).

O fundamento desse modelo de parceria é baseado no fornecimento, pela agroindústria – as integradoras – da gestão técnica da produção, assegurando o fornecimento dos insumos, dos animais e da tecnologia adequada, para que o produtor, integrado ao sistema levado a cabo pela indústria, possa desfrutar de um mercado consumidor diferenciado, ao qual não teria acesso sem participar da integração. Assim, os resultados dessa interação permitiram o estabelecimento de padrões produtivos mais efetivos, somado à gestão de qualidade, ao controle sanitário e ambiental.

Figura 1: Sistema Integrado de Produção.



Fonte: Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA). Relatório Anual - 2022.

Nos sistemas integrados, as empresas integradoras assumem um papel de coordenação da produção, ao passo que os produtores, por outro lado, ao decidir integrarem-se ao sistema, renunciam a parte de sua autonomia empresarial, para se comprometer com as diretrizes da integradora, no entanto, reduzindo os riscos da sua operação em razão de terem garantida a venda de sua produção à integradora.

Na maioria dos sistemas integrados de produção, uma parte relevante dos custos de produção, especialmente a aquisição de insumos básicos, é assumida pela integradora, que fica, assim, com uma quota-parte da produção, medida, basicamente, na proporção da participação desses custos. Somado a isso, a integradora se compromete a adquirir a quota-parte do produtor integrado, situação fática que ocorre na maior parte dos casos, em razão da necessidade das agroindústrias em adquirir matéria prima.

É pressuposto do sistema de produção integrado que os benefícios desse sistema sejam compartilhados por ambas as partes. De acordo com

Nunziata Paiva (2010, p. 76-110) os produtores integrados são beneficiados na medida em que: (i) é garantido um mercado certo para o produtor integrado, reduzindo os riscos de escoamento da produção, dada a compra, pela integradora, da quota-parte da produção pertencente ao produtor integrado; (ii) recebem assistência técnica da integradora, permitindo elevar o rendimento da produção e a sua qualidade; (iii) devem tomar menos decisões e possuem menores incertezas na aplicação e na aquisição de insumos; (iv) necessitam de menor capital operacional, pois a aquisição de fatores de produção normalmente é financiada pela agroindústria.

Paralelamente, as agroindústrias reduzem os custos de garantir o suprimento contínuo de matéria-prima, permitindo melhor eficiência produtiva e economia de escala, e garante a quantidade, qualidade e homogeneidade da matéria-prima, adequando-se à demanda interna e externa. Destaca-se que, assim, a produção e o fornecimento de produtos agrícolas ao mercado consumidor amplo, tal como pretendem as empresas agroindustriais, dependem do estabelecimento desses sistemas de produção, com fixação de rígidas exigências, padrões e diretrizes de produção, estabelecidas pelas integradoras para todos os seus fornecedores.

3. A LEI N.º 13.288/2016 E OS CONTRATOS DE INTEGRAÇÃO

O sistema de integração juridicamente é estabelecido por contratos agroindustriais celebrados pelas partes desse sistema, o produtor integrado e a agroindústria integradora. Dessa forma, nos sistemas agroindustriais, forma-se um feixe de contratos em torno da agroindústria integradora, que, por isso, gerencia não só o modo de produção de cada um dos produtores integrados, mas coordena também a relação entre todos os produtores entre si.

Apesar da histórica relevância socioeconômica dos sistemas integrados de produção, os contratos de integração somente foram regulamentados pela Lei n.º 13.288/2016, que em seu artigo 2º, inciso IV, definiu o contrato de integração vertical como aquele firmado entre o produtor integrado e o integrador, que estabelece a sua finalidade, as respectivas

atribuições no processo produtivo, os compromissos financeiros, os deveres sociais, os requisitos sanitários, as responsabilidades ambientais, entre outros que regulem o relacionamento entre os sujeitos do contrato (Brasil, 2016).

Portanto, pode-se afirmar que contratos de integração têm natureza consensual, são bilaterais, onerosos e pressupõem relações de troca e de coordenação econômica entre as partes, que estabelecem responsabilidades e alocação de riscos para a interação entre as suas atividades econômicas, especialmente a de produtor de produtos primários (produtores rurais) e a de processador destes para colocação no mercado (agroindústrias).

Apesar dos contratos de integração serem bilaterais, eles estão inseridos em um contexto coletivo, em que não há obrigações recíprocas entre os diferentes produtores, mas que o sentido econômico da contratação se dá por meio desse feixe de contratos. Ou seja, há uma complexidade própria, em que o sistema integrado depende de múltiplos contratos, que são coordenados entre si pela integradora, mas que se realizam individualmente com cada um dos produtores independentes que aderem consensualmente ao sistema de integração visando à obtenção de melhores resultados econômicos.

Dessa forma, a configuração da integração vertical pauta-se principalmente em estar sob mesmo comando decisório e envolver a propriedade total ou parcial dos ativos. Nessa estratégia, segundo Marcos Fava Neves (Neves, 1995, p. 31), utilizam-se transações internas em vez de transações de mercado ou mistas, por "acreditar ser mais barato, mais fácil e menos arriscado desenvolver atividades administrativas, produtivas, de distribuição ou marketing internamente do que ter que recorrer ao mercado".

Além do exposto, em relação à esfera trabalhista, apesar da relação contratual de integração ser caracterizada pela diminuição parcial dos poderes de autodeterminação do produtor integrado, não há subordinação na acepção trabalhista, uma vez que o produtor mantém a sua independência jurídica e exerce verdadeira atividade empresária[3].

[3] Nesse sentido, há a previsão no artigo 2º, § 3º da Lei nº 13.288/2016, de que a integração é caracterizada por uma relação civil e não figura como prestação de serviço ou relação de emprego

O produtor integrado, devido às cláusulas contratuais acordadas, possui sua autonomia reduzida, uma vez que deve seguir as normas estabelecidas pela empresa integradora para atender ao exigente mercado consumidor, entregando um produto com um padrão mínimo. Em contrapartida, obtém a garantia de vender toda a sua produção (a sua quota-parte), reduzindo riscos e assegurando acesso a mercados qualificados, inclusive para sua parcela. Além disso, a integração na cadeia agroindustrial proporciona acesso a técnicas avançadas, tecnologias, capacitação, treinamento e insumos de alta qualidade, o que, em geral, possibilita o aumento da produtividade, embora não haja garantia de lucratividade, como é comum em qualquer empreendimento.

Apesar da diminuição da independência econômica, portanto, há razões econômicas para as partes atuarem em sistemas integrados de produção, o que torna esse modelo de governança vantajoso para ambas as partes. Além disso, a formação de contratos de longa duração garante a comunhão de interesses das partes, reduzindo os custos de contratação e diminuindo os riscos e as oscilações de preço ou de interrupção de oferta e demanda.

Dessa forma, geralmente, a remuneração (receita bruta obtida com a venda do produto) das partes é inicialmente determinada por meio de participações proporcionais nos resultados da atividade agrícola, seja na criação de animais ou no cultivo de vegetais. Além disso, é frequente que a empresa integradora assuma o compromisso de adquirir dos produtores integrados a parcela correspondente à sua produção.

4. INSTRUMENTOS PARACONTRATUAIS: DIPC E RIPI

Embora a Lei n.º 13.288/2016 reconheça que os contratos de integração não são contratos coletivos, como os contratos de trabalho, mas con-

entre integrador e integrado, seus prepostos ou empregados. Em consonância com o disposto, manifestam-se o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior do Trabalho, afirmando que a relação entre as partes apresenta um evidente cunho societário, que se constitui de forma organizada e profissional, com o intuito de gerar riquezas, e assumem os riscos e os lucros do negócio jurídico (REsp n. 1.541.045/RS, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJE 15/10/2015.). Assim, não se reconhece a relação de trabalho nem a competência da Justiça do Trabalho (RO 8518-26.2012.5.04.0000, SBDI-2, Rel. Min. Douglas Alencar Rodrigues, DEJT 14/12/2018; RO 4341-19.2012.5.04.0000, SBDI-2, Rel. Min. Claudio Brandão, DEJT 30/5/2014).

tratos individuais, de natureza empresarial, entre a empresa integradora e cada um dos seus integrados, a referida lei estabeleceu determinadas regras que visam à coesão entre esses contratos, de um lado, e a assimetria das partes, de outro lado.

Os sistemas de integração são estabelecidos pelas empresas integradoras se apresentam como uma oportunidade no sistema produtivo por atrair produtores independentes a agregarem-se ao seu sistema de produção integrado, aderindo ao seu direcionamento técnico, econômico e mercadológico de produção. A integração dos produtores aos sistemas integrados de produção se dá, via de regra, por adesão. Assim, como forma de reduzir a assimetria de informações entre a empresa integradora e o produtor integrado, nessa adesão, desde a fase pré-contratual, a Lei n.º 13.288/2016 previu, em seu artigo 9º, o Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC), documento obrigatório a ser fornecido pelo integrador ao produtor interessado em aderir a um sistema de integração, prevendo antecipadamente as condições e as obrigações estabelecidas pelas partes.

Esse instrumento possui natureza pré-contratual e vinculante para as partes quanto às informações previstas, ensejando obrigação de reparação de danos ocasionados pela frustração da oferta, desde que efetivamente demonstrados. No entanto, destaca-se que esse documento não traz nenhuma garantia de rentabilidade no negócio, apenas as obrigações e condições estabelecidas pelas partes.

Portanto, o Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC) capacita o produtor integrado a avaliar previamente os riscos associados ao contrato de integração. Isso previne que a falta de informação o leve a subestimar os custos e riscos inerentes ao processo de produção, que tem caráter empresarial. Assim, esse documento busca assegurar o pleno exercício da liberdade contratual, concretizando a boa-fé na fase pré-contratual ao levar em consideração os riscos e as incertezas do mercado.

Dentre as informações que obrigatoriamente devem constar no DIPC, destaca-se o inciso VII do artigo 9º, quanto à estimativa de remuneração por ciclo de criação de animais. Isso permite ao produtor analisar, naquilo que seja possível antecipar, a viabilidade econômico-financeira da

atividade e decidir sobre a adesão ao sistema, bem como os riscos do negócio dada a não garantia de rentabilidade por estar sujeita às flutuações e incertezas do mercado (Brasil, 2016).

Contudo, é importante destacar as estimativas fornecidas são apenas projeções, sujeitas a alcançar ou não, dependendo de vários fatores, incluindo o desempenho do produtor. Nesse contexto, a não realização dessas estimativas não implica em violação do Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC) ou do contrato, especialmente quando todas as outras responsabilidades estipuladas são cumpridas. Como empreendedor, o produtor rural busca o lucro, mas este não é assegurado, uma vez que está constantemente influenciado pelos custos de produção, pelos valores de mercado dos produtos e pela produtividade.

Ressalta-se que o descumprimento de cláusulas do DIPC não enseja, necessariamente, o descumprimento do contrato de integração. Com efeito, ao passo que o DIPC tenha natureza de proposta, tal qual a oferta ao público disciplinada no artigo 429 do Código Civil, o contrato de integração deve prevalecer em seus termos e cláusulas, que poderão, quando negociados, estabelecer previsões próprias e diferenciadas, caso a caso, inclusive, se for de interesse e vontade das partes, previsões contratuais diferentes do que previsto no DIPC.

Além do exposto, a Lei n.º 13.288/2016 também quis reduzir a assimetria de informações ao estabelecer um instrumento pós-contratual – o RIPI – Relatório de Informações da Produção Integrada, previsto no artigo 7º do diploma legislativo. Por esse Relatório, de apresentação obrigatória pela agroindústria, ao final de cada ciclo produtivo devem ser apresentadas todas as informações de rendimento da produção, tais como: informações sobre os insumos fornecidos, indicadores técnicos da produção integrada, as quantidades produzidas, índices de produtividade, preços usados nos cálculos dos resultados financeiros e valores pagos aos produtores decorrentes do contrato de integração (Brasil, 2016).

Figura 2: Fases contratuais.



Fonte: Autoria própria a partir de informações da Lei n.º 13.288/2016.

Esse documento tem como propósito fornecer ao produtor integrado informações detalhadas sobre sua produção. Isso facilita a verificação dos valores recebidos como pagamento, além de avaliar se os requisitos do sistema de integração, incluindo bônus de desempenho, foram cumpridos. Essa abordagem permite que ambas as partes revisem as obrigações assumidas, ajustando os termos de compromissos anteriores, especialmente no que diz respeito à adaptação dos índices de produtividade.

A lei determina um prazo para sua entrega, correspondendo à data do acerto financeiro entre integrador e produtor integrado. Destaca-se que é vedado o fornecimento de informações para terceiros sem autorização escrita do produtor integrado, conforme previsto no artigo 7º, § 3º, da Lei de Integração, já que as informações contidas no RIPI constituem informações pessoais dos produtores e desempenho produtivo, já previamente protegidas pelos direitos de liberdade individual, da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade. Além disso, os contratos de integração geralmente preveem cláusula de confidencialidade de suas informações, em atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018).

5. ATUAÇÃO COLETIVA: FONIAGRO E CADECS

Os contratos de integração são relações jurídicas bilaterais daqueles que participam de um sistema integrado de produção que pressupõem uma coletividade de produtores aderentes a um sistema de produção desenvolvido e oferecido ao mercado pelas agroindústrias integradoras.

Para reger essa coletividade de interesses que a Lei n.º 13.288/2016 previu o estabelecimento do Fórum Nacional de Integração (FONIAGRO) e de Comissões para Acompanhamento, Desenvolvimento e Conciliação da Integração (CADECs) – artigos 5º e 6º. Trata-se de órgãos colegiados e de formação paritária, entre representantes de integradoras e integrados, com um rol exemplificativo de atribuições, objetivos e funções.

As CADECs não são órgãos de representação dos produtores integrados, nem de deliberação contratual. Tratam-se de comissões cuja função é acompanhar, analisar e propor, no âmbito individual e coletivo, o que seja melhor ao sistema de produção integrado, cabendo, entretanto, a ambas as partes dos contratos de integração, adotar, ou não, essas recomendações, celebrando acordos e contratos inerentes à sua autonomia privada e individual.

A Lei n.º 13.288/2016 estabeleceu em seu artigo 6º, § 4º, que a atuação da CADEC se dará de três formas: nos incisos I, II e III, há uma prevalência da função consultiva dessas comissões, a quem cabe acompanhar a execução dos contratos de integração, e, com base nas informações obtidas, elaborar estudos e análises e avaliar o sistema de integração daquela unidade produtora em que foi constituída (BRASIL, 2016).

A função consultiva tem por objetivo orientar o aprimoramento dos sistemas de integração, de modo a possibilitar a adoção de inovações e promover melhorias a serem adotadas pelas partes prospectivamente. Destaca-se, no entanto, que essa colaboração entre as partes não permite que a CADEC possua poder diretivo ou reduz o papel da integradora no sistema de integração de ditar os requisitos técnicos da sua cadeia produtiva e, especialmente, o conteúdo de seus deveres contratuais.

Assim, as CADECs não participam da contratação e sua atuação não pode ser entendida como um fator de redução da autonomia privada de

produtores integrados ou mesmo da indústria integradora. Como previsto no inciso IV (do § 4º do art. 6º), sendo um ambiente de cooperação paritário, as CADECs devem colaborar para dirimir questões e solucionar litígios entre os produtores integrados e a integradora, em uma função mediadora, o que seria incompatível com uma função deliberativa ou contratual.

Da mesma forma, os membros da CADEC devem levar em consideração essas limitações e não atuarem como representantes plenos, pleiteando em nome dos integrados ou das indústrias integradoras. Sua função consiste em colaborar com o sistema de integração, buscando aprimorá-lo, promover seu desenvolvimento e alcançar objetivos comerciais que possibilitem a criação de valor compartilhado entre as partes. A presença das CADECs, portanto, não altera em nada a natureza contratual e, consequentemente, consensual dos contratos de integração, já que são contratos estabelecidos bilateralmente entre as partes. Ao exercer a liberdade contratual, as partes devem seguir a orientação da CADEC para fortalecer o sistema de integração, mas não há base legal para impor decisões e deliberações da CADEC às partes sem um consenso expresso.

Ao analisar os incisos V, VI e VII do § 4º do artigo 6º da Lei n.° 13.288/2016, especialmente os verbos "definir", "formular", "determinar" e "fazer cumprir", muitas dúvidas surgem quanto aos limites de eficácia das deliberações das CADECs. Como defendido anteriormente, no entanto, essas atribuições não correspondem a um poder normativo autônomo, capaz de outorgar às CADECs um poder que se assemelhe ao poder de polícia para atuar como órgão de fiscalização dos contratos. A legitimação das CADECs decorre dos contratos e está limitada aos direitos e obrigações estabelecidos pelas partes (Bueno, 2017, p. 177).

Portanto, as CADECs não possuem um poder normativo, ou seja, autonomia para impor direitos e obrigações, nem os seus integrantes podem, necessariamente, sem prévia e expressa autorização das partes do contrato, cumprir ou exigir o cumprimento de quaisquer obrigações. As suas deliberações correspondem a recomendações, que, no máximo, possuem uma eficácia limitada, orientadora do processo epistemológico de integração normativa, ou seja, para auxiliar na valoração de provas, contribuindo na decidibilidade de eventuais conflitos, ao revelar, com precisão, qualidade e confiabilidade, os fatos ocorridos na produção in-

tegrada (Castro, 2023, p. 113).

Dessa forma, as deliberações da CADEC possuem relevância jurídica no âmbito dos sistemas integrados de produção, mas essas deliberações não se sobrepõem aos contratos, que são, de fato, a fonte normativa de direitos e obrigações das partes, ou seja, de produtores integrados e integradora.

Ressalta-se, nesse interim, quanto ao Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC) não é necessária a validação da CADEC, já que a Lei n.º 13.288/2016 não tem qualquer previsão legal nesse sentido. O artigo 9° da Lei n.º 13.288/2016 estabelece o rol das informações obrigatórias que devem constar do DIPC, documento a ser apresentado pelo Integrador, mas não estabelece que as informações constantes do DIPC devem ser validadas ou acordadas em reuniões de CADEC. Destaca-se, ainda, que o DIPC não é uma tratativa terminativa e, certamente, está sujeito a adaptações que somente podem ser verificadas caso a caso, conforme o interesse do produtor integrado e da integradora, que mantém, respectivamente, a autonomia própria da sua atividade, que é, de fato, atividade empresarial.

Assim, ainda que submetido à coordenação da integradora, o produtor integrado não está alijado de riscos na sua atividade produtiva. Como ensina Mezzandria (2009, p. 54), o agricultor é um agente econômico que aposta nos preços de sementes, materiais, trabalho e os lança em um campo de terra contra os elementos e as estações da natureza. Assim, ainda que o contrato de integração corrobore com a mitigação de parte desses riscos, ou melhor, com a coparticipação da agroindústria para criar estratégias que não seriam possíveis ao produtor, sozinho, lançar mão para ganhar eficiência, o produtor integrado ainda continua sob o "perene estado de incerteza", que é da essência da atividade agrária, submetida não aos riscos técnicos, vinculados ao ciclo agrobiológico, mas também aos riscos econômicos.

A Lei n.º 13.288/2016 não busca eliminar esses riscos, que são da natureza da atividade agrária e empresarial, mas coordenar a interação das partes no processo de integração, promovendo a cooperação para que o melhor domínio das informações e das estratégias zootécnicas e econômicas possam ser aproveitadas pelo parceiro integrado, que, mesmo não

sendo economicamente hipossuficiente, e um empresário profissional e agente econômico capaz, pela posição que ocupa no sistema agroindustrial, terá sempre melhor discernimento dos processos técnicos, zootécnicos e econômicos a que a produção integrada está submetida.

Assim, com o objetivo claro de possibilitar essa cooperação, reduzindo assimetrias, a Lei n.º 13.288/2016 estabelece em seu artigo 9º, inciso IV, a necessidade de constar no DIPC a "estimativa dos investimentos em instalações zootécnicas ou áreas de cultivo e dos custos fixos e variáveis do produtor integrado na produção" (Brasil, 2016).

Evidentemente, cada produtor terá investimentos, instalações zootécnicas, áreas de cultivo, custos fixos e custos variáveis próprios, sendo certo e adequado que sejam diferentes para cada um dos diferentes produtores – que poderão, de acordo com as circunstâncias próprias da sua organização empresarial, decidir assumir mais ou menos investimentos, assumir custos fixos e variáveis diferentes, conforme seu próprio modelo de produção.

Entretanto, já que a produção integrada visa à padronização do produto e dos requisitos mínimos de produção, mesmo que seja natural e benéfico que, num mesmo sistema integrado de produção, diferentes produtores assumam diferentes estratégias de produção, exercendo a sua atividade produtiva, empresarial, de forma compatível com suas crenças e disponibilidades, buscando uma eficiência operacional própria, é de rigor que o integrador faça exigências mínimas e quantifique essas exigências economicamente, possibilitando a avaliação, antes da assinatura do contrato de integração pelo produtor, de eventuais investimentos e compromissos que tenham, necessariamente, que ser realizados para a participação no sistema integrado de produção.

Dessa forma, se é intrínseco à atividade a existência de requisitos, investimentos e custos fixos estipulados pelo integrador, isso será sempre uma projeção ou um requisito antecipado a ser incluído no Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC) como uma proposta para o mercado. No entanto, esses valores não necessariamente correspondem aos investimentos e custos fixos reais, que são efetivamente determinados pela atividade específica de cada produtor, e não pelo sistema de integração como um todo.

Isso destaca a necessidade de reconhecer que nos sistemas integrados de produção sempre coexistirão duas realidades distintas. A primeira é a viabilidade projetada pelo integrador, que segue padrões, requisitos mínimos e práticas estimadas conforme o estabelecido no Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC). A segunda é a realidade específica de cada produtor, a qual deve ser definida no contrato de integração e corresponder à sua execução individual.

Assim, quanto ao DIPC, é previsto pelo artigo 9º, inciso VII, que a estimativa de remuneração (pagamento pela quota-parte pertencente ao integrado) do produtor integrado por ciclo de criação de animais ou safra agrícola é também uma informação obrigatória. Evidentemente, esse dispositivo não implica que o integrador se comprometa com uma remuneração obrigatória, mas que deve esta prever uma remuneração esperada, em condições normais de produção.

Destaca-se que a própria redação na Lei é clara no sentido de que não é a estimativa de remuneração que deve ser validada, pois esta é uma informação estratégica, comercial, de responsabilidade exclusiva do integrador. Na verdade, a Lei prevê é que deve haver a confirmação pela CADEC de que os elementos utilizados pelo integrador para a definição de sua estimativa coincidem com a realidade daquela unidade integradora nos últimos 24 meses.

Como mencionado acima, a cooperação entre as partes do contrato de integração não elimina os riscos de cada uma das partes do sistema de integração. Assim, não obstante possa ter uma estimativa de investimento e uma estimativa de remuneração da sua atividade empresária, o produtor integrado continuará sempre sujeito às variações técnicas, operacionais e econômicas de qualquer agente de mercado.

Assim, as exigências da Lei apenas viabilizam uma assunção informada de riscos, considerando as variáveis mais adequadas e fidedignas possível, para que o produtor (empresário agrário) possa tomar decisões. O efetivo custo e retorno de sua atividade dependerão de circunstâncias próprias de cada um dos produtores integrados e não da atuação do integrador, nem estará na sua esfera de responsabilidade contratual ou legal.

Por todo o exposto, conclui-se que a validação, pela CADEC, dos preços e índices de eficiência considerados pelo integrador em sua estima-

tiva de remuneração (pagamento na compra da quota-parte pertencente ao integrado) não visa garantir um pagamento ou rentabilidade ao produtor, mas visa garantir que a informação que lhe é apresentada, e que será por ele considerada na decisão contratual, não está enviesada por uma estimativa de eficiência produtiva incompatível com uma realidade de produção que não seja a da média dos produtores e nem com preços que não sejam compatíveis com as médias de mercado.

A remuneração (renda com a venda da sua quota-parte) efetiva do produtor integrado não corresponderá, necessariamente, ao que está previsto no DIPC. O produtor terá que ter seu próprio discernimento e comparar as estimativas feitas pelo integrador à sua realidade operacional e suas expectativas econômicas.

Com efeito, do mesmo modo que poderão ser necessários, para o seu estabelecimento, um investimento menor do que aquele projetado pelo integrador, também a sua eficiência produtiva poderá ser diferente daquela considerada nas estimativas de remuneração (renda do produtor). E, ainda, em nenhuma hipótese, as partes estarão livres das oscilações de mercado, quer nos custos de produção, quer nos preços dos produtos comercializados.

Ao participar dos sistemas integrados de produção, os produtores integrados buscam otimizar seus ganhos operacionais e econômicos, mesmo sob a coordenação desses sistemas. A expectativa é que, ao aprimorar a eficiência operacional e manter uma relação custo-benefício favorável, eles alcancem benefícios adicionais. No entanto, há o risco de não atingir os ganhos esperados, o que ressalta a necessidade de superar as projeções do integrador para garantir a remuneração desejada.

De fato, é normal, mesmo nos sistemas integrados, que haja diferentes custos, diferentes níveis de eficiência e, portanto, diferentes preços de equilíbrio para a realização da produção integrada pelos produtores individualmente considerados. Assim, embora seja muito importante o DIPC para apresentar diretrizes fundamentais dos contratos de integração, não se deve exigir das empresas integradoras que todos os pressupostos do DIPC se verifiquem, na prática, para todos os produtores integrados, em cada um dos ciclos produtivos. Cada qual terá sua eficiência e rentabilidade bem como a renda com a atividade, conforme as circuns-

tâncias da sua produção, em cada um dos ciclos produtivos, conforme as circunstâncias atuais de mercado e de produção.

Somado a isso, outro fator importante para o sucesso empresarial dos produtores integrados é o custo do crédito. Nesse sentido, o DIPC deve lançar luz às possíveis alternativas de financiamento ao produtor integrado. Essa disposição, embora obrigatória de constar do DIPC, não obriga o produtor a tomar crédito com instituição financeira ou com a integradora, cabendo exclusivamente ao produtor integrado definir se irá financiar sua produção com recursos próprios ou com recursos de terceiros, com uso das linhas de financiamento consideradas pelo integrador no DIPC ou ainda com outras linhas de financiamento.

Assim, não é concebível que a CADEC possa intervir nessa deliberação ou exigir qualquer cumprimento prévio à obtenção de financiamentos pelos produtores rurais envolvidos com um sistema de integração. Mesmo atuando com conjugação de esforços com a empresa integradora, os produtores integrados devem, necessariamente, manter sua autonomia empresarial. A produção integrada, como qualquer atividade empresarial, envolve risco, cabendo às Partes tomarem suas decisões de forma consciente e informada, assumindo todos os riscos inerentes a seu processo produtivo.

Na realidade, o sistema de integração não é totalmente restrito, deixando espaço para decisões empresariais tanto por parte da integradora quanto do produtor integrado, que não estão rigidamente definidas pelo sistema de produção ou obrigatórias pelo contrato de integração. Portanto, é essencial que ambas as partes cooperem e tomem decisões de maneira colaborativa, visando ao sucesso do sistema de produção integrada.

É sob esse espírito de colaboração também que os representantes dos integrados e integradoras devem atuar nas CADECs. Assim, eventualmente, podem propor à integradora parâmetros técnicos e econômicos a serem considerados pelo estudo de viabilidade econômico-financeira ou chamar a atenção de novas formas possíveis de financiamento do empreendimento, mas não podem impor, mutuamente, condições a serem consideradas pelos contratos, pois a decisão contratual é exclusiva da integradora e do produtor integrado.

As partes do contrato de integração, com efeito, são as únicas responsáveis por sua atividade empresarial, que não é assistida pelos órgãos representativos, nem pela CADEC. A distribuição de resultados pressuposta pelo sistema de integração não é uma garantia de lucro para uma das partes, mas uma âncora de que os resultados positivos ou negativos do sistema agroindustrial devem repercutir economicamente para todas as partes, de acordo com a participação de cada uma na produção.

É possível, com efeito, que variações de mercado ou fatores de produção impliquem em frustração do resultado esperado, isso é, resultados inferiores à expectativa prevista no DIPC, levando assim até a possíveis prejuízos. Nesses casos, não há que se falar em descumprimento ou frustração contratual, mas de um risco essencial do negócio, que não é, de forma alguma, extirpado pelos contratos de integração, pelo contrário, é compartilhado por ambas as partes, como contrapartida da conjugação de recursos e esforços da distribuição justa dos resultados.

Similarmente, a renda prevista no DIPC trata-se de uma estimativa, não de uma garantia, também o valor de referência, determinado pela CADEC para atender ao estabelecido no inciso VII do § 4º do artigo 6º da Lei n.º 13.288/2016, também não é um preço certo e pré-determinado para a execução do contrato, mas corresponde a uma referência, que deve ser estabelecida de comum acordo entre os representantes das partes em CADEC.

Como anteriormente mencionado, o contrato de integração busca a cooperação entre as partes, incluindo a redução ou avaliação dos riscos associados às atividades agrícolas ou agroindustriais, especialmente aqueles relacionados ao mercado. Contudo, é importante destacar que para nenhuma das partes há uma eliminação completa dos riscos. Assim, mesmo com um valor de referência que possa servir como base para expectativas, ambas as partes não estão imunes às flutuações do mercado e, muito menos, às crises que frequentemente impactam os mercados de commodities agrícolas.

Assim, os preços praticados pelo integrador, quer no fornecimento de insumos de produção, quer na aquisição de produtos entregues pelo produtor integrado, não necessariamente corresponderão ao previsto no DIPC e nem se limitam ao preço de referência determinado pela CA-

DEC. As partes, na execução do contrato de integração, estão submetidas, tal como em qualquer relação empresarial, aos mercados em que estão inseridas. Assim, os preços naturalmente devem variar para cima e para baixo, acompanhando variáveis que não estão submetidas ao controle de nenhuma das partes e que afetam a rentabilidade, quer da atividade do produtor integrado, quer do integrador, que podem ter lucro ou prejuízo com a sua produção.

O valor de referência, previsto na DIPC, é, portanto, necessariamente, diferente dos preços praticados, e não pode ser tomado como base para a avaliação do cumprimento ou do inadimplemento contratual. Trata-se, mais uma vez, do resultado de estimativas de mercado, estabelecidas ex ante, tendo como base o histórico e as expectativas dos representantes das partes em CADEC quanto aos custos de produção, os valores de mercado dos produtos in natura, o rendimento médio dos lotes, dentre outras variáveis, para cada cadeia produtiva (art. 12 da Lei n.º 13.288/2016), mas que não necessariamente se realizarão, já que sujeitos a incertezas que não estão sob o controle de qualquer uma das partes.

Dessa maneira, é importante ressaltar que o valor de referência não deve ser interpretado como um preço mínimo, uma vez que sua determinação não busca transferir o risco de mercado dos produtores integrados para os integradores. O propósito do contrato de integração, conforme regulamentado pela Lei n.º 13.288/2016, é fomentar a cooperação, mitigando os impactos da falta de informações e, desse modo, assegurando que o produtor rural integrado possa tomar decisões contratuais mais assertivas.

Sabendo do preço de referência, por exemplo, o produtor integrado poderá, quando assim entenderem oportuno, buscar a fixação de preços a termo, contratar opções ou adquirir posições em mercado futuro, buscando estratégias de hedge, para se proteger da oscilação do mercado. Os contratos de integração, diferentemente, não visam a alocação de riscos de mercado, mas sim o seu compartilhamento pelos diferentes elos da cadeia.

Dessa forma, o cumprimento do valor de referência, de competência da CADEC, portanto, não se trata de poder de imposição do conteúdo econômico do contrato às Partes, mas de um juízo de adequação dos

preços praticados às variações de mercado pressupostas para a fixação do valor de referência.

Assim, a lógica da Lei n.º 13.288/2016 é que os participantes do sistema de integração estejam sujeitos ao mercado, compartilhando o risco de suas operações empresariais proporcionalmente à sua posição no sistema agroindustrial, mas nunca isolando uma das partes desses riscos e deixando a outra sujeita exclusivamente aos cenários incertos do mercado. Assim, é sempre fundamental que o contrato considere as variáveis operacionais e de mercado compatíveis com o sistema agroindustrial em referência, sendo essa a função essencial da CADEC, para proteção de ambas as partes e do próprio sistema integrado de produção.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estruturação jurídica dos sistemas integrados de produção, especialmente no que diz respeito à sua configuração contratual, é de extrema importância. Nesse contexto, emerge a dualidade entre o sistema coletivo de produção e coordenação, liderado por uma empresa integradora, e os contratos de integração que estabelecem direitos e obrigações bilaterais entre as partes envolvidas no sistema.

Contudo, é crucial reconhecer que as partes não se encontram em uma posição de igualdade devido à natureza organizacional dos sistemas integrados de produção, onde existe presumivelmente uma assimetria informacional entre o produtor integrado e o integrador. Para mitigar essa assimetria, são implementados instrumentos pré-contratuais, como o Documento de Informação Pré-Contratual (DIPC), e pós-contratuais, como o Regulamento Interno de Produção Integrada (RIPI). Embora esses instrumentos não modifiquem diretamente os direitos e deveres das partes, devem ser considerados durante a formação, interpretação e execução dos contratos.

A Lei nº 13.288/2016 desempenha um papel fundamental ao organizar a cooperação entre os diversos agentes dos sistemas de integração. Ela não apenas estabelece deveres essenciais para a formação e execução consciente dos contratos, mas também promove o diálogo necessário entre as partes do sistema integrado de produção por meio de órgãos

obrigatórios, como o FONIAGRO e as CADECs. Esses fóruns proporcionam discussões para aprimorar os sistemas integrados, mas não determinam a relação contratual, que permanece vinculada exclusivamente à autonomia das partes.

É preciso, no entanto, não superestimar o poder dessas estruturas, de modo a não desvirtuar os sistemas de produção integrada, impondo uma estrutura de governança incompatível com o seu próprio objetivo, que não é de restrição da autonomia empresarial das partes, mas de viabilizar a cooperação entre produtores e integrador, em regime de empresa, em que o risco das atividades de cada uma das partes é assumido pelo empresário, mas alocado por meio de contratos, inclusive os contratos de integração vertical.

As CADECs não possuem função deliberativa e, portanto, não definem, nem alteram as obrigações contratuais das partes. Assim, as deliberações feitas em CADEC devem ser consideradas pelas partes, especialmente como razão de contratar, ou de não contratar, podem inclusive influenciar a adequação das práticas contratuais, e a Lei incentiva que isso seja feito como forma de reduzir os conflitos potenciais entre integradoras e integrados, mas não há obrigatoriedade, a nenhuma das partes, de seguir as recomendações feitas pelas CADECs. Mesmo no caso de contencioso, judicial ou arbitral, as deliberações em CADEC possuem uma eficácia meramente factual, colaborando com a análise do conteúdo probatório, não possuindo uma eficácia normativa.

A partir das decisões em CADEC, agroindústria e produtores integrados podem, mas não estão obrigados, rever suas obrigações contratuais. A eficácia das deliberações em CADEC, assim, não é imediata, porque não há previsão legal de poderes de representação coletiva a essas comissões. Do mesmo modo, é de se ter em consideração que as entidades representativas que participam das CADECs também não possuem, pela Lei, poderes de representação ad negotia, não tendo legitimidade necessária para, em nome dos produtores integrados, associados ou não associados às suas entidades, negociar contratos, exigir ou transigir. Essa ausência de representação corrobora com as limitações inevitáveis da eficácia contratual das deliberações em CADEC.

Assim, a melhor leitura da Lei é que, enquanto não houver consenso

para alterar os contratos de integração, estes permanecem válidos e deverão continuar a prevalecer em suas condições e termos originais, tais quais foram celebrados pelas partes respectivas, mediante mútuo consentimento. Ainda, quanto às deliberações tomadas por maioria, ou seja, com divergência entre os participantes de CADECs, estas serão sempre ineficazes e inoficiosas, em nada alterando, sequer por recomendação, os sistemas de produção integrada, podendo ser desconsideradas pelas partes.

De fato, a Lei nº 13.288/16 estabelece que a CADEC deverá validar a estimativa de remuneração (valor de referência a ser pago na compra da sua quota-parte da produção) do produtor integrado utilizando-se, para tanto, os preços e índices de eficiência médios dos últimos vinte quatro meses. A função da CADEC, nesse particular, se limita a validar se esses dados representam a realidade do contexto produtivo, de modo a evitar estimativas não condizentes com a realidade. Do mesmo modo, cabe às CADECs validar se os parâmetros técnicos e econômicos para uso no estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto de financiamento do empreendimento informados pela Integradora estão de acordo com o apresentado pela própria Integradora nas reuniões de CADEC. Em síntese, cumpre à CADEC o papel de validação dos parâmetros do sistema de integração, que deve ser calcado em parâmetros que respeitem os interesses dos produtores e da integradora.

Quanto ao DIPC, trata-se de documento unilateral, de exclusiva responsabilidade da integradora, não sendo necessária a validação do próprio DIPC em CADEC. O DIPC deve ser compatível com os parâmetros avaliados pela CADEC, no sentido de antecipar, ainda que de modo estimativo, as principais referências de viabilidade econômica do sistema de produção integrado, e, especialmente, os riscos e as diretrizes de produção, que devem ser conhecidas pelo produtor antes decidir obrigar-se com o sistema de integração – contratando com a integradora. Por se tratar de mera estimativa, a integradora não é responsável pelo sucesso do empreendimento do produtor integrado, dependendo das condições de mercado e da eficiência operacional e financeira do produtor integrado a sua remuneração efetiva. Entretanto, essas variáveis e riscos devem ser adequadamente apresentadas no DIPC, correspondendo, ainda aos critérios validados pela CADEC.

Como reafirmado acima, os contratos de integração são contratos bilaterais e consensuais, formados pelo consenso exclusivamente das empresas integradoras e integradas (produtores) e dessa forma devem ser preservados pela doutrina e pela jurisprudência.

REFERÊNCIAS

ABPA. Relatório Anual - 2022. Disponível em: https://abpa-br.org/wp-content/uploads/2023/01/abpa-relatorio-anual-2022.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

ABPA. Relatório Anual - 2023. Disponível em: https://abpa-br.org/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-Anual-2023.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

ALABRESE, Mariagrazia. Riflessioni sul tema del rischio nel diritto agrario. Pisa: ETS, 2009.

BRASIL. Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016. Dispõe sobre os contratos de integração, obrigações e responsabilidades nas relações contratuais entre produtores integrados e integradores, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13288.htm. Acesso em: 29 ago. 2023.

BUENO, Francisco de Godoy. Contratos Agrários Agroindustriais: análise à luz da teoria dos contratos atípicos. São Paulo: Almedina, 2017.

CASTRO, Thiago Soares Castelliano Lucena de. A avaliação da Cadec e a presunção legal no contrato de integração. Londrina: Toth, 2023.

NEVES, Marcos Fava. Sistema Agroindustrial Citrícola: um exemplo de quase-integração no agribusiness Brasileiro. 1995, 119f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. Contratos agroindustriais de integração econômica Vertical. Curitiba: Juruá, 2010.

- CAPITULO 12 -

CLÁUSULA DE REAJUSTE EM CONTRATOS A TERMO DE COMPRA E VENDA DE COMMODITIES AGROPECUÁRIAS NO MERCADO DE BALCÃO NÃO ORGANIZADO COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS E EQUALIZAÇÃO ECONÔMICO FINANCEIRA

ADJUSTMENT CLAUSE IN FORWARD CONTRACTS FOR THE PURCHASE AND SALE OF AGRICULTURAL COMMODITIES ON THE UNORGANIZED OVER-THE-COUNTER MARKET AS AN INSTRUMENT FOR CONFLICT PREVENTION AND ECONOMIC AND FINANCIAL EQUALIZATION

Fabrício Silva Soares de Magalhães[1]

RESUMO: O presente artigo tem a finalidade de fazer uma reflexão acerca da utilização de cláusula de reajuste nos contratos a termo de compra e venda de commodities agropecuárias firmados no mercado de balcão não organizado, como instrumento de prevenção de conflitos e equalização econômica, em face de eventos ou fatores incontroláveis que ocasio-

[1] https://lattes.cnpq.br/6271180107590814

nam a oscilação do preço de mercado do produto, e que gera comumente inadimplementos, não cumprimento das obrigações, pedidos de revisão contratual e de resolução equitativa.

PALAVRAS-CHAVE: Cláusula de reajuste. Prevenção de conflitos. Equalização econômico-financeira.

ABSTRACT: The purpose of this article is to reflect on the use of an adjustment clause in forward contracts for the purchase and sale of agricultural commodities signed on the unorganized over-the-counter market, as an instrument for conflict prevention and economic equalization, in the face of uncontrollable events or factors that cause the market price of the product to fluctuate, and which commonly generate defaults, non-fulfilment of obligations, requests for contractual review and equitable settlement.

KEYWORDS: Adjustment clause. Conflict prevention. Economic and financial equalization.

1. INTRODUÇÃO

O agronegócio possui características específicas em sua produção e comercialização – que o diferencia dos demais setores da economia – e que tem impacto diretamente no preço dos produtos. Essas peculiaridades estão relacionadas a fatores adversos, como ciclos da cultura, intempéries climáticas, pragas, variação cambial, tamanho da produção, entre outros, fazendo da agropecuária uma atividade com alguns riscos que independem da vontade do produtor rural.

Há basicamente dois tipos de risco: os de produção e os de preço.

Os riscos de produção estão ligados a perdas por variação de temperatura, estiagem, seca, geadas, granizo, chuvas excessivas, trombas d'água, problemas ou deficiência nutricional do solo, doenças e pragas, os quais podem ser evitados pelo uso de tecnologia, tratamento do solo, aplicação de adubos e defensivos, além de utilização de programas de zoneamento que auxiliam no período certo de plantio, e uso de seguros rurais que resguardam o produtor em caso de quebra de safra.

No que diz respeito aos riscos de preço, estes se dão devido às osci-

lações do valor dos produtos, em decorrência de eventos como inflação, variação cambial, principalmente em relação ao dólar, pandemias, guerras, acordos comercias entre outros países ou blocos econômicos, e também o próprio mercado seguindo a lei da oferta e demanda[2].

Em razão desse risco de preço, seja oscilação para mais ou para menos, que sonda a comercialização, é preciso que se utilize de processos de minimização ou mitigação de riscos.

Neste âmbito, para a proteção contra os riscos de preço, já se dispõe de uma estrutura que auxilia parcialmente na minimização, e/ou até mesmo na própria mitigação, estrutura essa composta por mecanismos vinculados aos mercados a termo, mercado futuro e mercado de opções.

De forma geral, através de todas essas ferramentas de mitigação de risco de preço citados acima, vendedor e comprador estarão fixando (travando) preços futuros para a compra e venda da produção, podendo eliminar, dessa forma, incertezas com relação à oscilação do mercado ou variação cambial.

Todavia, não obstante serem mecanismos que – de um lado contribuam para que o produtor cubra seus custos de produção, protegendo assim os investimentos realizados e tenha certa lucratividade, travando os preços a serem pagos mesmo em caso de queda, e de outro lado protege a agroindústria garantindo matéria prima necessária dentro de seu provisionamento em caso de alta dos preços – eles impedem a participação dos produtores de terem maiores lucros na alta dos preços, e também impossibilitam as indústrias processadoras, mesmo tendo se organizado, de adquirirem mais insumos para industrialização a preços mais baratos, dado ao tipo e a dinâmica das operações de compra e venda de commodities agropecuárias realizada pelas tradings, revendas e indústrias diretamente com a maioria dos produtores rurais.

Nesse sentido, o presente artigo tem a finalidade de fazer uma reflexão acerca da utilização de uma cláusula de reajuste nos contratos a termo de compra e venda de commodities agropecuárias firmados no

[2] De acordo com Sandroni (2006, p. 160), demanda (ou procura) é a "quantidade de um bem ou serviço que um consumidor deseja e está disposto a adquirir por determinado preço e em determinado momento". (apud MERCADOS E COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS , 2010, p. 18).

mercado de balcão não organizado, como instrumento de prevenção de conflitos e equalização econômica, em face de eventos ou fatores incontroláveis que ocasionam a oscilação do preço de mercado do produto, e que gera comumente inadimplementos, não cumprimento das obrigações, pedidos de revisão contratual e de resolução equitativa.

2. DINÂMICA DO MERCADO E FUNDAMENTO DOS MECANISMOS DE MITIGAÇÃO DE RISCO DE PREÇO (MERCADO FUTURO, A TERMO E DE OPÇÕES)

O mercado é o local em que se encontram compradores e vendedores, que, por meio de um processo de negociação sobre preço, dia do pagamento, quantidade e qualidade do produto a ser transacionado ou trocado e data de entrega, chegam a um acordo de vontades, que é regulado por diversos institutos jurídicos que garantem ou asseguram o cumprimento dessas operações.

Em todo o mercado – consequentemente voltado para objetivos econômicos – uma das variáveis fundamentais é o preço, que mede o valor da mercadoria em termos monetários ou valor de troca, o que facilita a tomada de decisões pelos agentes econômicos.

Numa análise ampla das atividades econômicas, verifica-se que elas não são desenvolvidas por meio de ciclos naturais, salvo raras exceções, como é o caso do agronegócio, que depende de fatores naturais para produzir. Assim, para o desenvolvimento das atividades dentro do agronegócio, especialmente a comercialização de produtos agropecuários, é preciso a formação e estruturação de contratos de média e longa duração com execução diferida, para uma maior eficiência e segurança econômica das partes.

Esses instrumentos contratuais interessam ao mercado na medida em que a circulação da produção ocorre exatamente mediante a celebração de acordos de vontades sobre a comercialização dos produtos, e também de insumos agropecuários.

De modo geral, esses contratos de comercialização de produtos agropecuários se desenvolvem de acordo com uma sistemática característica

dos mercados. E a escolha do modelo dessa transação, portanto, não é aleatória, e a preferência depende do critério de eficiência econômica da cadeia produtiva e, portanto, da própria sobrevivência dos agentes.

É sabido que a atividade agropecuária, mesmo sujeita a uma série de riscos de produção (variação de temperatura, estiagem, seca, geadas, chuvas excessivas, trombas d'água, quebra de safra, etc.), procura atender a demanda dos compradores que – dependendo da oferta de produtos e outros fatores como variação da moeda, principalmente em relação ao dólar, pandemias, guerras, acordos comerciais, entre outros – sujeita o mercado a uma tensa flutuação de preço dos produtos (riscos de preço).

A questão relacionada à instabilidade e oscilação dos preços dos produtos agropecuários, principalmente as commodities (considerando ainda que o mercado à vista não é isoladamente um mecanismo adequado para alguns tipos de transação, sobretudo quando o fornecimento de matéria prima é fundamental para suprir as agroindústrias[3]), justifica-se a necessidade de utilização dos mercados de derivativos, como uma das ferramentas disponíveis para a gestão e mitigação de riscos de preço das commodities agropecuárias a que os produtores estão sujeitos.

2.1. Mercado de derivativos agropecuários

Para mitigar riscos de preço e evitar apreensões com relação ao valor a ser recebido pela produção – para no mínimo cobrir custos/investimentos, e garantir certa lucratividade – o produtor poderá comercializar por meio do mercado de derivativos agropecuários, onde a negociação é firmada por meio de contratos que estabelecem fixação de preços para liquidação futura.

[3] O mercado à vista é caracterizado pelo relacionamento direto de compradores e vendedores, que estabelecem preço para certo produto, em determinada especificação para entrega imediata ou após o fechamento da operação comercial. Também é conhecido como mercado físico, disponível ou spot. A palavra spot é empregada para classificar transações que se realizam em um único instante de tempo. No entanto, as transações entre produtores rurais e tradings companies, ou ainda no inter-trading, normalmente são realizadas em momento presente, mas o cumprimento ou entrega física se dão no futuro. O mercado spot é em geral esporádico e isoladamente não é um mecanismo adequado adotado para alguns tipos de transação, sobretudo quando a estabilidade do fornecimento e dos preços é obrigatória ou a qualidade dos insumos é importante e de difícil observação. Por esse motivo, outros mecanismos de comercialização substituem o mercado spot. (BURANELLO, Renato. Cédula de Produto Rural: mercados agrícolas e financiamento da produção. Londrina, PR, Editora Thoth, 2021, p. 208)

Os derivativos têm essa denominação porque seu preço deriva da comercialização de outro ativo, chamado ativo-objeto, a exemplo das commodities agropecuárias[4].

Segundo Renato Buranello (2021, p. 209):

> No mercado de derivativos são negociados títulos com base na oscilação dos preços dos ativos, sem que haja a negociação física do produto. Os derivativos são instrumentos financeiros cujos preços estão ligados a um ativo, commodity ou instrumento financeiro ou de mercado de capitais que lhes serve de referência. Um derivativo implica a existência de um ativo-objeto, o qual se torna referência para a operação. É o chamado ativo subjacente. Assim, um derivativo sobre trigo tem um valor que flutua de acordo com as variações do preço do trigo. Importa observar que a formação de preços no mercado de derivativos está sujeita à variação de preços de outros ativos no mercado à vista. Os derivativos não são a causa da variação, mas o efeito, pois são negociados em tais mercados.

A referência para a formação dos preços futuros dos produtos no mercado derivativo, derivam fundamentalmente, do mercado físico (comercialização à vista ou a prazo) desses mesmos produtos, e são influenciados por expectativas futuras do preço, levando em consideração o comportamento do mercado.

Isto é, são instrumentos financeiros cujos preços estão ligados a outro ativo que lhes serve de referência, como por exemplo, o mercado futuro de soja, que é uma modalidade de derivativo cujo preço depende dos negócios realizados no mercado à vista da soja, seu ativo-objeto de referência.

Diversamente do mercado spot (à vista ou a prazo), onde no momento da conclusão do negócio, ocorre o pagamento (à vista ou a prazo) pelo comprador e a entrega do bem transacionado pelo vendedor, no mercado de derivativos, os agentes econômicos negociam contratos, onde estabe-

[4] Ativo-objeto (ou ativo-subjacente): Commodities agropecuárias, como café, boi, milho, soja e outras.

lecem quantidade, preço do produto e data de liquidação, com o objetivo de viabilizar a comercialização e distribuir o risco de preço dos produtos a serem entregues no futuro.

Portanto, utilizando-se de contratos derivativos, os produtores estarão fixando (travando) preços futuros para venda de seus produtos, podendo eliminar, dessa forma, incertezas com relação ao preço à vista na data da colheita, que pode se alterar nesse período, devido a oscilações do mercado ou variação cambial, entre outras condicionantes.

Para tanto, o produtor deverá operar em um dos tipos de mercados derivativos. São quatro os tipos de mercado derivativo, sendo eles a termo, futuro, de opções e de swap[5].

Os contratos de derivativos podem ser negociados tanto em mercado de balcão[6] (que pode ser organizado ou não organizado), quanto em mercado de bolsa.

No mercado de balcão não organizado, as operações ocorrem entre as partes sem o envolvimento de uma entidade administradora de mercado. Já do mercado de balcão organizado, as operações entre duas contrapartes tem aplicação de regras, e funcionam sob supervisão de uma entidade administradora de mercado, sendo no Brasil a B3 (Brasil, Bolsa, Balcão). [7]

---

[5] **Mercado de swap**
No mercado de swap, negocia-se a troca de rentabilidade entre dois bens (mercadorias ou ativos financeiros). Pode-se definir o contrato de swap como um acordo, entre duas partes, que estabelecem a troca de fluxo de caixa tendo como base a comparação da rentabilidade entre dois bens. Por exemplo: swap de ouro x taxa prefixada. Se, no vencimento do contrato, a valorização do ouro for inferior à taxa prefixada negociada entre as partes, receberá a diferença a parte que comprou taxa prefixada e vendeu ouro. Se a rentabilidade do ouro for superior à taxa prefixada, receberá a diferença a parte que comprou ouro e vendeu taxa prefixada. A operação de swap é muito semelhante à operação a termo, uma vez que sua liquidação ocorre integralmente no vencimento.
(POR DENTRO DA BM&FBOVESPA - Guia prático de uma das maiores bolsas de valores e derivativos do mundo, Versão fevereiro de 2017, Capítulo: Mercados de Derivativos e Commodities p. 100).

[6] Nos termos da Instrução CVM Nº 461de 2007, os mercados regulamentados de valores mobiliários compreendem: i) os mercados organizados de bolsa e balcão, ii) os mercados de balcão não-organizados.

[7] O que é Mercado de Balcão Organizado e Não Organizado? O Mercado de Balcão Organizado ocorre de forma mais regulamentada, na qual as negociações se dão em ambientes estruturados e controlados. Por outro lado, o Mercado Desorganizado opera de forma mais flexível e descentralizada. As negociações são entre comprador e vendedor, quase sem nenhuma regulamentação. No Mercado de Balcão Organizado são negociados ativos específicos, como títulos de dívida, ações e derivativos. As regras e regulamentações são mais rígidas, o que proporciona maior transparência e segurança para os investidores. Já no Mercado Desorganizado, as negociações ocorrem diretamente entre as partes envolvidas, comprador, vendedor e um intermediário que pode ser uma instituição financeira, freqüentemente com pouca ou nenhuma regulamentação. Nesse ambiente é possível fazer a negociação de ativos mais variados. Embora ofereça maior liberdade, o mercado

Todavia, de forma geral, no mercado de balcão, há uma negociação livre e direta entre as partes (vendedor e comprador), com estrutura contratual mais flexível e não padronizada, cuja as especificações (como preços, quantidades, datas de liquidação, cotações e locais de entrega) são determinadas conforme as necessidade dos contratantes.

Já no mercado de bolsa, os contratos são uniformes e padronizados, estabelecendo qualidade e quantidade dos produtos, preço e data de liquidação, e local de entrega, atendendo às necessidades de todos os participantes do mercado, ficando sob a responsabilidade da bolsa a criação de um ambiente favorável às negociações, com mecanismos de registro de entrada e saída do mercado, normas para regulação, fiscalização e acompanhamento das transações.

2.2. Tipos de mercado de derivativos agropecuários

Em suma, os principais tipos de mercado derivativos de produtos agropecuários[8] são, a termo, futuro, de opções e de swap.

Muitos especialistas não consideram o mercado de swaps uma modalidade de derivativo, devido a sua semelhança com o mercado a termo[9], razão pela qual não se fará explanações a esse específico mercado, visto que é de pouca ou quase nenhuma utilização pelos agentes do agronegócio.

Abaixo um quadro com os tipos de mercado de produtos agropecuários e suas características:

TIPO DE MERCADO	CARACTERÍSTICAS
Mercado spot (à vista ou a prazo)	Mercado onde as transações se consumam em um único momento, sendo os produtos negociados com pagamento à vista ou a prazo, mediante entrega imediata da mercadoria negociada.

de balcão desorganizado também pode trazer maior risco, já que sua regulamentação é menor. Disponível em: https://riconnect.rico.com.vc/blog/mercado-de-balcao/

[8] Ativo-objeto: Commodities agrícolas, como café, boi, milho, soja e outras.

[9] POR DENTRO DA BM&FBOVESPA - Guia prático de uma das maiores bolsas de valores e derivativos do mundo, Versão fevereiro de 2017, Capítulo: Mercados de Derivativos e Commodities p. 99

Mercado a termo	Mercado onde se negociam ***contratos a termo***, especificando-se a compra/venda antecipada da produção, mediante preço preestabelecido entre as partes, podendo ou não ocorrer adiantamento de recursos, para entrega futura do produto, isto é, se consuma em dois ou mais eventos no tempo. Os contratos não são padronizados, são mais flexíveis e personalizados, permitindo que os contratantes ajustem algumas condições do contrato, são intransferíveis e somente poderão ser liquidados na data de vencimento.
Mercado futuro	Mercado onde se negociam contratos futuros, estabelecendo obrigações de compra e venda de determinado produto para entrega futura, por um preço negociado em bolsa por meio de pregão diário. Os contratos são padronizados e uniformes para todos os participantes do mercado, podendo ser liquidados antes do prazo de vencimento.
Mercado de opções	Mercado onde se negociam contratos de opções, definindo-se acordos onde uma parte, ao pagar um valor (prêmio), adquire o direito (opção) de comprar ou vender determinado produto, por um preço fixo, numa data futura. Por sua vez, a outra parte, ao receber esse valor (prêmio), obriga-se a vender, caso o comprador exerça o seu direito de compra, pelo preço preestabelecido. O valor do prêmio é livremente negociado entre os contratantes, e os contratos de opções são flexíveis, quando negociados em balcão, e padronizados, quando negociados em bolsa.

Válido ainda trazer um quadro comparativo das principais diferenças entre as modalidades de derivativos, elaborado pelo Instituto Educacional BM&F BOVESPA[10]:

[10] POR DENTRO DA BM&FBOVESPA - Guia prático de uma das maiores bolsas de valores e derivativos do mundo, Versão fevereiro de 2017.

Principais diferenças entre as modalidades de derivativos				
	Mercado a termo	Mercado futuro	Mercado de opções	Mercado de swap
Onde se negocia	Balcão ou bolsa.	Somente bolsa.	Balcão ou bolsa.	Balcão ou bolsa.
O que se negocia	Compromisso de comprar ou vender um bem por preço fixado em data futura.	Compromisso de comprar ou vender um bem por preço fixado em data futura.	Os compradores adquirem o direito de comprar ou vender por preço fixo em data futura.	Compromisso da troca de um bem por outro. Trocam-se fluxos financeiros.
Posições	Ausência de intercambialidade.	Intercambialidade.	Intercambialidade.	Ausência de intercambialidade.
Liquidação	A estrutura mais comum é a liquidação somente no vencimento. Há contratos em que o comprador pode antecipar a liquidação.	Presença de ajuste diário. Compradores e vendedores têm suas posições ajustadas financeiramente todos os dias, de acordo com as regras do contrato.	Liquidam-se os prêmios na contratação da operação. No vencimento, apura-se o valor da liquidação a partir do exercício do direito dos compradores.	Somente no vencimento ou antecipadamente, com a concordância das partes.

Explanado sobre os tipos de mercado de produtos agropecuários e suas características, segue abordagem sobre os três principais contratos de derivativos agropecuários.

2.3. Contratos de derivativos agropecuários

2.3.1. CONTRATOS DE OPÇÕES

O contrato de opções caracteriza-se por ser um instrumento que confere ao titular (comprador da opção) o direto de comprar ou vender uma quantidade de produto, por preço determinado (preço de exercício), para exercê-lo em data futura (data de exercício[11] ou de vencimento), pagando ou recebendo um prêmio[12] por esse direito.

Nos contratos de opções, os compradores de opções são chamados de titulares (têm o direito de vender ou de comprar), e os vendedores de opções, de lançadores (têm a obrigação de comprar ou vender). Uma opção de compra é denominada call, e uma opção de venda é denominada put.

[11] Último dia no qual o titular pode exercer seu direito de comprar ou de vender, conhecido como data de vencimento da opção.

[12] É o valor pago pelo titular (comprador) ao lançador (vendedor) da opção para ter direito de comprar ou de vender o objeto da opção.

Na opção de compra, o titular (comprador), para adquirir o direito de comprar o ativo-objeto do contrato, por preço fixo (preço de exercício), em data futura acordada pelas partes (data de exercício), paga ao lançador (vendedor da opção) um valor chamado de prêmio. De forma inversa, na opção de venda, o titular (comprador), para adquirir o direito de vender o ativo-objeto do contrato, por preço fixo, em data futura acordada pelas partes, paga ao lançador (vendedor da opção) um valor chamado de prêmio.

Assim, nos contratos de opções, ao pagar um valor (prêmio), adquire-se o direito (opção) de comprar ou vender determinada quantidade de um produto, por um preço fixo, numa data futura, e a outra parte, ao receber esse valor (prêmio), obriga-se a comprar ou a vender, caso o comprador exerça o seu direito, pelo preço preestabelecido[13].

O valor do prêmio é livremente negociado entre as partes (mercado de balcão, no caso das opões flexíveis) ou em pregão (mercado de bolsa, no caso dos contratos de opções sobre futuro). Todavia, tanto o prazo, quanto a maior volatilidade dos preços no mercado físico, influenciarão na exigência de um valor mais alto como prêmio.

2.3.2. CONTRATOS FUTUROS

Nos contratos futuros, ocorre a compra e venda de um bem, por um preço fixo para liquidação numa data futura, cujo montante é calculado com base no valor assumido por uma variável, tal como o preço do ativo subjacente (p.ex. uma commoditie).

Basicamente, o objetivo de um contrato futuro é oferecer um mecanismo eficiente de proteção de preço para agentes expostos às flutuações adversas nos preços do ativo objeto (mercadoria) do contrato. Por meio dos contratos futuros, é viabilizada a transferência de riscos, necessariamente suportados pelos agentes que operam dentro do mercado futuro.

[13] O mercado de opções é outra modalidade operacional de fixação de preços para uma data futura. O produtor ou investidor pode negociar contratos através da compra de uma opção de venda (put) ou da compra de uma opção de compra (call), pagando por elas um prêmio ao vendedor (lançador) da opção. O comprador, ao pagar o prêmio ao vendedor da opção, detém o direito, mas não a obrigação, de exercê-la em uma data futura. Porém, o lançador possui uma obrigação futura, caso o titular exerça seu direito. visão agrícola (PEROBELLI, Fabiana; VIEGAS, Raphael Hodge; VIVO, Vinicius Madrid. Mercado futuro e de opções permitem gerenciar preços e reduzir riscos. Disponível em:)

De acordo com o Manual "POR DENTRO DA BM&FBOVESPA - Guia prático de uma das maiores bolsas de valores e derivativos do mundo (Versão fevereiro de 2017)":

> No mercado futuro, os compromissos são ajustados diariamente às expectativas do mercado referentes ao preço futuro do bem, por meio do ajuste diário (mecanismo que apura perdas e ganhos). Os contratos futuros são negociados somente em bolsas.

Os contratos futuros, portanto, são negócios feitos em ambiente de operação em bolsa, em que as partes ficam obrigadas a comprar e a vender a mercadoria objeto da negociação, isto é, o contrato, pelo preço negociado em pregão. Todavia, as partes não precisam necessariamente pagar pelo bem ou entregar os produtos, podendo reverter suas posições futuras, e sair do mercado a qualquer momento.

Para que qualquer das partes saia do mercado, encerrando sua posição antes da data de vencimento, é preciso fazer uma operação inversa, devendo fazer a compra de contratos (se estiver vendido) ou a venda (se estiver comprado), do mesmo número de contratos, respeitando a quantidade assumida anteriormente, bem como o mês de vencimento dos contratos que se quer liquidar[14].

Com a utilização de contratos futuros, o produtor, ao assumir a posição de "vendido" contratos de venda, estará travando o preço do produto, e se protegendo contra oscilações dos preços da commoditie, mediante o depósito de garantia, bem como pela implementação pela bolsa do sistema de "ajustes diários".

Os ajustes diários são a base para o funcionamento das operações com contratos futuros, caracterizado pela diferença entre o preço de fe-

[14] Para encerramento do contrato antes do vencimento, o que ocorre com a imensa maioria dos contratos abertos em bolsa, uma vez que não existe a obrigação de entrega física, o comprador ou vendedor deverá realizar operação de natureza inversa à original, transferindo assim os direitos e obrigações para outro comprador ou vendedor. Caso o vendedor não faça a reversão de sua posição na bolsa, deverá realizar a entrega física da mercadoria em armazéns credenciados pela bolsa. Além dessa flexibilidade para entrar e sair do mercado, conforme a liquidez de cada contrato, trata-se de um mercado que elimina o risco de a contraparte não honrar seus compromissos. Devido ao mecanismo conhecido como ajuste diário. O ajuste diário é a base para o funcionamento do mercado futuro, sendo definido como a diferença entre os preços de ajustes de dois períodos. (GUIA POR DENTRO DA B3, 2017, p. 40)

chamento do pregão do dia e o preço de fechamento do dia anterior[15].

2.3.3. CONTRATOS A TERMO

Um contrato a termo pode ser definido como um acordo de vontades onde as partes, numa transação de compra e venda de um bem (mercadoria ou ativo financeiro), estabelecem a entrega futura, de determinada quantidade e qualidade, data de vencimento, local de entrega, e o preço do produto.

Especificamente sobre o contrato a termo de mercadorias, nas quais estão englobadas as commodities agropecuárias, a Brasil, Bolsa, Balcão (B^3), esclarece que:

> Contrato a Termo de Mercadorias - Permite que os participantes realizem operações de compra e venda de ativo-objeto (commodity), sem previsão de entrega física, referenciadas em preços praticados no mercado futuro em bolsas de mercadorias nacionais e internacionais. A cotação utilizada será o preço de ajuste, definido conforme metodologia própria de cada bolsa. (GUIA POR DENTRO DA B3, 2017, p. 172)

Em suma, as partes contratantes (vendedor e comprador) firmam em um contrato a termo, a obrigação de comprar e/ou vender, determinada quantidade de uma mercadoria, para entrega em data futura, a um preço fixado na data da celebração do contrato. Na data de vencimento, o vendedor entrega o bem negociado, conforme contratado, e o comprador paga o preço combinado.

Nas operações a termo, o ativo não troca de mãos até a data de vencimento do contrato, isto é, os contratos a termo são liquidados totalmente na data de vencimento, não havendo possibilidade de saída antecipada

[15] Sobre a dinâmica dos ajustes diários, BUENO (2019, p. 147) leciona que: Esses ajustes diários são créditos ou débitos resultantes da diferença entre o preço de fechamento do pregão do dia e o preço de fechamento do dia anterior. Se o produtor estiver com contratos de compra na Bolsa e o mercado subir, os ajustes são positivos e ele receberá a diferença entre a cotação de ajuste diário de hoje a de ajuste diário de ontem; se ele estiver na posição vendida (com contratos de venda) os ajustes são negativos, ou seja, ele será debitado na diferença entre a cotação do dia anterior e a do dia de hoje. Esses ajustes são efetuados diariamente pela Bolsa, de forma a liquidar os débitos e os créditos antes do vencimento do contrato, aumentando a segurança do sistema.

da posição de comprador ou de vendedor, de modo que impede a cessão a um terceiro. Os contratos a termo são, em geral, negociados no mercado de balcão, mas podem também, excepcionalmente, ser negociados em bolsa.

Jaime Donizete Bueno (2019, p. 140) leciona sobre os contratos a termo que:

> O produtor negocia um preço e efetua a venda da safra em qualquer fase da lavoura, que compreende desde o preparo da terra até a colheita, podendo ou não receber adiantamento de recursos. O acerto de contas, no caso do não recebimento antecipado, fica para o vencimento do contrato, quando o vendedor entrega o produto negociado ao comprador e este paga o preço combinado anteriormente, quando o contrato foi assinado.

Destarte, os produtores, se utilizando dos contratos a termo, poderão antes mesmo do plantio, organizar o financeiro da atividade (custos, investimentos, e lucro) e planejar a comercialização de parte ou a totalidade da safra, garantindo a venda da produção.

3. POTENCIAL DE CADA TIPO DE MERCADO E SEU RESPECTIVO CONTRATO COMO PROTETOR DE RISCO DE PREÇO

Tanto nos contratos futuros quanto nos contratos a termo, há uma fixação de preço, eliminando, dessa forma, possíveis perdas com a queda dos preços do produto no mercado.

Ao vender sua produção por meio de contratos futuros, o produtor aceita determinado preço como suficiente para cobrir as despesas da safra, fazer investimentos e ter certa lucratividade, mas não estará se beneficiando ou participará das altas do preço do produto. Nesse tipo de operação, o produtor não obterá lucros (recebimento de ajustes diários) ou terá prejuízos (pagamento de ajustes diários), mas, sim, deixará de perder caso os preços caiam ou deixará de ganhar caso os preços subam, ou seja, a oscilação do preço do produto no mercado à vista será compen-

sado, para mais ou para menos, pelos ajustes diários[16].

Os contratos a termo resolvem o problema da comercialização da safra de um lado (produtores) e a aquisição de matéria prima do outro (indústria), sendo um importante instrumento de gestão de risco de preço do produto. Todavia, independentemente do que ocorrer com os preços dos produtos no mercado (alta ou baixa), o produtor e a indústria terão que honrar a obrigação assumida, ou seja, são obrigados a comprar e a vender a quantidade do produto, pelo preço determinado, na data do vencimento. O resultado é que tanto para o comprador quanto para o vendedor, em ambas as situações (alta ou queda de preços), o prejuízo não será propriamente um prejuízo, mas, sim, algo que se deixou de ganhar, como um prêmio de seguro[17].

Conforme explanado, comercializando por meio desses dois tipos de contratos (a termo ou futuro), por mais que deixarão de perder caso os preços caiam, os produtores não se beneficiarão dos movimentos de altas nos preços, deixando, portanto, de ganhar caso as cotações da mercadoria subam.

Já os contratos de opções[18] possibilitam que o produtor trave preço da sua produção, protegendo-se contra a queda de preço do produto, e, ao mesmo tempo, poderão beneficiar-se da alta das cotações mediante o pagamento de um prêmio (seguro), já que ele possuirá o direito, mas não a obrigação, de vender seus contratos pelo preço que estiver em vigor na bolsa. Os contratos de opções limitam o prejuízo ao valor do prêmio pago, e proporciona ao mesmo tempo garantia tanto travando o preço para o caso de queda, e permitindo ganhos extras caso o preço do produto tenha alta.

---

[16] É importante lembrar o seguinte: o fato do produtor ter créditos ou débitos de ajustes diários não significa que ele está ganhando ou perdendo dinheiro, mas, que o mercado de Bolsa está adequando o valor do produto ao preço por ele estabelecido para compra ou para venda – conciliando interesses antagônicos. (BUENO, Jaime Donizeti. Operações em mercados a termo, futuros e de opções: o agronegócio e a sua relação com o mercado financeiro e de capitais. Revista Brasileira de Direito do Agronegócio. São Paulo/SP. V. 1, 1ª Semestre/2019.)

[17] MERCADO DE DERIVATIVOS NO BRASIL: CONCEITOS, PRODUTOS E OPERAÇÕES. BM&FBOVESPA. Comissão de Valores Mobiliários. 1ª Edição. Rio de Janeiro. 2015, pág. 50.

[18] Opções – contratos que dão a compradores ou vendedores o direito, mas não a obrigação, de comprar ou vender o ativo relacionado, em uma data futura, por um preço preestabelecido (o preço de exercício da opção). Tal como num contrato de seguro, o comprador deve pagar um prêmio ao vendedor. Diferentemente dos futuros, o detentor de uma opção de compra (call option) ou de venda (put option) não é obrigado a exercer o seu direito de compra ou venda. (POR DENTRO DA BM&FBOVESPA - Guia prático de uma das maiores bolsas de valores e derivativos do mundo, Versão fevereiro de 2017)

Todavia, esses instrumentos, sejam os contratos a termo, contratos futuros ou contratos de opções – no mercado de balcão organizado ou no mercado de bolsa – são infimamente utilizados pelos produtores rurais, motivados talvez, por desconhecimento, medo, falta de assessoria, ou pouca divulgação, dentre outros fatores.

4. UTILIZAÇÃO DE CLÁUSULA DE REAJUSTE EM CONTRATOS A TERMO NO MERCADO DE BALCÃO NÃO ORGANIZADO

Não obstante existir todo o sistema de derivativos desenvolvido e disponível – no mercado de balcão organizado ou no mercado de bolsa – com instrumentos como os contratos a termo, contratos futuros ou contratos de opções, na prática, eles são minimamente utilizados pela grande maioria dos produtores rurais, incluindo nessa lista desde pequenos até grandes.

Por mais que tenham a disposição mecanismos para proteção contra os riscos de preço (trava de preço), que eliminam possíveis perdas com as oscilações negativas do preço do produto no mercado, tais como os contratos a termo e futuro – bem como tem a disposição os contratos de opções, que garantem tanto a fixação de preço, para o caso de risco de queda, quanto permite ganhos extras caso o preço do produto tenha alta, eles não são utilizados pelos produtores.

Na prática, os produtores simplesmente comercializam sua produção por meio do modelo tradicional de contratos a termo (determinado quantidade de um produto para entrega em data futura, a preço pré-fixado) via Cédula de Produto Rural (CPR) no mercado de balcão não organizado[19], não atuando como um genuíno hedger[20] fazendo operações

[19] MORAIS, Leucivaldo Carneiro; CEZAR, Ivo Martins; SOUZA, Celso Correia. Uso de derivativos agropecuários como mecanismo de comercialização de soja, no município de Rio Verde, Goiás.

[20] São compradores e vendedores de contratos de derivativos que buscam proteção de preços para suas commodities e a minimização dos riscos oriundos das variações da oferta e da demanda no mercado. Hedger é quem faz hedge, ou seja, proteção contra as oscilações de preço das commodities no mercado futuro visando a manutenção da rentabilidade dos negócios. (WAQUIL, Paulo Dabdab, MIELE, Marcelo, SCHULTZ, Glauco. Mercados e Comercialização de Produtos Agrícolas. Porto Alegre/RS. Ed. da UFRGS, 2010, p. 18).

de hedge de venda para reduzir a exposição ao risco de queda do preço do produto, isto é, se proteger contra oscilações negativas de uma variável de mercado em data futura[21] (geralmente período da colheita) e ainda visando a manutenção da rentabilidade dos negócios

As negociações firmadas por contratos a termo garantem aos produtores a cobertura dos custos da safra, eventualmente fazer algum investimento, e ter certa lucratividade; e de outro lado, garantem aos compradores (tradings, indústria, etc.) matéria prima em quantidade e preço, de acordo com seu provisionamento, e que se adéque as necessidades do mercado que atuam.

Nos contratos a termo, mesmo no mercado de balcão não organizado, o pagamento, via de regra – isso porque pode haver adiantamentos de recursos ou de insumos – ocorre sempre na data de vencimento, com a entrega da mercadoria, o que aparentemente cria um ambiente com condições mais seguras e confiáveis do que o mercado spot (à vista ou a prazo) da época da colheita.

Todavia, há uma fragilidade na comercialização por meio desses contratos a termo no mercado de balcão não organizado. Isso porque, poderá ocorrer a seguinte situação: na data de vencimento do contrato, momento da entrega da mercadoria e também do pagamento, o preço do produto no mercado à vista (spot) poderá estar maior ou menor do que o fixado no contrato a termo, o que pode gerar risco de não cumprimento da obrigação (quebra contratual), e, por conseqüência o inadimplemento de uma ou da outra parte.

A título de exemplo, imaginemos que em maio de 2023, agricultor (vendedor) e trading (comprador) firmam um contrato para entrega de determinada quantidade de soja em março de 2024, a R$ 120,00 por saca de 60kg. Vamos idealizar dois cenários em março de 2024:

1º Cenário: o preço da soja cai para R$ 90,00. Nessa situação, o vendedor (agricultor) estará em situação favorável, com o direito de receber um preço bem acima do mercado à vista na data do vencimento.

[21] DEMARCHI, Leomar Luiz. Derivativos agropecuários: Identificação do público-alvo no Banco do Brasil. Porto Alegre. 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.ufrgs.br/handle/10183/77548?show=full. Acesso em: 13 maio 2024.

2º Cenário: o preço da soja aumenta para R$ 180,00. Nessa situação, o comprador (indústria, trading, etc.) é quem estará em situação favorável, com o direito de pagar um preço bem abaixo do mercado à vista na data do vencimento.

No primeiro, cenário, o comprador (indústria, trading, etc.) pagará R$ 30,00 a mais pelo saco de soja em relação ao mercado a vista no dia do vencimento, arcando com essa diferença na aquisição da matéria prima, situação que pode oferecer riscos a relação contratual e ao sistema, tendo em vista a possibilidade de rompimento do contrato.

No segundo cenário, o vendedor (agricultor), ao deixar de ganhar R$ 60,00 a mais pela saca de soja, oferecerá riscos a relação contratual e ao sistema, com a quebra contratual, haja vista a possibilidade de vender a produção no mercado à vista por R$ 180,00, e não pelos R$ 120,00 anteriormente firmado.

O caso mais recente, de oscilação imprevisível no preço, ocorreu recentemente, quando os preços de soja travados no primeiro semestre 2020, na faixa de R$ 70,00 e R$ 80,00, para entrega na colheita da safra 2020/2021, dispararam e chegaram a R$ 180,00 por saca de 60kg. De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), numa análise dos preços domésticos e internacionais até julho de 2021 e balanço de oferta e demanda dos principais produtos do setor referente à safra 2020-2021, apontou-se alta no preço doméstico (em reais), na comparação entre o primeiro semestre de 2021 e de 2020: soja (78%), milho (77%), trigo (40%), algodão (75%); E[22] em relação aos preços internacionais (em dólares), ao analisar o primeiro semestre de 2021 e de 2020, apresentaram alta: soja (65,9%), milho (72,3%), trigo (24,4%), algodão (38,1%), boi gordo (18,3%), carne de frango (24,2%)[23].

Considerando a ínfima utilização pelos produtores rurais de contra-

[22] CARTA DE CONJUNTURA NÚMERO 52. NOTA DE CONJUNTURA 14. Nota de Conjuntura Mercados e Preços Agropecuários. 3 ° TRIMESTRE DE 2021

[23] "As altas de preços agropecuários no Brasil resultaram de uma combinação de fatores como a crise hidrológica, as significativas altas de preços internacionais e desvalorização cambial", avaliou o diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Ipea, José Ronaldo Castro de Souza Júnior, editor e um do autores da nota. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=38384&Itemid=1

tos a termo, futuros ou de opções no mercado de balcão organizado ou no mercado de bolsa, se utilizando em grande maioria apenas do modelo tradicional de contratos a termo no mercado de balcão não organizado (negociações direta com tradings e indústrias sem a intermediação de uma entidade administradora de mercado) – caso ocorram eventos ou fatores incontroláveis, que alterem supervenientemente as circunstâncias contratuais – sem considerar o risco de produção – como oscilações do mercado, mudança de comportamento dos consumidores, variação cambial, principalmente do dólar, pandemias, guerras, e até eleições presidenciais, causadoras de baixas ou altas significativas dos preços dos produtos (risco de preço) – geradoras do não cumprimento das obrigações (quebra contratual), pedidos de revisão judicial por onerosidade excessiva ou resolução equitativa, é preciso desenvolver outros mecanismos para superar esse problema e evitar longas disputas judiciais.

Destaca-se, que pode ocorrer tanto descumprimento (quebra contratual) em relação a compra e venda de grãos por conta da oscilação do preço do produto[24], como também pela variação do preço dos insumos[25], todos indexados ao dólar.

Nesse sentido, é papel do operador do direito, principalmente o advogado, que é profissional da escrita, construir modelos contratuais para as novas relações negociais que previnam litígios e equalizem economicamente a relação dos agentes.

Dentro desse contexto, com o objetivo de superar esse problema de quebra contratual, uma alternativa para o mercado de balcão não organizado, seria firmar dentro dos contratos a termo uma cláusula de reajuste, prevendo que se entre a data da celebração e a data da liquidação (geralmente a colheita), houver oscilação do preço do produto, para mais ou para menos, por exemplo, superior a 40%, ou outro percentual a ser definido pelas partes, haverá uma equalização.

Essa equalização pode ocorrer, por repasse adicional de preço em caso de alta, ou desconto de determinado valor por saca caso a varia-

[24] https://www.canalrural.com.br/agricultura/soja/produtor-contrato-venda-amaggi-soja-apreendida/

[25] https://globorural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2022/04/produtor-nao-recebe-fertilizante-comprado-em-2021-e-vai-justica-contra-revenda.html

ção seja negativa. Com isso, as partes estabelecem como reequilibrar o contrato, para que não haja uma grande disparidade econômica ou onerosidade excessiva entre elas, geradora de quebra contratual com o consequente inadimplemento, pedidos de revisão judicial daquele contrato ou resolução equitativa, criando um verdadeiro sistema de equalização econômico financeiro.

De mais a mais, apresentamos redação de cláusula contratual – com previsão de reequilíbrio econômico financeiro em caso de variação cambial do dólar – para ser inserida em contratos a termo no mercado de balcão não organizado, principal mecanismo de comercialização de commodities agropecuárias atualmente. A redação considera para reequilíbrio uma variação cambial na ordem de 40%. Segue a redação sugerida:

> Cláusula XX – DO REEQUILIBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO Visando o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso a cotação do dólar extrapole uma variação superior a 40% (quarenta por cento), considerando a cotação do preço do produto do dia de assinatura do presente contrato e a data de liquidação, as partes se investem no direito de repassar a majoração ou exigir a redução dos preços ora ajustados sobre o valor da saca, no mesmo percentual que exceder o limite de 40% (quarenta por cento), declarando expressamente por meio dessa cláusula o aceite, mediante comunicação por escrito à parte contrária, podendo a parte afetada pelo reajuste ou majoração requerer a rescisão antecipada do contrato, sem qualquer ônus para as partes.

A cláusula contratual sugerida, funcionária como um mecanismo de equalização econômico-financeira, onde as partes concordam em ajustar os preços ou condições do contrato em caso de variações significativas no mercado, com o objetivo de evitar desequilíbrios econômicos substanciais que poderiam levar a quebra contratuais ou litígios.

Dispor uma cláusula de equalização garante que o contrato seja permanente equitativo e mutuamente benéfico, mesmo diante de mudanças imprevistas no mercado.

Por fim, importa destacar que é importante que os termos de equalização sejam claramente definidos no contrato para evitar ambiguidades e possíveis litígios no futuro, não alcançando sua finalidade. Além disso, é essencial que as partes contenham de acordo com essas cláusulas e compreendam as implicações de tais ajustes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vê-se que a comercialização por meio dos derivativos agropecuários, seja contratos a termo, futuros ou de opções, no mercado de balcão organizado ou mercado de bolsa, não é uma prática usual entre os produtores rurais de commodities agropecuárias.

De fato, a imensa maioria dos produtores comercializam sua produção por meio do modelo tradicional de contratos a termo via Cédula de Produto Rural (CPR) no mercado de balcão não organizado, e que há uma fragilidade nessas operações, tendo em vista que o preço do produto no mercado à vista (spot) na data de vencimento do contrato poderá estar maior ou menor do que o fixado, o que pode gerar risco de não cumprimento da obrigação (quebra contratual), e, por consequência o inadimplemento de uma ou da outra parte.

Ao final, concluímos que é preciso, e pode sim inovar e criar novos contratos, cláusulas e métodos para serem instrumentos de prevenção de conflitos e equalização econômico financeiro dos agentes numa relação contratual, sendo sugerido, conforme explanado em linhas acima, que uma alternativa para o mercado de balcão não organizado, seria firmar dentro dos contratos a termo uma cláusula de reajuste, prevendo que se entre a data da celebração e a data da liquidação (geralmente a colheita), houver oscilação do preço do produto, para mais ou para menos, superior a um percentual a ser definido pelas partes, haverá uma equalização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385compilada.htm. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm. Acesso em: 13 jun. 2024.

B3. BRASIL, BOLSA, BALCÃO. Guia Por dentro da B3. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.b3.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8AE490CA7DB66DB8017DC9C044BB5C58. 13 jun. 2024.

BM&FBOVESPA. Comissão de Valores Mobiliários. Mercado de Derivativos no Brasil: Conceitos, Produtos e Operações. 1 ed. Rio de Janeiro, RJ: BM&FBOVESPA – CVM. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/investidor/pt-br/educacional/publicacoes-educacionais/livros-cvm/livro-topderivativos.pdf. 13 jun. 2024.

BUENO, Jaime Donizeti. Operações em Mercados a termo, futuros e de opções: O Agronegócio e a sua relação com o mercado financeiro e de capitais. Revista Brasileira de Direito do Agronegócio, São Paulo/SP, v. 1, 1º Semestre/2019, p. 139-153.

BURANELLO, Renato. Manual do Direito do Agronegócio. In: BURANELLO, Renato. Mercados agrícolas e bolsas de mercadorias e futuros. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BURANELLO, Renato. Cédula de produto rural: mercados agrícolas e financiamento da produção. In: BURANELLO, Renato. Fundamentos contratos futuros e derivativos agrícolas. Londrina, PR: Thoth, 2021, p. 206-220.

CVM - Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM n.º 160, de 13 de julho de 2022. Dispõe sobre as ofertas públicas de distribuição primária ou secundária de valores mobiliários e a negociação dos valores mobiliários ofertados nos mercados regulamentados, e revoga as Instruções CVM nº 400, de 29 de dezembro de 2003, CVM nº 471, de 8 de agosto de 2008, CVM nº 476, de 16 de janeiro de 2009, CVM nº 530, de 22 de novembro de 2012, e as Deliberações CVM nº 476, de 25 de janeiro de 2005, CVM nº 533, de 29 de janeiro de 2008, CVM nº 809, de 19 de fevereiro de 2019, CVM nº 818, de 30 de abril de 2019 e CVM nº 850, de 7 de abril de 2020. Publicada no DOU de 14.07.2022. Retificada no DOU de

05.12.2022. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol160.html. 13 jun. 2024.

CVM - Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM n.º 135, de 10 de junho de 2022. Dispõe sobre o funcionamento dos mercados regulamentados de valores mobiliários; a constituição, organização, funcionamento e extinção das entidades administradoras de mercado organizado; a prestação dos serviços referidos no § 4º do art. 2º da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e no art. 28 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013; e revoga a Instrução CVM nº 168, 23 de dezembro de 1991, a Instrução CVM nº 283, de 10 de julho de 1998, a Instrução CVM nº 312, de 13 de agosto de 1999, a Instrução CVM nº 330, de 17 de março de 2000, a Instrução CVM nº 461, de 23 de outubro de 2007, a Instrução CVM nº 467, de 10 de abril de 2008, a Instrução CVM nº 468, de 18 de abril de 2008, a Instrução CVM nº 499, de 13 de julho de 2011, a Instrução CVM nº 508, de 19 de outubro de 2011, a Instrução CVM nº 544, de 20 de dezembro de 2013, e a Nota Explicativa CVM nº 24, de 27 de novembro de 1981. Publicada no DOU de 13.06.2022. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol135.html. 13 jun. 2024.

DEMARCHI, Leomar Luiz. Derivativos agropecuários: Identificação do público alvo no Banco do Brasil. Porto Alegre. 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.ufrgs.br/handle/10183/77548?show=full. 13 jun. 2024.

FRITZ, Karina Nunes. Alteração Superveniente das circunstâncias em contratos de venda de commodities agrícolas. Portal DireitoAgrário.com, 2023. Disponível em: https://direitoagrario.com/alteracao-superveniente-das-circunstancias-em-contratos-de-venda-de-commodities-agricolas/

GUIMARÃES, Rafael. Rússia x Ucrânia: revisão dos contratos de compra e venda de produtos agrícolas. Portal Conjur, 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-20/rafael-guimaraes-revisao-contratos-produtos-agricolas/. 17 jun. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Mercados e preços agropecuários. Carta de Conjuntura Nº 52. Nota de Conjuntura 14. 3º Trimestre de 2021. Divulgado em 19 de agosto de 202. Brasília: IPEA, 2021.

INSTITUTO EDUCACIONAL BM&F BOVESPA. Por dentro da

BM&FBOVESPA. Versão fevereiro de 2017. Rio de Janeiro, RJ: BM&FBOVESPA. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bvmf.bmfbovespa.com.br/pt-br/download/LivroPQO.pdf . Acesso em: 13 jun. 2024.

LUZ, Cesar da. Soja travada e a revisão da venda futura. Portal O Presente Rural, 2021. Disponível em: https://opresenterural.com.br/soja-travada-e-a-revisao-da-venda-futura/. Acesso em: 13 jun. 2024.

MORAIS, L. C.; CEZAR, I. M.; SOUZA, C. C.. Uso de derivativos agropecuários como mecanismo de comercialização de soja, no município de Rio Verde, Goiás. Rev. Ceres, Viçosa, v. 58, n.5, p. 567-575, set/out, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rceres/a/99jTZK8fmKh7bjRQLJ9NsQC/

PEROBELLI, F.; VIEGAS, R. H.; VIVO, V. M.. Mercados futuro e de opções permitem gerenciar preços e reduzir riscos. Revista Visão Agrícola Nº 13, ESALQ, USP. São Paulo/SP, JUL/DEZ 2015, p. 166-169. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.esalq.usp.br/visaoagricola/sites/default/files/VA_13_Comercializacao_insumos-artigo3.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

WAQUIL, P. D.; MIELE, M.; SCHULTZ, G.. Mercados e Comercialização de Produtos Agrícolas. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

- CAPÍTULO 13 -

CONTRATOS AGRÁRIOS TÍPICOS E A REPERCUSSÃO DAS NORMAS TRABALHISTAS SOBRE OS MESMOS

TYPICAL AGRARIAN CONTRACTS AND THE IMPACT OF LABOR STANDARDS ON THEM

Paulo Maurício Bonorino

RESUMO: O presente artigo faz uma análise das normas trabalhistas sob perspectiva dos contratos agrários típicos, quais sejam, o contrato de arrendamento rural e contrato de parceria rural. Fazendo um estudo sobre a relação do trabalho agrário, regido por lei especial, bem como suas características que o diferenciam de um contrato de trabalho sob a luz da Consolidação das Leis Trabalhistas. Analisa-se as peculiaridades de cada um dos contratos supramencionados, para elencá-las às responsabilidades das relações de trabalho entre empregado e empregador em cada um dos contratos agrários. Através do método dedutivo baseando-se em uma análise sobre a premissa das relações trabalhistas no contrato de arrendamento e de parceira rural, a partir de um estudo sobre principais atributos dos contratos conforme a legislação vigente, aspectos do ordenamento jurídico agrário, jurisprudências dos Tribunais Regionais do Trabalho sobre o tema, responsabilização das partes do contrato agrário em eventual pretensão do trabalhador rural na esfera trabalhista e a descaracterização da parceria rural pela presença de subordinação jurídica entre as partes contratantes. Conclui-se que ambos os contratos agrários típicos possuem características distintas sobre seus deveres com as normas relações de trabalho rural desempenhada sobre a propriedade rural objeto do contrato.

PALAVRAS-CHAVES: Contratos agrários típicos, relação de trabalho,

contrato de arrendamento rural, contrato de parceria rural

ABSTRACT: This article analyzes labor standards from the perspective of typical agrarian contracts, namely rural lease contracts and rural partnership contracts. Conducting a study on the relationship between agricultural work, governed by special law, as well as its characteristics that differentiate it from na employment contract in light of the Consolidation of Labor Laws. The peculiarities of each of the aforementioned contracts are analyzed, to list them with the responsibilities of labor relations between employee and employer in each of the agrarian contracts. Through the deductive method, based on an analysis of the premise of labor relations in the lease and rural partnership contract, based on a study of the main attributes of the contracts in accordance with current legislation, aspects of the agrarian legal system, jurisprudence of the Regional Courts of Labor on the subject, liability of the parties to the agrarian contract in the eventual intention of the rural worker in the labor sphere and the mischaracterization of the rural partnership due to the presence of legal subordination between the contracting parties. It is concluded that both typical agrarian contracts have different characteristics regarding their duties with the norms of rural labor relations performed on the rural property object of the contract.

KEYWORDS: Typical agrarian contracts, employment relationship, lease agreement, partnership agreement rural.

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64) disciplina o microssistema jurídico do Direito Agrário no ordenamento jurídico brasileiro e juntamente com seu Decreto nº. 59.566/66, que regulamenta especificamente os contratos de parceria e arrendamento, estabelecem normas de direito público (portanto, de caráter indisponíveis) nas relações envolvendo a produção agro-silvo-pastoris em imóveis agrários.

A *mens legis* que permeou o Estatuto da Terra na sua edição – meados da década de 60 – quando o Brasil ainda buscava fixar parte da população no campo e aumentar a produção agrícola para abastecer seu mercado interno, já que ainda necessitava lançar mão de importações de alimen-

tos, não só prosperou como, ao passar das décadas, assistiu o País se tornar o maior exportador de alimentos do mundo.

Dessa forma, se nota que uma produção mais acanhada e muitas vezes voltada à subsistência do homem do campo deu lugar a uma verdadeira indústria à céu aberto, onde o chão da fábrica é o próprio solo e o teto são as estrelas, nascendo a produção de larga escala, que utiliza tecnologia de ponta e tem a ciência como sua maior aliada.

Essa nova forma de produzir alimento, conhecida como o Segundo Ciclo do Agrarismo na expressão cunhada pelos Profs. Darcy Zibetti e Albenir Querubini[1], exigem do produtor um profissionalismo crescente e uma organização digna da atividade empresarial, o que leva necessariamente a processos, atitudes e condutas sistematizadas, concatenadas e com repercussões em diversas esferas que envolvem a moderna produção de alimentos, marcada pelo risco agrobiológico, além dos riscos (bônus e ônus) ordinários de qualquer negócio ou atividade econômica.

Tais riscos envolvem contratos (dentro e fora da porteira), relações de trabalho, comerciais, financeiras, tributárias, societárias e até mesmo as familiares, dado que a maioria das atividades empresariais no Brasil são verificadas entre empresas familiares.

No presente artigo, abordaremos os contratos agrários típicos para uso e exploração do imóvel agrário – arrendamento e parceria – do ponto de vista das relações de trabalho e suas repercussões em cada uma das duas espécies, os riscos inerentes em cada um desses contratos e como a jurisprudência vem enfrentando e interpretando as relações de trabalho num e noutro tipo de arranjo.

[1] Sobre os ciclos do agrarismo, vide o artigo "Os ciclos do agrarismo e o Direito Agrário brasileiro", de autoria de Albenir Querubini, publicado na obra coletiva Agronegócio: Direito e a interdisciplinaridade do setor, organizada por Pedro Puttini, publicada pela Editora Contemplar, 2018, pp. 31-33. Igualmente, recomendamos: "Direito Agrário levado a sério" – Episódio 2: os ciclos do agrarismo no Brasil, disponível em: < https://direitoagrario.com/direito-agrario-levado-a-serio-episodio-2-os-ciclos-do-agrarismo-no-brasil/>.

2. O CONTRATO DE TRABALHO AGRÁRIO: CONCEITO DE ATIVIDADE AGROECONÔMICA

De forma geral, o contrato de trabalho (relação de emprego) se dá independentemente da vontade das partes e sempre que se verificarem presentes a subordinação jurídica, a pessoalidade, não eventualidade e dependência econômica entre, no mínimo, duas partes em uma relação jurídica. É o que apregoa a CLT em seu art. 3º[2].

Alice Monteiro de Barros[3] leciona, quanto ao trabalhador rural (rurícola), que:

> Foram várias tentativas de conceituar o rurícola. A CLT, no seu art. 7º, "b", ao exclui-lo do seu campo de incidência, considerava-o como sendo "aquele que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não seja empregado em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais". Esse conceito gerou polemica. Havia os que entendiam que as expressões "método de execução dos respectivos trabalhos" e "finalidade de suas operações" diziam respeito às atividades do empregado, logo, consideravam como determinante para a classificação do empregado rural a natureza da atividade por ele exercida e não a atividade preponderante da empresa. Assim, eram tidos como rurícolas os que trabalhavam no plantio, cultivo e colheita da cana e como industriários os que trabalhavam nas seções de transformação do produto das usinas de álcool. A outra interpretação era no sentido de que a expressão "finalidade de suas operações", contida no texto consolidado, referia-se à empresa, não estabelecendo, portanto, qualquer distinção entre esses empregados, que deveriam ser enquadrados consoante a atividade preponderante da empresa. Aliás, esta era a corrente predominante, antes da edição do Estatuto do Trabalhador Rural, como se infere da

[2] Art. 3º Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

[3] *in* Contratos e Regulamentações Especiais de Trabalho. Peculiaridades, Aspectos Controvertidos e Tendências. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: LTR, 2008, p. 459.

> **Súmula n. 196 do Supremo Tribunal Federal**, que dispõe: "Ainda que exerça atividade rural, o empregado de empresa industrial ou comercial é classificado de acordo com a categoria do empregador". É bom frisar que essa Súmula, editada antes de os rurícolas desfrutarem de um sistema legal de proteção ao trabalho, teve fim eminentemente social, visando a integrá-lo no sistema previdenciário.

Na atualidade, especificamente no que concerne ao trabalho em atividades agrárias, o contrato de trabalho se dá de acordo com a previsão do art. 2º e 3º da Lei nº. 5.889/73[4], lei especial e específica aos trabalhadores rurais, conforme define o seu artigo 1º:

> Art. 1º **As relações de trabalho rural serão reguladas por esta Lei e, no que com ela não colidirem, pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho**, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 01/05/1943. Parágrafo único. Observadas as peculiaridades do trabalho rural, a ele também se aplicam as leis nºs 605, de 05/01/1949, 4090, de 13/07/1962; 4725, de 13/07/1965, com as alterações da Lei nº 4903, de 16/12/1965 e os Decretos-Leis nºs 15, de 29/07/1966; 17, de 22/08/1966 e 368, de 19/12/1968. (Grifo nosso).

Portanto, quanto aos requisitos da relação de emprego, bom frisar que a CLT e a Lei nº. 5.889/73 convergem para uma quase identidade

[4] Art. 1º As relações de trabalho rural serão reguladas por esta Lei e, no que com ela não colidirem, pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 01/05/1943.
Parágrafo único. Observadas as peculiaridades do trabalho rural, a ele também se aplicam as leis nºs 605, de 05/01/1949, 4090, de 13/07/1962; 4725, de 13/07/1965, com as alterações da Lei nº 4903, de 16/12/1965 e os Decretos-Leis nºs 15, de 29/07/1966; 17, de 22/08/1966 e 368, de 19/12/1968.
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.
Art. 3º - Considera-se empregador, rural, para os efeitos desta Lei, a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividade agro econômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos e com auxílio de empregados.
§ 1o Inclui-se na atividade econômica referida no caput deste artigo, além da exploração industrial em estabelecimento agrário não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a exploração do turismo rural ancilar à exploração agro econômica. (Redação dada pela Lei n.º 13.171, de 2015).
§ 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.

quanto aos requisitos legais caracterizadores dessa espécie de relação laboral, sendo que o traço diferenciador para o labor agrário, segundo previsão do artigo 2º da Lei nº. 5.889/73, é que o mesmo deverá ser desenvolvido em **propriedade rural ou prédio rústico**.

O conceito legal da propriedade rural ou prédio rústico vem previsto em legislação civil: o artigo 4º, inciso I, do Estatuto da Terra – Lei nº. 4.504/64 – assim redigido:

> 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 destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; [...]

Quanto ao conceito acima, há que se tecer alguns comentários: a propriedade rural, imóvel rural ou prédio rústico, sinônimos segundo o Estatuto da Terra, deve ser entendido sob o viés da sua destinação econômica para que possa vir a ser considerada como "rural", ou modernamente, "agrária", sendo o critério da localização geográfica do imóvel impreciso para tal definição.

A *mens legis* é bastante assertiva nesse conceito, uma vez que prevê como imóvel rural a "área contínua qualquer que seja a sua localização", o que autoriza concluir que até mesmo o imóvel localizado em área urbana poderá ser considerado "rural" ou "agrário". Assim, o critério da localização geográfica induz em erro o operador do direito mais afoito.

O critério diferenciador para o conceito de imóvel rural está, assim, na destinação econômica do imóvel, sendo rural aquele que se "destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial", conforme o artigo 4º, inciso I do Estatuto da Terra.

E tal conceituação é importante para definir e conhecer qual legislação é aplicável aos trabalhadores que ali laborem, se submetidos às previsões da Lei nº. 5.889/73 ou às do trabalho urbano, submetidos às regras celetistas.

Nesse ponto, também há necessidade de se conceituar a indústria rural, até para fins de entendimento e discussão de enquadramento sindi-

cal dos trabalhadores (trabalho urbano x trabalho rural).

O conceito de "indústria rural" era previsto, inicialmente, no Decreto nº. 73.626/74 (que aprovava o Regulamento da Lei 5.889/73), o qual foi revogado pelo Decreto nº. 10.854, de 10 de novembro de 2021 e que, por sua vez, entre outros temas de direito laboral, prevê capítulo específico (Capítulo XII) sobre relações individuais e coletivas de trabalho rural.

Mesmo assim, cabe trazer o conceito mais antigo, ainda que revogado, o qual vinha previsto no artigo 2º, § 4º. Veja-se:

> Art. 2º Considera-se empregador rural, para os efeitos deste Regulamento, a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que explore atividade agro-econômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos e com auxílio de empregados. [...]. § 4º Consideram-se como exploração industrial em estabelecimento agrário, para os fins do parágrafo anterior, as atividades que compreendem o primeiro tratamento dos produtos agrários in natura sem transformá-los em sua natureza, tais como: I - o beneficiamento, a primeira modificação e o preparo dos produtos agropecuários e hortigranjeiros e das matérias-primas de origem animal ou vegetal para posterior venda ou industrialização; II - o aproveitamento dos subprodutos oriundos das operações de preparo e modificação dos produtos in natura, referidas no item anterior.

Por sua vez, o Decreto nº. 10.854/21, no artigo 84, §§ 3º e 4º, traz os conceitos atualmente vigentes:

> Art. 84. Para fins do disposto neste Capítulo, considera-se empregador rural a pessoa natural ou jurídica, proprietária ou não, que explore atividade agroeconômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por meio de prepostos e com auxílio de empregados. [...] § 3º Considera-se como atividade agroeconômica, além da exploração industrial em estabelecimento agrário não compreendido na Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, a exploração do turismo rural ancilar à exploração agroeconômica. § 4º

> Para fins do disposto no § 3º, consideram-se como exploração industrial em estabelecimento agrário as atividades que compreendem o primeiro tratamento dos produtos agrários in natura sem transformá-los em sua natureza, tais como: I - o beneficiamento, a primeira modificação e o preparo dos produtos agropecuários e hortigranjeiros e das matérias-primas de origem animal ou vegetal para posterior venda ou industrialização; e II - o aproveitamento dos subprodutos provenientes das operações de preparo e modificação dos produtos in natura de que trata o inciso I. § 5º Para fins do disposto no § 3º, não se considera indústria rural aquela que, ao operar a primeira modificação do produto agrário, transforme a sua natureza a ponto de perder a condição de matéria-prima.

Como se verifica, o novo Decreto, de 2021, amplia as atividades agroeconômicas anteriormente definidas para acrescentar ao rol de atividades a exploração do turismo rural subsidiário à exploração agroeconômica.

Há também a previsão do artigo 15, § 1º da LC nº. 11/71 (Lei do Funrural), que especifica em rol quais são as atividades consideradas agrárias/rurais. Veja-se:

> § 1º Entende-se como produto rural todo aquele que, **não tendo sofrido qualquer processo de industrialização, provenha de origem vegetal ou animal inclusive as espécies aquáticas, ainda que haja sido submetido a beneficiamento**, assim compreendidos os processos primários de preparação do **produto para consumo imediato ou posterior industrialização,** tais como **descaroçamento, pilagem, descaroçamento limpeza, abate o seccionamento de árvores, pasteurização, resfriamento, secagem, aferventação e outros do mesmo teor**, estendendo-se aos subprodutos e resíduos obtidos através dessas operações a qualificação de produtos rurais.(Redação dada pela Lei Complementar n.º 16, de 1973).

Da leitura do artigo supra, necessário tecer alguns comentários: em primeiro, acredita-se haver erro de redação, ou mesmo de publicação da norma, no ponto em que previsto o "abate o seccionamento de árvores",

pois deveria constar "o abate ou seccionamento de árvores".

Em segundo, se pode concluir que beneficiamento, assim compreendidos os processos primários de preparação do produto para consumo imediato ou posterior industrialização (descaroçamento, pilagem, pasteurização, resfriamento, secagem, aferventação), não é considerado processo de industrialização e vai ao encontro do previsto no artigo 84, §§ 3º e 4º do Decreto nº. 10.854/21, quando esse refere que não se trata de atividade agroeconômica (indústria rural) operar a primeira modificação do produto agrário, resultando daí a transformação da sua natureza, a ponto de perder a condição de matéria-prima.

Assim, esclarecidos os conceitos de atividade agroeconômica e os requisitos legais para a caracterização de uma relação empregatícia agrária, passemos a abordar sua repercussão nos contratos agrários típicos, arrendamento e parceria.

3. OS CONTRATOS AGRÁRIOS TÍPICOS – PARCERIA E ARRENDAMENTO – E A REPERCUSSÃO DAS NORMAS TRABALHISTAS SOBRE CADA UM DELES

Os contratos agrários típicos são os elencados na Lei nº. 4.504/64, o Estatuto da Terra, na qual estão previstos a parceria (agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativa) e o arrendamento rural.

Os artigos 5º, XXIII, 170, III, 186, III e IV da Carta Federal de 1988 e o artigo 2º, § 1º do Estatuto da Terra, numa leitura conjunta, prevêem que o imóvel rural desempenha sua função social quando atendidos, entre outros, as disposições que regulam as relações de trabalho, explore atividade que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e suas famílias.

Sobre a função social da propriedade, leciona Alencar Mello Proença[5] ao comentar sobre Lei do ano de 1375, promulgada pelo Rei de Portugal:

> Fácil é depreender-se que, já naquela época havia uma forte preocupação do Governante português

[5] *in* Direito Agrário. 1.ed. Síntese Editora, 1999, p. 56.

> pela racional utilização da terra, fonte básica de produção e de trabalho. Em pleno século XIV, com toda a força da propriedade como direito absoluto do cidadão, surgiu o referido mandamento legal, dando à terra uma nítida e incontestável conotação social.
>
> Estaria presente, como inspiração a teoria desenvolvida por Santo Thomaz de Aquino, e que, em verdade só viria a ser fortemente defendida pela Igreja a partir do século passado, com a *Rerum Novarum*, célebre Encíclica de Leão XIII?

Portanto, é deveras importante compreender que cada uma das duas modalidades contratuais típicas (arrendamento ou parceria) possui consequências e efeitos jurídicos diferentes não somente quanto à remuneração do contrato, mas também quanto às repercussões e responsabilidades que uma ou outra espécie contratual trará aos contratantes no tocante às relações de trabalho existentes naquele imóvel agrário.

Sendo assim, é relevante para os celebrantes ter ciência que, dependendo da espécie contratual encetada, contrairão mais ou menos responsabilidades no tocante às relações de laborais já existentes ou que venham a existir durante o desenvolvimento daquele pacto.

3.1. Repercussão no Contrato de Arrendamento

3.1.1. UMA BREVE DEFINIÇÃO SOBRE O CONTRATO DE ARRENDAMENTO:

O conceito de Arrendamento Rural encontra-se no artigo 3º do Decreto Regulamentador (Decreto n.º 59.566/66) do Estatuto da Terra, cuja definição é a seguinte:

> 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 nêle ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, extrativa ou mista, mediante, certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei.

De início importa delimitar que a hipótese do presente estudo é de contrato de arrendamento onde o arrendatário explore o imóvel agrário por meio de empregados, prepostos ou prestadores de serviço.

Oswaldo e Silvia Opitz[6] conceituam o contrato de arrendamento assim:

> A matéria referente ao arrendamento rural foi tratada pelo CC/16 com o nome de locação de prédios rústicos, aplicando-se, também, as regras pertinentes à locação de coisas e de prédios. Agora temos a Lei n. 4.504/64, que, em seu art. 95, trata do arrendamento rural e a matéria está regulamentada pelo Decreto nº. 59.566/66, embora ainda permita a aplicação de normas de direito comum, quando diz que se aplica o CC para a solução dos casos omissos (art. 92, § 9º). Conclui-se daí, como vimos, que as normas gerais e as especiais sobre a locação de coisas, que não colidirem com as regras do ET, seu Regulamento e a Lei nº. 4.947/66, que trata do direito agrário, são aplicáveis. O arrendamento rural é uma espécie de locatio rei e se conceitua como o contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo do imóvel rural, parte ou partes dele, incluindo ou não outros bens, benfeitorias ou outras 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 do ET (Regulamento, art. 3º).

3.1.2. O ARRENDADOR, O ARRENDATÁRIO E AS RELAÇÕES DE TRABALHO EXISTENTES NO IMÓVEL AGRÁRIO

Conforme a definição legal supra, no contrato de arrendamento poderá haver cessão integral ou parcial (apenas algumas glebas) do imóvel agrário, sendo que nessas glebas cedidas ao arrendatário, o arrendador perderá a posse direta da terra.

[6] Curso Completo de Direito Agrário. 11. ed, Saraiva Jur. 2017, P. 479.

Sobre a cessão da posse, a lição de Lutz Coelho[7]:

> Ocorre a cessão do uso e gozo do imóvel ao arrendatário, o qual fica com o direito e posse direta de tirar proveito da terra, observadas as limitações legais.

Já Vilson Ferreto[8] aduz que:

> Assim, no arrendamento rural, a terra é cedida a terceiro, mediante retribuição certa em dinheiro, sendo a contraprestação invariável, suportando o arrendatário, exclusivamente, os riscos do empreendimento e amealhando com exclusividade os frutos;

Ainda, a clareza de Wellington Pacheco Barros[9]:

> No arrendamento o proprietário ou possuidor definitivo transfere a posse integral, ainda que temporária, de seu imóvel rural mediante um valor fixo em dinheiro. Sua responsabilidade finda com essa transferência [...]

De suma importância a referida cessão da posse para o uso e gozo do imóvel agrário, pois, é a partir desse fenômeno jurídico que se começa a delinear e traçar o tipo de responsabilização civil e sobre quem a mesma recairá nos mais diversos.

Nessa linha, já se pode vislumbrar que, através da cessão do imóvel rural e com o início da exploração da atividade agrícola, o risco do empreendimento recai então sobre o arrendatário, sem que haja partilha de riscos, de perdas ou de lucros da atividade com quem lhe cedeu a posse imobiliária.

Assim, a exploração da terra é exercida diretamente e/ou administrada pelo arrendatário, podendo o mesmo se utilizar da força de trabalho de outras pessoas para a consecução das atividades a que se propõe, celebrando contratos de trabalho em sentido estrito (relação de emprego)

---

7 *in* Contratos Agrários. Uma visão neoagrarista. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 84.

8 *in* Contratos Agrários. Aspectos Polêmicos. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p. 24.

9 *in* Curso de Direito Agrário. V.1. Rio Grande do Sul: Livraria do Advogado, 2015, p. 111.

com terceiros, podendo ainda se utilizar de relações de trabalho no sentido amplo (prestação de serviços autônoma) com, por exemplo, consultores, agrônomos, diaristas rurais, zootecnistas, alambradores e tantos outros.

Resulta disso tudo que o poder de comando e disciplinar (principais atribuições do empregador) é exercido integralmente pelo arrendatário nessa espécie contratual, perante quem os trabalhadores estão subordinados juridicamente e com dependência econômica, além de realizarem o trabalho com pessoalidade e de forma não eventual, revelando assim o vínculo de emprego na forma prevista nos artigo 2º e 3º da Lei nº. 5.889/73.

A contrário senso, o arrendador não realiza exploração agrária naquelas glebas cedidas, pelo que também não exerce nas mesmas nenhum poder diretivo, de comando ou disciplinar, distanciando-se assim das características de empregador rural definidas na Lei supra referida.

Todavia, mesmo não exercendo atividade agrária, é recomendável que o arrendador insira cláusula no contrato que o permita extinguir o pacto em caso de descumprimento das normas trabalhistas, já que, tanto o Estatuto da Terra, quanto o Decreto regulamentador, preveem tal faculdade, conforme se verifica, primeiramente no Estatuto da Terra:

> Art. 92. A posse ou uso temporário da terra serão exercidos em virtude de contrato expresso ou tácito, estabelecido entre o proprietário e os que nela exercem atividade agrícola ou pecuária, sob forma de arrendamento rural, de parceria agrícola, pecuária, agro-industrial e extrativa, nos termos desta Lei. [...]. § 6º O inadimplemento das obrigações assumidas por qualquer das partes dará lugar, facultativamente, à rescisão do contrato de arrendamento ou de parceria. observado o disposto em lei.

Já o Decreto nº. 59.566/66 prevê:

> Art 27. O inadimplemento das obrigações assumidas por qualquer das partes, e a inobservância de cláusula asseguradora dos recursos naturais, prevista no art. 13, inciso II, letra "c", dêste Regulamento, dará lugar facultativamente à rescisão do contrato,

> ficando a parte inadimplente obrigada a ressarcir a oura das perdas e danos causados (art. 92, § 6º do Estatuto da Terra). [...] Art 32. Só será concedido o despejo nos seguintes casos: [...]. IX - se o arrendatário infringir obrigado legal, ou cometer infração grave de obrigação contratual.

A previsão de cláusula extintiva do arrendamento por desrespeito às normas laborais permitirá, muito embora faticamente não impeça, que o arrendador que venha a figurar no pólo passivo de reclamatória laboral, por exemplo, tenha mais segurança e instrumentos para exercer sua defesa, no intuito de evitar eventual condenação ou responsabilização civil por eventual acidente laboral.

Sobre tal hipótese, julgado do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, o qual analisa a responsabilidade do arrendador em pedido de reconhecimento de vínculo de emprego entre um reclamante, o arrendatário e o arrendador. Veja-se:

> Com relação à responsabilidade subsidiária ou solidária do dono das terras arrendadas sobre as verbas sonegadas ao autor pelos arrendatários, consoante referido na sentença: as provas constantes no processo revelam que houve um autêntico contrato de arrendamento agrícola entre o 2º e 3º réus (Valdir e Alencar), por meio do qual houve a total transferência da gestão, lucros e riscos da atividade desenvolvida na propriedade rural, havendo remuneração ao proprietário do imóvel apenas pelo uso e gozo da propriedade pelo arrendatário, conforme estabelecido no contrato ID. 067ebff - Pág. 2 e conforme demonstram os documentos ID. 5dfd76d - Pág. 1 e seguintes referentes a venda de grãos objeto do pagamento dos valores dos arrendamentos. Portanto, as provas produzidas nos autos indicam que quando do arrendamento das terras entre o 2º e o 3º réus, era o arrendatário quem dirigia a prestação de serviços, remunerado o reclamante (ID. 0f144ea - Pág. 1 e seguintes) e assumindo os riscos, bônus e ônus da atividade, de modo que não há que se falar em fraude no contrato de arrendamento entre os reclamados, sendo cada um deles responsável exclusivamente pelo período em que teve o autor como

> empregado". Sendo assim, nego provimento ao recurso. (Acórdão: 0020270-93.2019.5.04.0664 (ROT), Redator: FABIANO HOLZ BESERRA, Órgão julgador: 1ª Turma, Data: 05/06/2021)[10].

Muito embora a posição externada no julgado acima não seja unânime em razão de que a prova produzida durante a instrução processual será decisiva para o deslinde da responsabilização ou não do arrendador, devendo apurar se aquele exerceu alguma atividade na terra, poder ou comando sobre os trabalhadores que ali se encontravam, é importante o balizamento trazido no acórdão de que a total transferência da gestão, lucros e riscos da atividade desenvolvida na propriedade rural ensejam o reconhecimento de vínculo diretamente com o arrendatário, isentando o arrendador de qualquer responsabilidade ante a relação de emprego postulada, já que esse último efetivamente não desenvolvia atividade agrária e, principalmente, não havia entre o reclamante e o arrendador subordinação jurídica, traço mais acentuado para a caracterização de vínculo empregatício.

No mesmo sentido, decidiu o E. TRT da 3ª Região em Recurso Ordinário interposto pela parte reclamante. Veja-se, com nossos grifos:

> EMENTA: ARRENDAMENTO RURAL. TRABALHADOR A SERVIÇO DO ARRENDATÁRIO. RESPONSABILIDADE. As circunstâncias dos autos revelam que **houve um autêntico contrato de arrendamento agrícola, através do qual houve total transferência da gestão, lucros e riscos da atividade desenvolvida na propriedade rural, havendo remuneração ao proprietário do imóvel apenas pelo uso e gozo da propriedade pelo arrendatário** (**art. 3o do Decreto nº. 59.566/66**). O reclamante estava laborando exclusiva e efetivamente para o arrendatário, quando da ocorrência do acidente de trabalho, não se podendo dizer que o arrendador estivesse se beneficiando do trabalho do autor. Com efeito, **era o arrendatário quem dirigia a prestação de serviços, remunerando o reclamante e assumindo os riscos,**

[10] Segundo informações do site do E. TRT4, foi interposto Recurso de Revista após serem desacolhidos embargos declaratórios pelo reclamante.

> **bônus e ônus da atividade**, portanto, era ele quem efetivamente figurava como empregador do autor (arts. 2o e 3o da CLT), atentando-se para o princípio da primazia da realidade sobre a forma, que orienta o Direito Trabalhista. Dessa maneira, este último deve responder exclusivamente pelas indenizações relativas ao acidente de trabalho sofrido. (Processo: 0000458-13.2013.5.03.0144 RO; Data de Publicação: 02/03/2016; Disponibilização: 01/03/2016, DEJT/TRT3/Cad.Jud, Página 132; Órgão Julgador: Segunda Turma; Relator: Sebastiao Geraldo de Oliveira; Revisor: Jales Valadão Cardoso).

Tal entendimento também foi compartilhado pelo E. TRT da 24ª Região. Veja-se:

> CONTRATO DE ARRENDAMENTO DE PROPRIEDADE RURAL. AFASTADA RESPONSABILIDADE DO ARRENDADOR. No caso dos autos não houve qualquer contrato de prestação de serviço entre as reclamadas, mas tão somente de arrendamento de propriedade rural, mediante pagamento de aluguel fixo mensal. **Não havendo prova produzida que demonstre descaracterizado o contrato de arrendamento, não é possível imputar ao proprietário do imóvel arrendado qualquer responsabilidade pelo pagamento de verbas trabalhistas decorrente de contrato firmado entre o arrendatário e seus empregados**. Recurso do reclamante não provido. (TRT da 24ª Região; Processo: 0026211-04.2016.5.24.0072; Data: 20-02-2020; Órgão Julgador: Gab. Des. Marcio Vasques Thibau de Almeida - 1ª Turma; Relator(a): MARCIO VASQUES THIBAU DE ALMEIDA). (Grifo nosso).

É de frisar também que o artigo 32, IX[11] do Decreto 59.566/66 prevê a mais drástica medida em face do arrendatário, que é o seu despejo, culminando com a perda da posse da terra.

Nessa toada, oportuno que o contrato de arrendamento seja explíci-

[11] Art. 32. Só será concedido o despejo nos seguintes casos: [...] IX - se o arrendatário infringir obrigado legal, ou cometer infração grave de obrigação contratual.

to ao prever que o descumprimento aos ditames do direito laboral pelo arrendatário em face dos seus empregados, trabalhadores ou prepostos constituirá infração contratual grave e suficiente para a extinção do contrato, com seu despejo e a cobrança de perdas e danos contra si.

E muito embora a regra seja pela ausência de responsabilização do arrendador pelo cumprimento das normas trabalhistas contraídos pelo arrendatário na utilização de empregados durante a exploração de atividade agrária, há pelo menos uma situação, em tese, que pode conter exceção à regra, qual seja, o caso de comprovada existência de trabalho análogo à condição de escravo no imóvel agrário.

Isso porque não se há de olvidar da previsão contida no artigo 243 da Carta Magna, que assim prevê:

> Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

E se diz em tese porque, muito embora mencionado artigo Constitucional preveja "exploração de trabalho escravo **na forma da lei** serão expropriados [...]", fato é que nunca veio à lume a lei regulamentadora, muito embora tramite no Senado Federal o Projeto de Lei n.° 5970, de 2019, que sucedeu a outros projetos de lei sobre o mesmo tema e que já se encontram arquivados.

O Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral (Tema n.º 399) já se manifestou quanto à hipótese responsabilidade do proprietário de terras diante do cultivo ilegal de plantas psicotrópicas para fins de expropriação definindo que:

> A expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal pode ser afastada, desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que "in vigilando" ou "in eligendo".

O precedente sobre o artigo 243 da CRFB/88, ainda que se refira à hipótese de cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, é bastante significativo porque, ao admitir a ausência de responsabilidade do proprietário desde que comprovada a ausência de culpa, consolida o Princípio da Presunção de Inocência e da Ampla Defesa e do Contraditório, acenando com a adoção da Teoria da Responsabilidade Civil Subjetiva diante da drástica possibilidade de expropriação.

Ademais, sinaliza que, diante da outra hipótese de expropriação prevista no referido artigo 243 da Carta Magna (trabalho análogo à escravidão), tenderia a adotar semelhante posição e adoção da Teoria da Responsabilidade Civil Subjetiva, o que permitiria ao arrendador produzir prova de que, tendo realizado todas as diligências e tomado as cautelas inerentes – inclusive com a inserção de cláusula contratual nos moldes acima sugeridos – não restou omisso ou incorreu em casos de culpa *in vigilando* ou *in eligendo* perante situação passível de caracterizar o trabalho análogo à escravidão.

Portanto, a prevenção do risco da responsabilização (administrativa, civil e até mesmo criminal), ainda que remota no caso de contrato de arrendamento, inicia pela inserção de cláusula extintiva em casos de inobservância da legislação laboral pelo arrendatário, demonstrando o quão importante é uma disposição contratual firme e assertiva nesse sentido, ademais calcada no exame criterioso do arcabouço jurídico à disposição do arrendador no momento da elaboração e celebração do contrato para a eliminação ou mitigação de riscos.

3.2. Repercussão no Contrato de Parceria

3.2.1. UMA BREVE DEFINIÇÃO SOBRE O CONTRATO DE PARCERIA

O contrato de Parceria vem definido no artigo 96, § 1º do Estatuto da Terra e no artigo 4º do Decreto nº. 59.56/66. Veja-se:

> Art. 96. Na parceria agrícola, pecuária, agro-industrial e extrativa, observar-se-ão os seguintes princípios: [...] § 1º 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 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:** [...]. (Grifo nosso).
>
> 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 especifico de imóvel rural, de parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, benfeitorias, outros bens e ou facilidades, com o objetivo de nêle ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agro-industrial, 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 do caso fortuito e da fôrça maior do empreendimento rural, e dos frutos, produtos ou lucros havidos nas proporções que estipularem, observados os limites percentuais da lei** (**artigo 96, VI do Estatuto da Terra**). Parágrafo único. Para os fins dêste 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 parcerias definidas no art. 5º.

Como se verifica do conceito legal, a parceria é o contrato agrário onde os riscos são partilhados entre os contratantes, sendo que o Estatuto de Terra ainda prevê que as regras do arrendamento e do contrato de sociedade serão aplicáveis (em caso de silêncio ou lacuna da lei de regência). É o que consta do artigo 96, inciso VII e artigo 34 do Decreto Regulamentador:

> Art. 96 [...]. VII - aplicam-se à parceria agrícola, pecuária, agropecuária, agro-industrial 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. (Grifo nosso).
>
> 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. (Grifo nosso).

Na clássica definição de Oswaldo e Sílvia Opitz[12], tem-se:

> O contrato de parceria entra nas espécies de contratos rurais, pelo menos no sistema do ET, que examinamos; pois, como vimos, há outras formas que não interessam ao objeto deste Capítulo. Isso acontece porque visam ao gozo e usufruto do imóvel rural, com todos os seus acessórios. Por isso, pode-se agora dar uma definição do instituto, dizendo que a parceria, em geral, é um contrato oneroso, pelo qual uma ou mais pessoas, sendo uma ou várias delas proprietárias de um imóvel rural, admitem que outra ou outras delas ocupem dito imóvel, para fins rurais, ou seja, exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, por certo tempo, mediante a distribuição convencional dos frutos produzidos, observadas as restrições impostas no art. 96, VI, da Lei n. 4.504/64 (Regulamento, art. 4º, Dec. n. 59.566/66 e art. 96, § 1º, do ET, nova redação da Lei n. 11.443/2007).

Felipe Robleski[13] traz interessante observação sobre a proximidade do contrato de parceria rural e o contrato de trabalho referindo:

[12] *in* Curso Completo de Direito Agrário. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p. 542.

[13] *in* O Contrato de Parceria Rural e o Contrato de Trabalho: Semelhanças e Diferenças. Disponível em: https://www.elaadvogados.com.br/post/o-contrato-de-parceria-rural-e-o-contrato-de-trabalho-semelhanças-e-diferenças. Acesso em: 12 abr. 2024 às 09:14h.

> Com efeito, o que se extrai do referido artigo é que a Parceria Rural exige a união de esforços do parceiro outorgante e do parceiro outorgado visando à exploração da terra em parceria, ou seja, ambos assumem os riscos do negócio, de um lado coma entrega dos meios para o trabalho e de outro o labor. **O parceiro outorgado (que recebe o imóvel), por sua vez, não é dependente do parceiro outorgante e não fica submetido aos poderes diretivos e disciplinadores dele**, podendo, inclusive, **conduzir o plantio/colheita da forma que entender correta, bem como contratar empregados seus**. (Grifo nosso).

E a diferenciação é realmente importante pela tênue linha diferenciadora que a realidade fática pode trazer, tanto que o próprio Tribunal Superior do Trabalho, através da sua Seção de Dissídios Coletivos (SDC), possui o Precedente Normativo (PN) n.º 20, que estabelece:

> PN-20 EMPREGADO RURAL. CONTRATO ESCRITO (positivo) Sendo celebrado contrato por tarefa, parceria ou meação, por escrito, obriga-se o empregador a fornecer uma via deste ao empregado, devidamente datada e assinada pelas partes.

A edição de tal precedente jurisprudencial faz crer que há possibilidade de coexistência de um contrato de trabalho (vínculo de emprego) e de um contrato de parceria rural entre as mesmas partes, podendo-se imaginar que em determinada área do imóvel rural o proprietário se utilize da força de trabalho de outrem com as prerrogativas do poder de comando, gestão e de disciplina, assumindo risco integral pelos resultados da atividade e, em outra gleba daquele mesmo imóvel rural mantenha um contrato de parceria com seu empregado, que nesse caso, assume a condição de parceiro-outorgado, inexistindo, teoricamente, os requisitos dos artigos 2º e 3º da Lei nº. 5.889/73.

No exemplo supra, muito embora teoricamente possível, do ponto de vista fático-jurídico seria, ao nosso sentir, contraindicada a situação já que, dificilmente, as partes conseguiriam adotar no dia-a-dia ora um comportamento de empregador/empregado e ora de parceiros rurais.

Nem se fale numa eventual prova judicial, onde seria bastante difícil

demonstrar a ausência de subordinação jurídica somente quando se tratasse da hipótese da parceria, mesmo quando houvesse prova documental a confirmar essa relação, como contratos de financiamento, compra de insumos agrícolas, como sementes, adubos, agroquímicos, entre outros.

Por tudo isso e, diante dessas definições, inegável que o traço diferenciador da parceria rural em relação ao arrendamento é a partilha de riscos da atividade a que se destina (agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa e ainda mista, que abrange mais de uma das espécies anteriores) sem que haja subordinação jurídica do parceiro-outorgado ao parceiro outorgante.

Isso significa que o outorgado não está submetido aos poderes de gestão, de comando ou ao poder disciplinar do parceiro-outorgante.

Geralmente o parceiro-outorgado é quem exerce as atividades laborais de plantio, colheita, atividades relacionadas à pecuária e as atinentes às demais modalidade de parceria, sendo que poderá contratar funcionários para lhe auxiliar nessas tarefas, sem que necessite, no entanto, aquiescência do parceiro-outorgante.

Novamente, a esclarecedora a lição de Oswaldo e Sílvia Opitz[14] no ponto:

> A parceria, em regra, não é exercida unicamente pelo parceiro agricultor ou pensador (outorgado), mas com o auxílio de outras pessoas, principalmente quando se trata de conjunto familiar, em exploração direta, conforme estabelecem os arts. 7º e 8º do Regulamento. Permite-se que o parceiro-outorgado contrate operários rurais para o auxílio necessário às culturas ou exploração da terra, principalmente na parceria pecuária, agropecuária, agroindustrial ou extrativa, devido ao complexo de operações que ela demanda. Foi com vistas para esses problemas que se legislou sobre o Trabalhador Rural (Lei nº. 5.889/1973).

O que deve restar claro é que os parceiros acabam por partilhar tam-

[14] *in* ob. cit., p. 567.

bém os riscos advindos de eventual descumprimento das normas trabalhistas (v. g. as de saúde e segurança do trabalho previstas na NR-31).

E a questão que exsurge naturalmente quando se está diante da partilha de riscos é: em se tratando da aplicação de normas trabalhistas, essa partilha se daria nos mesmos percentuais que os parceiros estabeleceram para o recebimento dos eventuais frutos da parceria, nos termos do artigo 96, VI do Estatuto da Terra e do artigo 4º do Decreto 59.566/66?

Cremos que a Lei 5.889/73 nos traz a resposta nos artigos 3º, §2º e 4º, conforme se colaciona:

> Art. 3º - Considera-se empregador, rural, para os efeitos desta Lei, a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividade agro-econômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos e com auxílio de empregados. [...]. § 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**. Art. 4º - **Equipara-se ao 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**. (Grifo nosso).

Nesse caso, a leitura conjunta e interpretativa dos dispositivos legais supra permite concluir que **ambos os parceiros virão a responder solidariamente** pela inobservância às normas laborais, o que perfaz importante repercussão dessa espécie contratual, já que a solidariedade será tratada de forma integral e indivisível em eventual condenação e reconhecimento de um vínculo de emprego, por exemplo.

Assim, o entendimento é de que os parceiros rurais formam grupo econômico ou financeiro rural, já que desenvolvem atividades agrárias em comunhão de esforços destinada a obterem frutos dessas atividades, os quais serão divididos ao final.

Veja-se entendimento do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região analisando a responsabilidade dos parceiros (outorgante e outorgado) diante de reclamação trabalhista:

> Como se vê, o reclamado Moises Saratt Mezzomo (filho do reclamado Moarei Moises Pedron Mezzomo) afirma que todos os produtos colhidos na lavoura eram levados para a empresa pertencente ao reclamado Celso Paulino Rigo, que definia o tipo de semente a ser cultivada, havendo inclusive representante seu que passava orientações relativamente aos cortes da lavoura e à localização do gado. Logo, fica evidente que o contrato de parceria rural firmado entre os reclamados [...] pressupõe a cessão de uma área para exploração, mediante o compartilhamento dos ônus e dos bônus do negócio. Sendo assim, na condição de parceiros rurais, os reclamados são responsáveis solidários pelos direitos reconhecidos ao autor na presente ação, na forma do § 2º do art. 3º da Lei nº 5.889/1973 (Lei do Traballho Rural), novamente transcrito a seguir, frisando-se o reclamante era empregado rural e a sua força de trabalho reverteu em benefício de ambos os reclamados. (Acórdão: 0020136-27.2019.5.04.0871 (ROT), Redator: CLEUSA REGINA HALFEN, Órgão julgador: 10ª Turma, Data: 28/05/2021).

Veja-se a declaração de solidariedade em contrato de parceria onde houve responsabilização de três reclamadas, conforme decidiu o E. TRT da 23ª Região:

> TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL COLETIVO. QUANTUM. Na qualidade de parceiros rurais, os réus partilhavam do lucro da atividade exercida pelo primeiro e segundo réus em propriedade do terceiro réu, evidenciando a comunhão de interesses entre os mesmos, de modo que o terceiro réu obtinha proveito econômico da prestação de serviços dos trabalhadores encontrados em situação degradante, o que seguramente atrai sua responsabilidade solidária pelas obrigações de fazer e não fazer determinadas na sentença, bem como ao pagamento de indenização por danos morais coletivos

> e individuais, com **fulcro nos artigos 34 do Decreto 59.566/66, 990 do CC e item 31.3.3.1 da NR-31 do MTE**. Contudo, merece ser mantido o valor fixado em sentença a título de indenização por danos morais coletivos, o qual atende o caráter punitivo e pedagógico, além de se mostrar mais razoável conforme as peculiaridades do caso. **Recursos não providos**. (TRT da 23.ª Região; Processo: 0000441-84.2016.5.23.0056; Data: 02-04-2019; Órgão Julgador: Gab. Des. João Carlos - 2ª Turma; Relator(a): JOAO CARLOS RIBEIRO DE SOUZA). (Grifo nosso).

Conforme se verifica, evidenciado o contrato de parceria, mormente pela partilha dos ônus e dos bônus da atividade, em clara analogia ao instituto jurídico da sociedade, haverá de ser declarada a **responsabilidade solidária entre os parceiros**, independentemente dos percentuais legais previstos no Estatuto da Terra e no Decreto.

3.2.2. A QUESTÃO DA "FALSA PARCERIA"

Numa conceituação livre, a "falsa parceria" ocorrerá toda vez que, à guisa de celebração (verbal ou por escrito) de um contrato de parceria rural, resulte faticamente uma relação empregatícia com o preenchimento dos requisitos dos arts. 2º e 3º da Lei nº. 5.889/73.

Mariana Lacortt Roxo[15], em monografia de graduação em Ciências Jurídicas e Sociais/Direito, traz duas situações fáticas que podem caracterizar a falsa parceria:

> Sendo assim, cabe mencionar uma situação que ocorre de maneira frequente, na prática, chamada de falsa parceria rural. Nesses casos, as partes estipulam, ilegalmente, cláusula sobre pagamento fixo ao parceiro-proprietário, juntamente com cláusula de divisão de participação sobre os lucros e produtos. Trata-se de tentativa que visa mascarar um

[15] *in* A RESPONSABILIDADE DAS PARTES NOS CONTRATOS DE ARRENDAMENTO E DE PARCERIA RURAL INSERIDOS NO SISTEMA INTEGRADO DE PRODUÇÃO AGROSSIL-VIPASTORIL, Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais/Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientadora: Prof.ª Drª. Kelly Lissandra Bruch, Porto Alegre, 2022, Link: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/251956.

> contrato de arrendamento rural com o intuito do pagamento de menos tributos, tendo em vista que os tributos decorrentes do contrato de parceria são menores se comparados aos do arrendamento[16].
>
> De igual maneira é falsa parceria quando ocorre o esforço de se imiscuir uma relação trabalhista que, diante da má-fé do empregador, procura isentar-se dos encargos do gênero. Na parceria rural não existe subordinação entre o parceiro-proprietário e parceiro-produtor, como também não há um pagamento de salário[17]. Esse último caso se configura quando o trabalhador recebe uma contraprestação parte em pecúnia e outra parte em percentual resultante da produção, pelo o exercício da atividade desempenhada[18]. A lei agrária e os princípios norteadores vigentes dos contratos agrários típicos proíbem situações como as supramencionadas. Ao encontro, a diferenciação entre o arrendamento e a parceria rural se mostra importante a fim de bem delimitar as atribuições características que compreendem cada instrumento contratual.

José Salem Neto[19] há muito já apregoava que:

> E saber se um contrato é de emprego ou de sociedade em parceria agrícola é matéria de competência absoluta (rationae materiae). São vários critérios que levam o Judiciário a decidir essa controvertida tese em tema de relação jurídica da falsa parceria ou autentica parceria. Muitos julgados decidiram que se o trabalhador é economicamente fraco, sem condições de arcar com o ônus e risco do contrato, não é parceiro e sim empregado. Outros decidem pelo valor dos direitos recebidos na parceria, e se houver menos direito que no contrato de emprego, prevalece a idéia de que a parceria ficou desnaturada, sendo então, pelo contrato de emprego. Existem decisões que examinam se a relação ouve subordinação, e,

[16] *apud* Buranello, Renato. Manual do direito do agronegócio, 2018, p. 134.

[17] *apud* Coelho, José Fernando Lutz. Contratos Agrários: uma visão neoagrarista, 2016.

[18] *apud* Buranello, Renato. Manual do direito do agronegócio, 2018, p. 134.

[19] *in* Direito do Trabalho Rural e Contratos Agrários. 1. ed., Brasiliense Coleções Ltda., 1985, p. 45.

> provada esta, decidem pelo contrato de emprego. Também já houve decisão no sentido de que iniciando o trabalhador por um contrato de emprego sem rescisão deste, não poderá suceder um contrato de parceria entre as mesmas partes.

Assim, numa hipotética situação onde o parceiro-outorgado ingresse com ação perante a justiça laboral contra o parceiro-outorgante, reclamando um vínculo de emprego perante esse, após a análise das provas produzidas pelas partes, poderá resultar a aplicação do art. 9º da CLT e a declaração de uma relação de emprego (nos moldes dos arts. 2º e 3º da Lei 5.889/73) ao invés de prevalecer a relação contratual de parceria rural. Veja-se o que aduz o referido artigo: "Art. 9º - Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação".

O legislador, já no Decreto nº. 59.566/66, artigo 84, anteviu tal hipótese e assim pontificou, grifos nossos:

> 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). (Grifo nosso).

Note-se que tal dispositivo é escrito com acurácia e clareza pelo legislador da época, explicitando que quando a atividade agrícola ou pecuária ocorrer **sob direção exclusiva do proprietário da terra**, a quem caiba todo o risco, portanto ausente o elemento "partilha" de ônus e bônus da atividade, a relação não será de parceria, mas sim de locação de serviços, a qual já define o Decreto, será regulada pela legislação trabalhista.

Nesse passo, ainda que a remuneração seja feita parte em dinheiro, parte em "percentual na lavoura cultivada, ou gado tratado", não se estará diante de contrato de parceria.

E, por consequência, esse "percentual na lavoura cultivada" ou do "gado tratado" serão considerados valores de salário para todos os fins, repercutindo em parcelas dessa natureza, como repouso semanal remunerado, horas extras, férias, aviso-prévio, depósitos de FGTS, contribuição ao INSS e outras.

Veja-se precedente do E. TRT da 4ª Região:

> [...]. Pois bem. A relação parceria agrícola é regida pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e pelo Decreto nº 59.566/1966, sendo nula de pleno direito a pactuação que contrarie estas normas (art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 59.566/1966). Registro, também, que a formalização do contrato de ID. 3feadbe não exclui, por si só, a configuração do vínculo de emprego, caso comprovada a existência dos elementos jurídicos descritos no art. 3º da CLT, à luz do Princípio da Primazia da Realidade e do art. 9º da CLT. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 59.566/1966: [...]. Ademais, conforme determina o art. 12, VIII do supracitado decreto, o pacto de parceria agrícola deve especificar os critérios de partilha dos frutos e lucros. Compulsando os autos, verifico que não há documentos que comprovem a execução do contrato de parceria agrícola, tais como recibos de pagamento das vendas de frutos das plantações. Ademais, embora o representante das reclamadas mencione "que o depoente entrava com a terra, aquisição de insumos e o autor cultivava verduras, milho, cana; que o autor revendia e dividiam o lucro;", sequer soube informar, ainda que de forma exemplificativa, as quantias divididas entre os contratantes (ID. d6f5e4f - Pág. 2): "que na época de parceria, não sabe quanto o autor tirava; não sabe estimar a média percebida por safra ou por períodos". [...]. Diante dos fatos apurados nos autos, é evidente que o "contrato de parceria agrícola" foi utilizado como subterfúgio, com o claro objetivo de burlar a legislação trabalhista, sendo nulo de pleno direito, nos termos do art. 9º da CLT. Quanto ao início do contrato de trabalho, negada a prestação de serviços pelas rés em período anterior a 05.07.2013, incumbia ao autor fazer prova neste sentido, ônus do qual não se desincumbiu (arts. 818, I, da CLT e 373, I, do CPC). [...]. Dessa forma, reconheço a existência

> de vínculo de emprego no período de 05.07.2013 a 15.07.2017, sendo devidas todas as parcelas decorrentes do contrato de trabalho reconhecido em Juízo, razão pela qual mantenho a sentença, no aspecto. ...]. (Acórdão: 0022090-22.2017.5.04.0211 (ROT), Redator: ROGER BALLEJO VILLARINHO, Órgão julgador: 1ª Turma, Data: 19/11/2020). (Grifo nosso).

Em outro julgado do E. TRT4, entendeu-se diversamente, ou seja, que não houve relação empregatícia entre o reclamante e o parceiro-outorgante, haja vista bem demonstrados os elementos caracterizadores da parceria. Veja-se:

> Admitida a prestação de serviços, competia aos demandados a prova do fato impeditivo invocado, ou seja, a ocorrência de parceria rural, encargo do qual se desincumbiram a contento. No presente caso, como corretamente fundamentado em sentença, o conjunto acaba indicando que, na realidade, a natureza da relação mantida entre as partes não era de emprego, mas pautada pelos termos da Lei nº 4.504/64, mais característica de uma parceria agrícola, sem pessoalidade e, sobretudo, subordinação jurídica (estado de sujeição em que se coloca o empregado em relação ao empregador, aguardando ou executando suas ordens). A prova documental demonstra que as partes celebraram contrato de parceria agrícola. A rigor, importante registrar que o primeiro reclamado anexou notas fiscais de produtor rural, pela venda de produtos agrícolas a alguns estabelecimentos compradores, dentre eles, o segundo réu, bem como decorrentes da compra pelo primeiro réu de insumos necessários para a produção agrícola, aparentemente, realizada nas terras cultivadas pelo autor (ID dd711ed). [...]. O conjunto da prova oral revela e comprova a existência de parceria rural entre o primeiro réu e o autor, mediante ajuste, ainda que tácito, de utilização da área, formalmente de propriedade do seu filho, mas cuja responsabilidade pelo cultivo era desse último, enquanto aquele ficava responsável pela comercialização da produção extraída da terra, nos moldes dos artigos 4º e 92 do Estatuto da Terra. [...]. Incumbia ao reclamante o ônus de desconstituir tais contratos

> juntados, demonstrando o vínculo empregatício, o que não ocorreu, nos moldes do art. 818 da CLT e art. 373, I, do CPC. Assim, concluo que havia prestação de serviços de forma autônoma, bem como nos moldes da parceria rural, sem a conotação, portanto, do vínculo de emprego postulado e definido, seja na CLT (arts. 2º e 3º), seja na Lei nº 5889/73, art. 2º. Nego provimento ao recurso, restando prejudicada a análise dos demais pedidos, bem como dos demais tópicos recursais (responsabilidade da segunda ré e honorários advocatícios). (Acórdão: 0021118-18.2017.5.04.0384 (ROT), Redator: EMILIO PAPALEO ZIN, Órgão julgador: 7ª Turma, Data: 23/09/2019. (Grifo nosso).

Veja-se que os elementos principais a serem analisados para descaracterizar uma parceria agrícola serão a presença de subordinação jurídica entre um parceiro (o outorgante) sobre o outro (o outorgado), havendo exercício do poder de comando e a direção dos trabalhos apenas por um deles sobre o outro ou sobre os demais trabalhadores.

Com isso, a assunção do risco da atividade se dará pelo "falso" parceiro-outorgante, ainda que o outorgado seja remunerado em frutos da atividade, como parte da produção agropecuária.

4. CONCLUSÃO

Os celebrantes dos contratos agrários típicos devem estar atentos ao negócio jurídico que estabelecerem com sua contraparte, já que o desenvolvimento contratual no dia a dia do imóvel agrário será o fator determinante para caracterizar a espécie contratual incidente sobre cada caso concreto, independentemente da nomenclatura adotada no pacto.

Tal fato pode ser facilmente confirmado pela jurisprudência laboral colacionada ao longo da presente exposição, bem como pela realidade hodierna, onde operações e procedimentos da Receita Federal do Brasil, a exemplo da "Operação Declara Grãos" ou mesmo do Ministério do Trabalho e Emprego, comumente atribuem aos contratos de arrendamento ou parceria caráter de simulações para tentar evitar a incidência

da legislação trabalhista ou mesmo tributária, levando, não raras vezes, à lançamentos de multas, autos de infrações, interdição dos estabelecimentos agrários produtivos e consequências que podem chegar até mesmo à esfera do direito penal.

Também há que se ter em mente que tanto a Lei nº. 4.504/64, quanto a Lei nº. 5.889/73 são normas de direito público e, portanto, incidirão de forma cogente e independentemente da vontade dos contratantes: a realidade dos fatos importará muito mais e fará incidir a legislação, queiram ou não, os contratantes.

O que se percebe, portanto, é que não há tensão ou antagonismo entre o Estatuto da Terra e o Estatuto dos Trabalhadores (Lei nº. 5.889/73), pois ambas as legislações, além de buscarem exaurir conceitos, características e consequências de cada contrato, entram em arrimo ao reconhecerem que a realidade fática a ser comprovada, quando exigida, determinará a espécie de negócio jurídico, o que resta evidente no já examinado artigo 84 do Decreto nº. 59.566/66.

Dessa forma, enquanto a legislação trabalhista não encontra repercussão sobre o arrendador/arrendante no contrato de arrendamento rural, com exceção aos casos onde seja encontrado trabalho análogo à condição de escravidão, em que o arrendador/proprietário do imóvel também poderá ser responsabilizado civil e criminalmente; no contrato de parceria, a corresponsabilidade dos parceiros outorgante e outorgados é característica da própria espécie e se dá na forma de responsabilidade solidária entre esses, independentemente dos percentuais previstos no artigo 96, VI do Estatuto da Terra e do artigo 4º do Decreto nº. 59.566/66.

Ainda, na toada do que se verificou acerca da importância da realidade fática para a caracterização do negócio jurídico agrário, a simulação de vontade, ainda que decorra de conluio das partes, acarretará nulidade dos atos até então praticados diante do caráter público e indisponível das normas previstas no Estatuto da Terra, na Lei nº. 5.889/73 e também no artigo 9º da CLT.

Nesse passo, o direito do trabalho confere muito mais importância à realidade fática do que o direito agrário, pois se sustenta no Princípio da Verdade Real, preterindo a forma diante dos fatos sub examen, tomando relevante papel em eventuais demandas que discutam responsabilidade

dos contratantes nos contratos agrários típicos o instituto da distribuição do ônus da prova e seus desdobramentos.

Portanto, a elaboração de um contrato de arrendamento e parceria, muito mais do que repetir dispositivos legais, deverá ser adequada ao futuro desenvolvimento da relação jurídica entre as partes, devendo prever o quanto mais expressamente causas para extinção contratual, delimitação de responsabilidades, direito de regresso e outras garantias para a segurança jurídica das partes e do próprio negócio entabulado, evitando prejuízos e, principalmente, oportunizando que o imóvel agrário possa produzir conforme sua natural vocação.

REFERÊNCIAS

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário:** Doutrina, jurisprudência e exercícios. 9 ed. V. 1. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015

BRASIL, **Consolidação das Leis do Trabalho de 1943.** Brasil: Presidente da os República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm . Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL, **Decreto nº 59.566 de 14 de novembro de 1966**. Brasília, DF: Presidente da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59566.htm. Acesso em: 7 fev. 2024.

BRASIL, **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidente da República, 1964, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL, **Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973**, Dispõe sobre a instituição do regime de economia familiar na agricultura, visando à integração social do trabalhador rural e à sua estabilidade econômica, e dá outras providências, Brasília, DF, Presidente da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a contribuição para O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, devida pelos empregadores rurais, pessoas físicas ou jurídicas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8540.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.854, de 16 de março de 2021**. Dispõe sobre a qualificação da política de fomento à atividade industrial videográfica na Zona Franca de Manaus e institui o Programa Prioritário Videográfico no âmbito da Superintendência da Zona Franca de Manaus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10854.htm. Acesso em: 05 jan. 2024.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho** (**4. Região**). Recurso Ordinário nº 0020270-93.2019.5.04.0664. Relator: Fabiano Holz Beserra. Porto Alegre, 2 de junho de 2021.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho** (**3. Região**). Recurso Ordinário nº 0000458-13.2013.5.03.0144. Relator: Sebastião Geraldo de Oliveira. Belo Horizonte, 3 de março de 2016.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho** (**24. Região**). Recurso Ordinário nº 026211-04.2016.5.24.0072. Relator: Márcio Vasques Thibau de Almeida, de 31 de julho de 2018.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho** (**4. Região**). Recurso Ordinário nº 020136-27.2019.5.04.0871. Relatora: Cleusa Regina Halfen. Porto Alegre, 28 de maio de 2021.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho** (**23. Região**). Recurso Ordinário nº 000441-84.2016.5.23.0056. Relator: João Carlos Ribeiro de Souza. 28 de agosto de 2023.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho** (**4. Região**). Recurso Ordinário nº 022090-22.2017.5.04.0211. Relator: Roger Ballejo Villarinho. Porto Alegre, 19 de novembro de 2020.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho** (**4. Região**). Recurso Ordinário nº 0021118-18.2017.5.04.0384. Relator: Emílio Papaleo Zin. Porto Alegre, 23 de setembro de 2019.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho**. Seção de Dissídios Coletivos. Precedente Normativo (PN) nº 20.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Tema n.º 399 julgado em sede de Repercussão Geral. Brasília, 2017.

BURANELLO, Renato. **Manual do Direito do Agronegócio**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018.

COELHO, José Fernando Lutz. **Contratos Agrários: uma visão neoagrarista**. Curitiba: Juruá, 2016.

DE BARROS, Aline Monteiro. **Contratos e Regulamentações Especiais de Trabalho. Peculiaridades, Aspectos Controvertidos e Tendências**. 3 ed. São Paulo: LTR, 2008.

FERRETO, Vilson. **Contratos Agrários. Aspectos Polêmicos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017

NETO, José Salem. **Direito do Trabalho Rural e Contratos Agrários**. São Paulo: Brasiliense Coleções LTDA, 1985.

OPITZ, Oswaldo e Sílvia. **Curso Completo de Direito Agrário**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PROENÇA. Alencar Mello. **Direito Agrário**. 1 ed. Porto Alegre: Síntese, 1999.

QUERUBINI, Albenir. Direito Agrário levado a sério – Episódio 2: **os ciclos do agrarismo no Brasil**. Disponível em: https://direitoagrario.com/direito-agrario-levado-a-serio-episodio-2-os-ciclos-do-agrarismo-no-brasil/. Acesso em: 08 mar. 2024.

ROBLESKI, Felipe. **O Contrato de Parceria Rural e o Contrato de Trabalho: Semelhanças e Diferenças**. Disponível em:https://www.elaadvogados.com.br/post/o-contrato-de-parceria-rural-e-o-contrato-de-trabalho-semelhanças-e-diferenças. 2021. Acesso em: 12 abr. 2024.

ROXO, Mariana Lacortt. **A Responsabilidade das Partes nos Contratos de Arrendamento e de Parceria Rural Inseridos no Sistema Integrado de Produção Agrossilvipastoril**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais/Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientadora: Prof.ª Drª. Kelly Lissandra Bruch, Porto Alegre. 2022. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/251956. Acesso em: 05 abr. 2024.

- CAPÍTULO 14 -

TITULAÇÃO NA AMAZÔNIA MATO-GROSSENSE DE 2018 A 2023 (INCRA E INTERMAT): PROGRAMA TERRA A LIMPO FUNDO AMAZÔNIA/BNDES

TITLE IN THE AMAZON MATO-GROSSENSE FROM 2018 TO 2023 (INCRA AND INTERMAT): TERRA A LIMPO FUNDO AMAZÔNIA/BNDES PROGRAM

Elder Costa Jacarandá[1]

RESUMO: O Bioma Amazônia mato-grossense abrange 86 municípios com 387 assentamentos rurais e de 2018 a 2023 foram entregues 9.823 títulos definitivos sendo 8.632 (INCRA) e 1.191 (INTERMAT) (1.191) distribuídos em 3 glebas e 96 assentamentos federais e 21 estaduais e 160 títulos originados de terras devolutas. A titulação emitida pelo INCRA obteve em 2020 seu ápice e por outro lado o Instituto de Terras de Mato Grosso teve a maior parte dos seus títulos emitidos em 2018. A regularização fundiária no bioma Amazônia é de fundamental importância para o combate ao desmatamento e preservação ambiental. O Programa Terra a Limpo - BNDES/Fundo Amazônia foi responsável por grande parte dessa titulação e contou com parceria do Programa REM/MT. Um acordo de cooperação entre o Estado de Mato Grosso e INCRA permitiu

[1] Advogado Público do Instituto de Terras de Mato Grosso, Bacharel em Direito pela Universidade de Cuiabá, Pós graduado em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Escola Paulista de Direito e em Regularização Fundiária pela Universidade Federal de Mato Grosso, ex-Registrador Civil das Pessoas Naturais pelo Estado do Ceará, Técnico em Agrimensura pelo Instituto Federal de Mato Grosso.

contratação de serviços de georreferenciamento, ações de planejamento, aquisição de equipamentos. Os dados levantados permitiram quantificar os títulos emitidos pelos institutos e identificar os assentamentos titulados, glebas e terras devolutas regularizadas. O estudo produziu comparativo da produtividade das autarquias com a parceria realizada. Os dados utilizados são disponibilizados ao público no site do INTERMAT e também há informações dos recursos destinados a partir de 2019 conforme desembolsos do BNDES. O INCRA foi responsável por 87,92% da titulação e a parceria entre o Estado de Mato Grosso e INCRA Nacional permitiu a servidores contratados pelo estado pudessem atuar junto ao INCRA, para cumprimento das metas de regularização fundiária do Programa Terra a Limpo.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Terra a Limpo. Regularização Fundiária. Bioma amazônia. Fundo Amazônia. Assentamentos. Glebas rurais. Terras devolutas.

ABSTRACT: The Mato Grosso Amazon Biome covers 86 municipalities with 387 rural settlements and from 2018 to 2023, 9,823 definitive titles were delivered, 8,632 (INCRA) and 1,191 (INTERMAT) (1,191) distributed across 3 plots of land and 96 federal and 21 state settlements and 160 titles originating from vacant land. The title issued by INCRA reached its peak in 2020 and, on the other hand, the Mato Grosso Land Institute had the majority of its titles issued in 2018. Land regularization in the Amazon biome is of fundamental importance for combating deforestation and preservation environmental. The Terra a Limpo Program - BNDES/ Fundo Amazônia was responsible for a large part of this titling and was in partnership with the REM/MT Program. A cooperation agreement between the State of Mato Grosso and INCRA allowed the contracting of georeferencing services, planning actions and acquisition of equipment. The data collected made it possible to quantify the titles issued by the institutes and identify titled settlements, plots of land and regularized vacant land. The study produced a comparison of the productivity of the local authorities with the partnership carried out. The data used is made available to the public on the INTERMAT website and there is also information on the resources allocated from 2019 onwards according to BNDES disbursements. INCRA was responsible for 87.92% of the titling and the partnership between the State of Mato Grosso and INCRA Nacional allowed employees hired by the state to work with INCRA, to meet the land regularization goals of the Terra a Limpo Program.

KEYWORDS: Terra a Limpo Program. Land regularization. Amazon biome. Amazon Fund. Rural settlements and land. Vacant lands

1. INTRODUÇÃO

A titulação de assentamentos rurais no Bioma Amazônia é fundamental para que órgãos ambientais possam desenvolver políticas sobre desmatamentos. Dados sobre ocupantes de áreas destinadas aos assentamentos estaduais, de responsabilidade dos institutos de terras estaduais, ou os destinados para reforma agrária, de responsabilidade do INCRA são fundamentais para efetividade da política ambiental e fundiária.

Em Mato Grosso o bioma Amazônia ocupa a maioria do seu território e por isso a necessidade de ações de regularização fundiária voltadas a esses assentamentos e glebas públicas estaduais e federais. Nesse sentido, essas ações obrigatoriamente envolvem o Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT e o INCRA com quase 400 assentamentos distribuídos em 86 municípios.

O presente trabalho busca fazer uma relação das ações dos institutos responsáveis pela titulação com base em informações públicas advindas do Programa Terra a Limpo BNDES/Fundo Amazônia e Programa REM Mato Grosso. Buscou ainda identificar o que foi realizado de 2018 até dezembro de 2023 com números de títulos por municípios, por autarquia, assentamentos, glebas públicas.

Com isso foi identificada média de títulos por ano e por autarquia bem como o número de assentamentos com ações de titulação no período. Para isso foram coletados dados dispostos em uma ferramenta do sítio eletrônico do INTERMAT com informações validadas pelo Núcleo de Apoio Estratégico e Especializado-NGER do INTERMAT, consolidado com informações advindas das ações advindas do Acordo de Cooperação nº 509/2009/Casa Civil/Intermat/Incra de 10 de dezembro de 2019, e organizados em gráfico e figuras para melhor interpretação.

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ASSENTAMENTOS NO BIOMA AMAZÔNIA SEGUNDO DADOS DO INCRA E INTERMAT 2018 - 2023.

A regularização fundiária no estado maior produtor de grãos do Brasil e detentor de terras em três biomas distintos (Cerrado, Pantanal e Amazônia) ainda caminha a passos lentos se considerarmos os 903.208,361km^2[2] do território de Mato Grosso. Especificamente, no Bioma Amazônia e a partir de 2018, a titulação de áreas de assentamentos e de glebas de responsabilidade do Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT e do INCRA foram monitoradas com o advento do Programa Terra a Limpo BNDES/Fundo Amazônia que possui a regularização fundiária inserido no Projeto III que faz parte dos 10 projetos[3] do programa. Uma das metas acertadas com o BNDES[4] é a entrega de 20.400 títulos definitivos em glebas e assentamentos estaduais e federais, divididos entre INTERMAT e INCRA. Os indicadores foram disponibilizados no sítio eletrônico do Programa Terra a Limpo[5] e organizados em duas ferramentas desenvolvidas a partir da plataforma Google Data Studio. A primeira é referente aos títulos emitidos com respectivos PA's e PE's, o qual neste trabalho denominará de assentamentos, bem como glebas públicas do estado e da união. Os dados dispostos são referentes à titulação, quantidade de hectares, ocupações dos assentamentos e municípios em que o cidadão pode navegar demonstrando a transparência dos dados. Utilizamos a expressão Bioma Amazônia Mato-Grossense para melhor representar as áreas que estão localizadas no bioma em Mato Grosso. Isso se deve ao fato do bioma Amazônia abranger nove estados da federação e ainda porque o INCRA, por ser uma autarquia federal, ser representado, por meio de superintendências, em todos os estados da federação.

De forma sucinta, importante ressaltar que o Estado de Mato Grosso

[2] https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt.html.

[3] Os dez projetos foram estabelecidos na Portaria Conjunta nº 62/2020/CasaCivil/Intermat disponível em: https://www.intermat.mt.gov.br/projetos.

[4] As metas do Projeto III - Regularização Fundiária estão disponíveis em: https://www.intermat.mt.gov.br/metas.

[5] Disponível em: https://www.intermat.mt.gov.br/tl.

assinou em 2018 o contrato[6] junto ao BNDES para utilização de recursos do Fundo Amazônia na ordem de 73 milhões de reais, mas que foram efetivamente disponibilizados até 2023[7] o montante de R$13.467.750,00 (treze milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta reais). As ações são para a modernização da gestão fundiária no estado e contribuir para a regularização fundiária de glebas públicas e assentamentos, estaduais e federais, incluídos dentre os 10 projetos ações na estrutura física do INTERMAT, aquisição de computadores, locação de veículos, mapeamento dos processos de regularização. Para a efetivação da parceria institucional entre Estado de Mato Grosso, INCRA e INTERMAT com objetivo de fomentar o aprimoramento e fortalecimento da gestão fundiária foi firmado no ano de 2019 Acordo de Cooperação Técnica 509/2019/CASACIVIL/INTERMAT/INCRA[8]. O referido ACT permite compartilhamento de tecnologia e força laboral entre as autarquias onde 9 servidores contratado pelo INTERMAT atuaram em ações junto ao INCRA[9].

Ainda sobre parcerias, o Programa REM/MT[10] colabora com recursos de diárias e combustíveis para auxiliar ações de regularização fundiária realizadas pelo INCRA e INTERMAT através do Termo de Cooperação nº350/2019/INTERMAT/SEMA[11].

Sobre titulação, os dados[12] utilizados são referentes aos anos de 2018

---

[6] Contrato de Concessão Financeira não Reembolsável nº 18.2.0167.1 . Disponível em https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Terra-a-Limpo/

[7] Foram realizados 2 desembolsos pelo BNDES em 2018 e 2022 que corresponde a 18,55% dos recursos disponibilizados pelo Fundo Amazônia. Dados disponíveis em: https://www.intermat.mt.gov.br/quadro-de-execucão.

[8] Com o ACT foi possível disponibilizar 10 servidores contratados por meio de processo seletivo pelo Intermat para executar ações no Incra. Disponível em https://www.intermat.mt.gov.br/acodos-de-cooperacoes.

[9] As ações desses servidores foram registrados no 2º Boletim Informativo Interno Terra a Limpo -Vistorias e Fiscalizações no Bioma Amazônia - Projeto III, disponível em https://www.intermat.mt.gov.br/tl aba Boletins Informativos.

[10] Apoio à Implementação de Políticas Públicas - Regularização Fundiária REM, disponível em https://remmt.com.br/pt/atuacao-2/fippe-2?view=article&id=288&catid=12.

[11] As ações e tarefas do Plano de Trabalho do Termo de Cooperação entre Sema e Intermat são alinhadas e integradas com o Subprograma Fortalecimento Institucional e Políticas Públicas Estruturantes do REM MT, disponível em: https://remmt.com.br/novo2022/index.php/pt/atuacao-2/fippe-2.

[12] Dados disponibilizados em https://lookerstudio.google.com/reporting/8f1dd78d-aea5-4625-bf1b-c8f051e17d7f/page/AXUvC.

a 2023 conforme plataforma disponibilizada ao público em https://www.intermat.mt.gov.br/tl, onde é possível aplicar filtros para extrair informações sobre municípios, assentamentos estaduais ou federais, quantidade de títulos por instituto e áreas.

Importante registrar que os dados dos sistemas disponibilizados poderão sofrer alterações nos números de títulos e demais dados pelo fato das informações serem atualizadas constantemente. Por isso inserimos datas de acesso.

É necessário ressaltar que seis municípios inseridos no Program que obtiveram ações que não constam no rol da Portaria n.º 96/2008 do Ministério do Meio Ambiente, que instituiu quais os municípios do Bioma Amazônia, mas foram inseridos por estarem no entorno.

Ao todo foram 57 municípios com ações de titulação em 96 assentamentos do INCRA, 21 do INTERMAT, 3 glebas e ainda 160 títulos em terras devolutas, estes do INTERMAT[13].

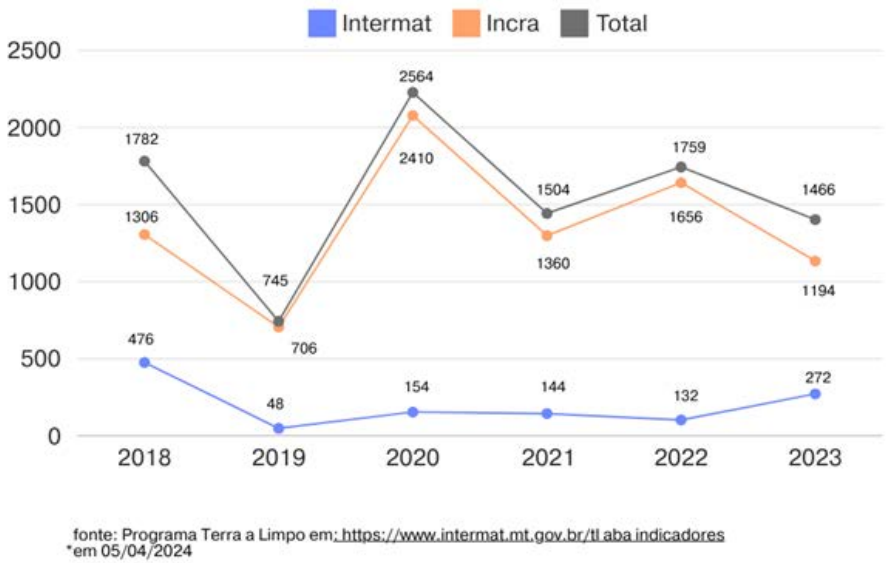
2.1. A titulação do INTERMAT e INCRA no período de 2018 a 2023

Considerando os dois institutos, verifica-se que por possuir maioria dos assentamentos o INCRA tem importância relevante nos números da regularização e em Mato Grosso o instituto teve importância fundamental durante o período de colonização após a sua fundação pelo Decreto n.º 1.110, de 9 de julho de 1970.

Numa análise conjunta com dados do INCRA e INTERMAT verifica-se que o INCRA está sempre próximo do número total de títulos emitidos nos períodos avaliados, conforme gráfico abaixo:

[13] Tabela disponibilizada no Anexo A com dados extraídos do site do INTERMAT disponível em: https://lookerstudio.google.com/reporting/8f1dd78d-aea5-4625-bf1b-c8f051e17d7f/page/AXUvC

Figura 1: Titulação INTERMAT e INCRA (2018 – 2023)

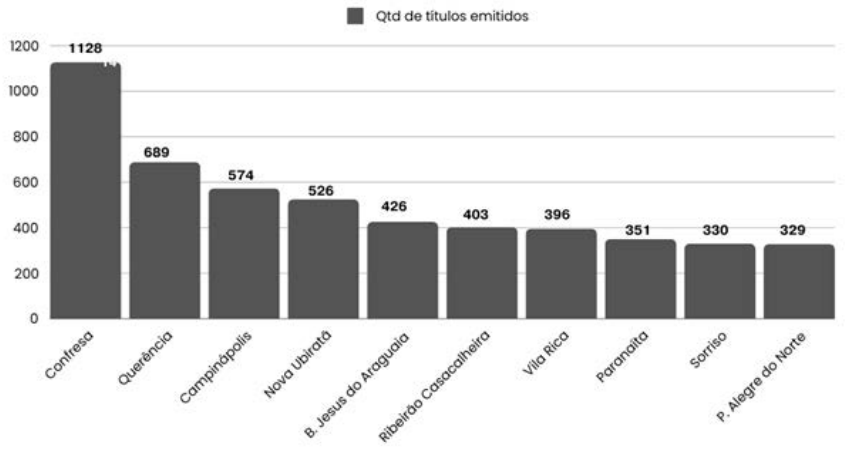


Fonte: O autor (2024).

Separando os dados por instituto verifica-se que os municípios com mais titulação são distintos de uma autarquia e outra. Nesse caso pode ser, dentre outras considerações, que as ações de regularização são distintas, conforme questões políticas e recursos, bem como disponibilidade de servidores e parcerias com prefeituras.

Abaixo os 10 municípios mais titulados entre 2018 a dezembro de 2023 somada as titulações de áreas federais e estaduais, glebas em terras devolutas, vejamos:

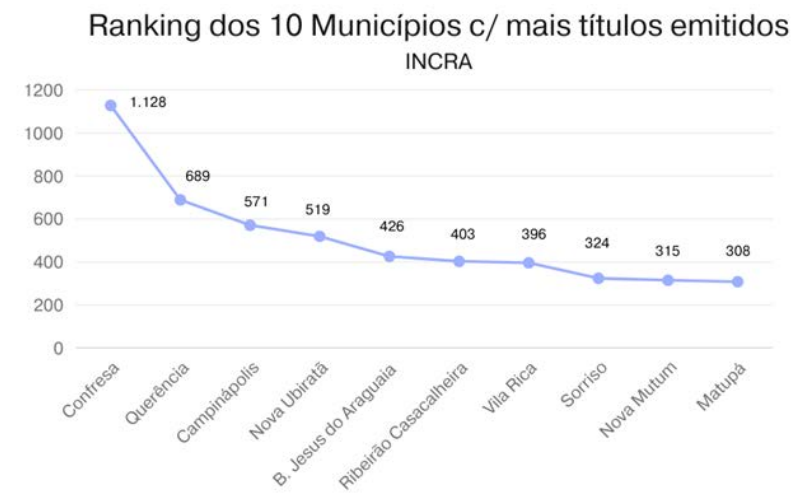
Figura 2: RANKING MUNICÍPIOS MAIOR TITULAÇÃO (2018 - 2023)



Fonte: O autor (2024).

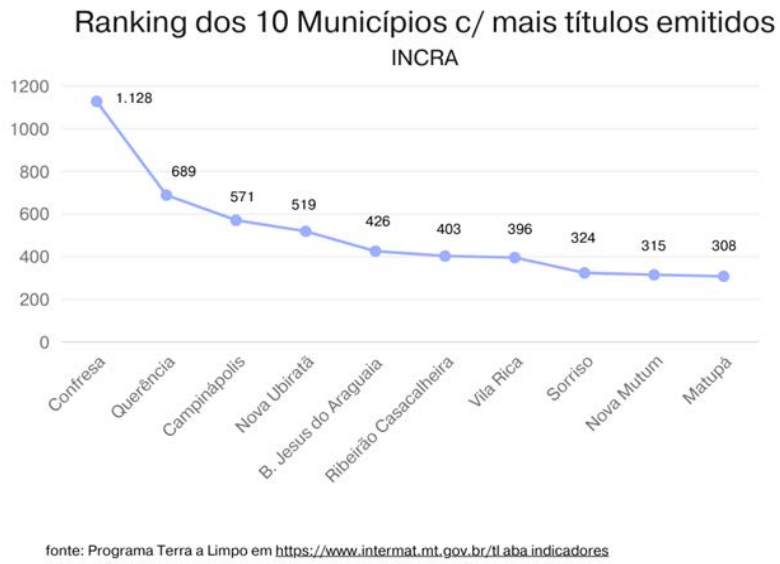
Na sequencia foram organizados as informações de forma separada por autarquia sendo o primeiro demonstrativo do INTERMAT:

Figura 3: RANKING MUNICÍPIOS INTERMAT (2018 - 2023).



Fonte: O autor (2024).

Figura 4: RANKING MUNICÍPIOS INCRA (2018 - 2023).



Fonte: O autor (2024).

Por fim as informações consolidadas de titulação de 2018 a 2023 agrupados os dados do instituto de terras o montante geral da titulação é de 9.823 títulos correspondente a 48,15% da meta proposta ao Fundo Amazônia/BNDES em 2018, sendo que o INTERMAT cumpriu 33,08% da sua meta individualizada de 4.000 títulos e o INCRA cumpriu 51,38% da sua meta de 18.000 títulos.

O número da regularização no bioma mato-grossense é bastante convincente se considerarmos que o valor efetivamente disponibilizado ao programa R$ 13.467.750,00 que corresponde a 18,55% do valor disponibilizado pelo Fundo Amazônia / BNDES (R$ 72.600.000,00). Abaixo a titulação geral de 2018 a 2023:

Figura 4: RANKING GERAL



fonte: Programa Terra a Limpo em: https://www.intermat.mt.gov.br/tl aba indicadores
*dados coletados em 02/04/2024

Fonte: O autor (2024)

2.2. Dados sobre assentamentos por município e titulação de terras devolutas (2018 - 2023)

Para analisar dados sobre os assentamentos é importante que seja identificado a quantidade de assentamentos incidentes no bioma Amazônia Mato-grossense. São 387 assentamentos sendo 329 de responsabilidade da União e 58do Estado de Mato Grosso e sobre os 117 que tiveram ações de titulação durante os 5 anos, temos:

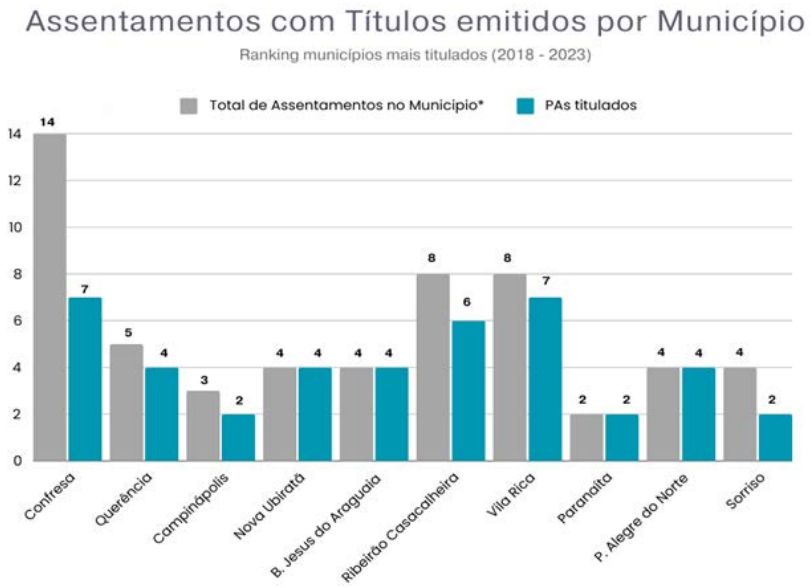
Tabela 1: QTDE. ASSENTAMENTOS X ASSENTAMENTOS C/ TITULAÇÃO

TOTAL DE ASSENTAMENTOS (387)	ASSENTAMENTOS COM TITULAÇÃO	PERCENTUAL
INCRA (329)	96	29,17%
INTERMAT (58)	21	36,20%
TOTAL	117	65,37%

Fonte: O autor (2024)

Nesse sentido considerando os 10 municípios com mais títulos pelos dois institutos foi consolidado o numero total de assentamentos localizados nos municípios em relação aos assentamentos que obtiveram títulos, incluídos os estaduais e federais:

Figura 6: ASSENTAMENTOS COM TITULAÇÃO POR MUNICÍPIOS



Fonte: O autor (2024)

Verifica-se que entre os 10 municípios que tiveram mais titulação com exceção de Confresa que detém o maior número de assentamentos, os demais tiveram ações efetivas em grande maioria dos assentamentos e em dois deles (Nova Ubiratã e Bom Jesus do Araguaia) todos os assentamentos dos municípios tiveram ações de titulação.

Importante frisar que para entregar um título definitivo são realizadas vistorias de ocupações, no caso do INCRA e visita social no caso do INTERMAT, onde se constata que os ocupantes dessas áreas tiveram algum tipo de ação por parte do Estado, mesmo que na maioria dos casos não haja acompanhamento de assistência técnica.

Outra informação relevante é o número de títulos rurais originados

de processo de regularização fundiária de áreas rurais incidentes em terras devolutas esses dados são exclusivamente do Instituto de Terras de Mato Grosso.

Tabela 2: TÍTULOS EM TERRAS DEVOLUTAS EMITIDOS PELO INTERMAT.

MUNICÍPIO	TÍTULOS EMITIDOS 2018-2023
PEIXOTO DE AZEVEDO	41
MARCELÂNDIA	23
PARANATINGA	18
GAÚCHA DO NORTE	12
UNIÃO DO SUL	10
COLNIZA	7
NOVA UBIRATÃ	6
ROSÁRIO OESTE	5
SORRISO	5
ARIPUANÃ	4
CAMPINÁPOLIS	3
FELIZ NATAL	3
JUÍNA	3
PARANAÍTA	3
ALTA FLORESTA	2
DIAMANTINO	2
NOVA CANAÃ DO NORTE	2
NOVA MARILÂNDIA	2
SANTA CARMEM	2
TABAPORÃ	2
BARRA DO BUGRES	1
BRASNORTE	1
CASTANHEIRA	1
COCALINHO	1
PORTO ALEGRE DO NORTE	1
TOTAL	160

Fonte: O autor (2024).

2.3. Aspectos importantes da titulação entre 2018 - 2022.

O presente trabalho buscou quantificar títulos emitidos por instituto em cada município e dispor sobre a efetividade de cada instituto face às regularizações realizadas no período 2018 a 2023, porém necessário um

recorte em relação ao período 2019 - 2022 para que possamos identificar resultados dentro de um mesmo governo, ressaltando que em 2018 houve mudança de governo tanto estadual e federal, mas que em 2023 houve somente alteração no âmbito federal sendo que no estado o governo 2019 - 2022 foi reeleito para o período 2023 - 2026.

Abaixo, quadro referente à soma das entregas de títulos pelos institutos do período entre 2018 -2022 demonstrando que mudança de governos pode influenciar nas ações dos institutos de terras:

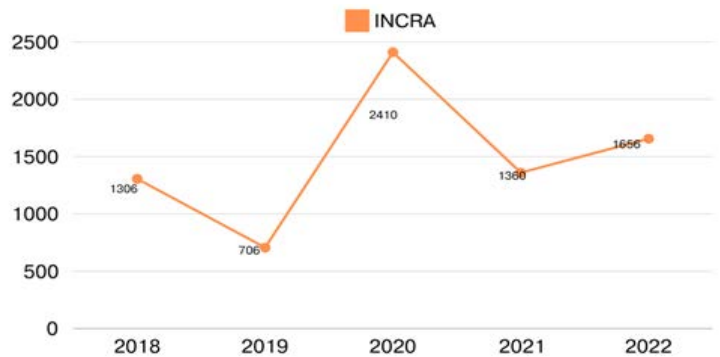
Quadro 1 — TÍTULOS EMITIDOS DE 2018 - 2022 (INCRA e INTERMAT)

ANO	INCRA	INTERMAT	INCRA / INTERMAT
2018	1306	476	1782
2019	706	48	754
2020	2410	154	2564
2021	1306	144	1450
2022	1656	103	1759
TOTAL	**7384**	**925**	**8309**

Fonte: O autor (2024).

Abaixo quadro com informações do INCRA referente ao período de 2018 a 2022 onde constata que nos anos de novo mandatos do executivo federal ocorreram diminuição na titulação, vejamos:

Figura 7: COMPARATIVO TITULAÇÃO INCRA (2018 - 2022).

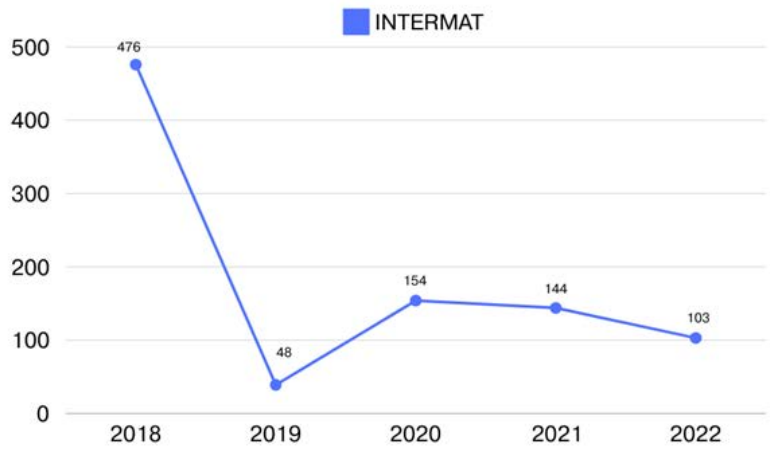


fonte: Programa Terra a Limpo em: https://www.intermat.mt.gov.br/tl aba indicadores
*dados coletados em 05/04/2024

Fonte: O autor (2024).

Trazendo os dados coletados, percebe-se que no ano de 2018 foram entregues 476 títulos e somando os quatro anos (2019 - 2022) o INTERMAT chegou somente a 449 títulos, numero bastante baixo se comparado somente a 2018.

Figura 8: COMPARATIVO TITULAÇÃO INTERMAT (2018 - 2022).



fonte: Programa Terra a Limpo em https://www.intermat.mt.gov.br/tl aba indicadores em 05/04/2024

Buscamos fazer comparativo sobre o percentual anual considerando o primeiro ano do monitoramento pelo Programa Terra a Limpo iniciado em 2018 términos dos governos. Percebe-se que em momento oportuno seja necessário o estudo ser atualizado no ano de 2026, quando findar período de governo.

Abaixo, demonstramos quadro comparativo das entregas por instituto considerando como marco temporal 2018 com dados institucionais[14] disponibilizados ao público e coletados em 05/04/2024:

[14] Informações conjuntas do INCRA e INTERMAT sobre ações de regularização fundiária foram disponibilizadas a partir de dados organizados pelo Programa Terra a Limpo. Disponível em: https://www.intermat.mt.gov.br/tl

Tabela 3 — Comparativo titulação INCRA (2018 - 2022)

PERÍODO	TOTAL	MÉDIA / ANO
2018	1.306	1.306
2019 a 2022	6.132	1.533 (aumento de 17,5%)

Fonte: O autor (2024).

Tabela 4 — Comparativo titulação INTERMAT (2018 - 2022)

PERÍODO	TOTAL	MÉDIA / ANO
2018	476	476
2019 a 2022	449	112 (diminuição de 76,47)

Fonte: O autor (2024).

Assim, verifica-se que a titulação realizada pelos institutos teve uma queda acentuada no ano de 2019. O período dos resultados de início de novo ciclo dos governos estadual e federal. Nesse período de transição houve mudanças de gestores das autarquias pelo fato de mudança de governador e presidente da república eleitos em 2018. Com isso, naturalmente, são interrompidas ações pela nova gestão e que influencia diretamente nos trabalhos internos, devido às trocas de equipes, novos modelos de gestão.

3. CONCLUSÃO

A regularização fundiária no Bioma Amazônia sempre foi tema em debates no Brasil em outros países, em especial, durante as Conferências da ONU sobremudanças climáticas, as chamadas COP, realizadas desde 1995.

Nesse sentido, considerando que Mato Grosso é o maior estado produtor de grãos do Brasil e seu território é ocupado por 54% do Bioma Amazônia, faz necessário refletir sobre políticas públicas e gestão fundiária dos institutos responsáveis pela regularização fundiária dos assentamentos e glebas incidentes no bioma.

As parcerias entre o Governo do Estado e o INCRA com a participação do Instituto de Terras de Mato Grosso e Secretaria de Meio Ambiente foi fundamental para o fortalecimento da regularização fundiária no estado, contribuindo de forma ordenada para o combate ao desmatamento, preservação do meio ambiente, ordenamento territorial e desenvolvimento socioeconômico.

Somente em relação aos assentamentos, o estudo identificou 380 assentamentos rurais no bioma sendo que em 96 deles obtiveram títulos definitivos entregues nos últimos 5 anos. Considerando a média anual de títulos rurais entregues, o INCRA obteve o crescimento de 17,5% de 2018 a 2023, e em relação ao INTERMAT houve queda de 76,47% no mesmo período.

A efetividade da regularização fundiária no Brasil é comprometida pela demora dos institutos de terras em cumprir suas competências de regularizar terras devolutas e de assentamentos baseado num planejamento de execução sem falar na falta de estrutura física e pessoal, o que potencializa casos de conflitos agrários, burocracia, falta de uso de TI e IA, normativas.

Mesmo com investimentos do Fundo Amazônia/BNDES os dados demonstram que a regularização fundiária no estado precisa rever seus conceitos e formas de investimentos, políticas públicas e gestão fundiária. Essa reflexão é necessária para potencializar ainda mais o desenvolvimento socioeconômico e ajustes sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional e de ordenamento territorial e inserir definitivamente as parcerias por meio de acordos de cooperação com os municípios.

Os dados permitem que mesmo com investimentos, a regularização fundiária está longe de cumprir uma das suas fases que é a titulação dos ocupantes de imóveis rurais, sejam provenientes da reforma agrária ou de terras devolutas do estado.

Observamos ainda que a quantidade de títulos entregues e o número de assentamentos sem ações de regularização impedem que a reforma agrária, comandada pelo INCRA.

Se considerarmos o período de 2018 a 2023, verifica-se que alguns ajustes são necessários para que as autarquias responsáveis pela regula-

rização possam proporcionar celeridade na titulação. Em especial o Instituto de Terras de Mato Grosso que não conseguiu entregar somando os 4 anos (2019 -2022) o número de títulos do ano de 2018.

Sobre o INCRA, mesmo com suas dificuldades, conseguiu aumentar a entrega de títulos demonstrando sua viabilidade e organização baseada nas suas metodologias e normas de serviços, e caso haja investimentos pelo governo federal, os números tendem a crescer.

É notória a necessidade de investimentos para melhorar a regularização fundiária no estado, entretanto, um conjunto de fatores com participação de outros atores é fundamental para seu sucesso. Não há como não levar em consideração a participação dos cartórios, prefeituras, da corregedoria, assembleia legislativa e comunidade, especificamente as de assentados.

A demora da conclusão dos processos de regularização, seja proveniente de terras devolutas, glebas ou assentamentos da reforma agrária prejudicam o desenvolvimento da agricultura familiar indo na contramão do desenvolvimento econômico, este estimulado fortemente pelas commodities.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria n. 19, de 28 de março de2008. Diário Oficial da União, p. 129.

BRASIL. União. Decreto n. 1.110, de 09 de julho de 1970. Diário Oficial da União, 10 de julho de 1970.

FUNDO Amazônia: Acordos e Termos de Cooperação. Programa Terra a Limpo. Disponível em: HTTPS://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Terra-a-Limpo/. Acesso em: 10 mai. 2024.

INTERMAT. Programa Terra a Limpo BNDES/Fundo Amazônia: Indicadores. Disponível em: HTTPS://www.intermat.mt.gov.br/tl. Acesso em: 9 mai. 2024.

INTERMAT. Programa Terra a Limpo BNDES/Fundo Amazônia: Projetos. Disponível em: HTTPS://www.intermat.mt.gov.br/tl. Acesso em: 9 mai. 2024.

MATO GROSSO. Casa Civil. Acordo de Cooperação Técnica Casa Civil/INCRA/Intermat n° 509. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, 10 dez. 2019.

MATO GROSSO. Casa Civil. Decreto n. 55, de 12 de março de 2019. Diário Oficial, 14 de março de 2019, p. 3.

ANEXO A - TABELA TITULAÇÃO POR ASSENTAMENTOS, MUNICÍPIOS E AUTARQUIA.

MUNICÍPIO	AUTARQUIA	DENOMINAÇÃO	TÍTULOS EMITIDOS 2018-2023
ALTA FLORESTA	INTERMAT	PE VILA RURAL JULIO FIRMINO DOMINGUES	152
	INTERMAT	JACAMINHO II	75
	INTERMAT	PE VILA RURAL NOSSA SENHORA APARECIDA	35
	INTERMAT	PE JACAMINHO	5
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	2
ALTO DA BOA VISTA	INCRA	PA BANDEIRANTES	60
APIACÁS	INTERMAT	GLEBA LE42 E ÁREA EM MONTE VERDE	40
	INTERMAT	PE IPÊ FLORIDO	21
ARIPUANÃ	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	4
BARRA DO BUGRES	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	1
BOM JESUS DO ARAGUAIA	INCRA	PA MACIFE	246
	INCRA	PA MACIFE II	124
	INCRA	PA SERRA NOVA I	56
BRASNORTE	INCRA	PA PALOMA	25
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	1
CÁCERES	INCRA	PA SADIA VALE VERDE	201
	INTERMAT	PE FACÃO	86
CAMPINÁPOLIS	INCRA	PA SANTO IDELFONSO	329
	INCRA	PA SANTA CELIA	242
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	3
CANABRAVA DO NORTE	INCRA	PA TATUIBY	132
	INCRA	PA MANAH	50
	INCRA	PA TABAJARA	43
CASTANHEIRA	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	1
CLAUDIA	INTERMAT	PA ZUMBI DOS PALMARES II	97
COCALINHO	INTERMAT	PE VILA RURAL NOVO HORIZONTE II	75
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	1
COLÍDER	INCRA	PA NOVO MÉXICO	39
COLNIZA	INTERMAT	PE 1º DE MAIO	73
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	7
CONFRESA	INCRA	PA CONFRESA/RONCADOR	800

	INCRA	PA SANTO ANTONIO DO FONTOURA III	85
	INCRA	PA INDEPENDENTE II	77
	INCRA	PA INDEPENDENTE I	56
	INCRA	PA PIRACICABA E PIRACICABA A	45
	INCRA	PA SANTO ANTONIO DO FONTOURA II	40
	INCRA	PA XAVANTE FIGURA A E XAVANTE FIGURA A GLEBA B	25
DIAMANTINO	INCRA	PA CAETÉ	58
	INCRA	PA DIOCESE DE DIAMANTINO/MT	23
	INCRA	PA NOSSA SENHORA APARECIDA	11
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	2
FELIZ NATAL	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	3
GAÚCHA DO NORTE	INCRA	PDS NOVA ALIANÇA	32
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	12
GUARANTÃ DO NORTE	INCRA	PA HORIZONTE II	49
IPIRANGA DO NORTE	INCRA	PA FURNAS III	48
	INCRA	PA BOGORNI	11
	INCRA	PA MOGIANA I	6
JUÍNA	INCRA	PA IRACEMA (I,II E III)	174
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	3
MARCELÂNDIA	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	23
MATUPÁ	INCRA	PA SÃO JOSÉ UNIÃO	204
	INCRA	PA PADOVANI	104
NORTELÂNDIA	INCRA	PA RAIMUNDO ROCHA	107
	INTERMAT	PE VILA RURAL RIO SANTANA	19
NOVA CANAÃ DO NORTE	INCRA	PA RONDON	41
	INCRA	PA OURO BRANCO	27
	INCRA	PA AVAÍ	23
	INTERMAT	PE VILA RURAL SANTO EXPEDITO II	18
	INCRA	PA TAPAYUNA	15
	INCRA	PA MONTE DAS OLIVEIRAS	12
	INCRA	PA UNIÃO FLOR DA SERRA	11
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	2
	INCRA	PA CRUZEIRO DO SUL	2
NOVA GUARITA	INCRA	PA VALE DA ESPERANÇA	13
	INCRA	PA CRISTO REI	5
NOVA LACERDA	INCRA	PA SARARÉ	167
NOVA MARILÂNDIA	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	2
NOVA MARINGÁ	INTERMAT	VILA RURAL ARCO ÍRIS	9
NOVA MUTUM	INCRA	PA PONTAL DO MARAPE	279

	INCRA	PA RIBEIRÃO GRANDE III	22
	INCRA	PA RIO VERDE	14
NOVA UBIRATÃ	INCRA	PA BOA ESPERANÇA I, II E III	426
	INCRA	PA SANTA TEREZINHA II	43
	INCRA	PA CEDRO ROSA	43
	INCRA	PA PIRAPUTANGA	7
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	6
NOVO HORIZONTE DO NORTE	INCRA	PA JULIETA II	78
	INCRA	PA CARACOL	53
	INCRA	PA BOSMAGI	21
NOVO MUNDO	INCRA	PDS NOVA CONQUISTA II	63
	INCRA	PA ARAUNA	31
	INCRA	PDS TABAPUA	17
	INCRA	PA BARRA NORTE	16
NOVO SANTO ANTÔNIO	INCRA	PDS MACIFE III	35
PARANAÍTA	INCRA	PA SÃO PEDRO	300
	INTERMAT	PE VILA RURAL BOA ESPERANÇA	48
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	3
PARANATINGA	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	18
PEIXOTO DE AZEVEDO	INCRA	PA CACHIMBO	164
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	41
	INTERMAT	GLEBA JARINÃ	6
	INCRA	PA CACHIMBO II	6
PONTES E LACERDA	INTERMAT	PE RENASCER I / VILA RURAL RENASCER I	44
PORTO ALEGRE DO NORTE	INCRA	PA MARGARIDA UNIÃO	134
	INCRA	PA LIBERDADE	102
	INTERMAT	PE NOVA FLORESTA	72
	INCRA	PA UIRAPURU	17
	INTERMAT	GLEBA NOVA FLORESTA	3
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	1
PORTO ESPERIDIÃO	INTERMAT	PE VILA RURAL DOMINGOS JOSE DE MORAES - MEU SONHO	32
QUERÊNCIA	INCRA	PA PINGOS DÁGUA	343
	INCRA	PA BRASIL NOVO	191
	INCRA	PA SÃO MANOEL	95
	INCRA	PA COUTINHO UNIÃO	60
RIBEIRÃO CASCALHEIRA	INCRA	PA MARIA TEREZA	168
	INCRA	PA MACIFE I	91

	INCRA	PA SANTA LUCIA	87
	INCRA	PA CRUZEIRO DO NORTE	25
	INCRA	PA GUERREIRO	17
	INCRA	PA SANTA RITA	15
ROSÁRIO OESTE	INCRA	PA FORQUILHA DO RIO MANSO	299
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	5
	INTERMAT	PE FORQUILHA DO RIO ARRUDA	1
SALTO DO CÉU	INTERMAT	PE SALTO DAS NUVENS	1
SANTA CARMEM	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	2
SÃO FÉLIX DO ARAGUAIA	INCRA	PA MÃE MARIA	141
	INTERMAT	PE VILA RURAL ZECA DO DOCA	50
	INTERMAT	PE VILA RURAL TIA IRENE	19
	INCRA	PA CHAPADINHA	11
SÃO JOSÉ DO RIO CLARO	INCRA	PA POUSO ALEGRE	30
SÃO JOSÉ DO XINGU	INCRA	PA YAMIN	41
	INCRA	PA AYMORÉ	23
SERRA NOVA DOURADA	INCRA	PA RONCADOR	114
	INCRA	PA SERRA NOVA II	25
SORRISO	INCRA	PA PIRATININGA	173
	INCRA	PA SANTA ROSA II	151
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	5
TABAPORÃ	INCRA	PA MERCEDES BENS I E II	171
	INTERMAT	PE VILA RURAL PAI HEROI	45
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	2
TANGARÁ DA SERRA	INCRA	PA TRIANGULO	121
TAPURAH	INCRA	PA RIO BORGES	49
	INCRA	PA BONANZA	21
	INCRA	PA SANTA LUZIA I	14
UNIÃO DO SUL	INCRA	PDS NOVO RENASCER	13
	INTERMAT	TERRA DEVOLUTA	10
VILA BELA DA SANTISSIMA TRINDADE	INCRA	PA RITINHA	58
VILA RICA	INCRA	PA IPE	117
	INCRA	PA SÃO JOSÉ DA VILA RICA	98
	INCRA	PA SANTO ANTONIO DO BELEZA	89
	INCRA	PA COLONIA BOM JESUS	38
	INCRA	PA SÃO GABRIEL	20
	INCRA	PA ALVORADA	18
	INCRA	PA ARACATY	16

Fonte: O autor (2024).

- CAPÍTULO 15 -

A LEI DE TERRAS DE 1850 E OS DILEMAS DO BRASIL IMPERIAL: A LEGITIMAÇÃO DA POSSE, E O FINANCIAMENTO DA IMIGRACAO ESTRANGEIRA

THE LAND LAW OF 1850 AND THE DILEMMA OF IMPERIAL BRAZIL: THE LEGITIMATION OF POSSESSION, AND THE FINANCING OF FOREIGN IMMIGRATION

Vera Lucia Marques Leite[1]
E-mail: vlmleite0203@gmail.com

Marcos Prado de Albuquerque[2]
E-mail: marpral@terra.com.br

RESUMO: Trata-se da análise do debate que ocorre no âmbito legislativo brasileiro, no momento da aprovação da Lei de Terras de 1850, envolvendo dois institutos jurídicos a legitimação da posse e o processo de compra e venda de terras no Brasil. A aprovação da referida Lei, buscando regularizar as situações de terras do Brasil, demandou um pacto diferenciado, pois as terras brasileiras passariam para o controle particular, mas, deveriam também, atender as pressões estrangeiras, decorrentes do início do processo de industrialização, que ocorre na Europa. As terras

[1] Doutora em Direito pela UFPA, em 2019. Mestre em educação pela PUC/RJ, em 1990. Professora de Direito Agrário na Universidade Federal de Mato Grosso/Faculdade de Direito. Experiência realizada com o 5º ano de Direito, Turma de 2014-2019 na disciplina Direito Agrario. CV: http://lattes.cnpq.br/9202595014748967

[2] Doutor em Direito pela USP. Professor Titular, aposentado, pela Universidade Federal de Mato Grosso/Faculdade de Direito.

brasileiras, até então públicas, acabam por passar para as mãos dos particulares, por meio dos institutos legais criados, mas não sem disputas no processo de aprovação da lei, que envolvem a aceitação da situação de posse e a criação de um novo modelo econômico, com a libertação da escravatura e o incentivo à vinda de colonos estrangeiros para o País. A discussão, que culmina com a aprovação da Lei de Terras, acaba por criar impedimentos à aquisição da propriedade por parte de estrangeiros, entretanto coloca o Brasil no patamar, do que se poderia chamar de a 'Era da Modernidade'. Com tais parâmetros o presente trabalho pretende refletir sobre a aprovação desses dois institutos jurídicos que emergiram no processo de aprovação da Lei de Terras.

PALAVRAS CHAVES: Direito agrário – Política fundiária – Legitimação da posse – compra e venda de terras – Lei de terras de 1850.

ABSTRACT: His is the analysis of the debate that takes place in the Brazilian legislative sphere, at the time of the approval of the Land Law of 1850, involving two legal institutes the legitimation of ownership and the process of buying and selling land in Brazil. The approval of the referred Law, seeking to regularize the land situations in Brazil, demanded a differentiated pact, since the Brazilian lands would pass to private control, but they should also meet foreign pressures, resulting from the beginning of the industrialization process, which occurs in Europe. Brazilian lands, until then public, end up being passed on to private individuals, through the legal institutes created, but not without disputes in the process of approval of the law, which involve the acceptance of the situation of possession and the creation of a new one. economic model, with the liberation of slavery and the incentive for foreign colonists to come to the country. he discussion that culminates with the approval of the Land Law ends up creating impediments to the acquisition of property by foreigners, however it places Brazil on the level of what could be called the 'Era of Modernity'. With these parameters, the present work intends to reflect on the approval of these two legal institutes that emerged, in the process of approval of the Land Law.

KEYWORDS: Agrarian Law – Land policy – Legitimation of ownership - purchase and sale of land - Land law of 1850.

1. INTRODUÇÃO

As questões sociais decorrentes das disputas pelo uso da terra e à sua justa distribuição tem servido de indicativo às mais variadas reflexões que visam compreender problemas da ordem fundiária agrária, seja pela reconstrução de uma narrativa histórica onde a relação entre direito e história construa um novo quadro de justificativas, seja por meio da construção de uma análise jurídica dos textos legais, visando fornecer subsídios a propostas legais de regularização fundiária, para o atual momento histórico.

Os estudiosos da área historiográfica, desde sempre, têm alertado que não se deve lançar olhares saudosos ao passado porque não há um caminho de volta, de forma a possibilitar a reparação. Lembram, a exemplo de Le Goff (1990) ou Burke (1992), em cujas concepções afirmam, que a História é culturalmente construída, não se limitando a uma simples narrativa dos acontecimentos, por isso mesmo, constitui-se na versão do narrador, que enfatiza as questões conforme o seu próprio olhar. E, neste sentido a análise do passado só tem sentido se a reflexão decorrente avançar na compreensão de suas estruturas, confrontando os problemas de forma a situá-los no contexto das mudanças de longo prazo para que possa representar uma efetiva contribuição à busca de soluções factíveis às questões da atualidade.

Essa a razão dos fundamentos históricos jurídicos aqui assumidos, uma vez que a presente reflexão tem como centralidade a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, mais conhecida como a Lei de Terras, esta foi uma iniciativa importante no sentido de organizar a propriedade no Brasil, constituindo-se um dos marcos na compreensão do mosaico fundiário brasileiro.

Neste diapasão, o presente estudo busca analisar dois institutos jurídicos criados pela Lei de Terras: a Legitimação da posse e a e a instituição do processo de Compra e venda de terras no País. Ambos os Institutos ainda têm impacto no sistema de ordenação fundiária do Brasil. A discussão terá como pano de fundo o Parlamento – Câmara dos Deputados e Senado - à época da aprovação da Lei de Terras, n.º 601/1850.

2. OS PRIMÓRDIOS DA ORDEM FUNDIÁRIA BRASILEIRA: O ALASTRAMENTO DAS POSSES NO SISTEMA SESMARIAL

A ordem fundiária brasileira, remonta problemas desde, ou até mesmo anterior, a própria descoberta do Brasil, problemas que talvez, encontrem suas raízes na própria legislação que foi adotada, a Lei das Sesmarias.

Zenha (1952), em sua análise clássica, sinaliza, que "os problemas fundiários do Brasil, constituem-se questão se enleia na legislação portuguesa anterior à descoberta" e, assim expressa sua crítica:

> O velho instituto das sesmarias, que modorrava, quase caduco, na metrópole, encontrou aqui larga aplicação, rejuvenescendo-se para mais alguns séculos de serviços. As terras da vasta colônia foram sendo retalhadas em sesmarias que, dadas as proporções infinitas do país, eram medidas com uma largueza espantosa. Poderes para isso receberam todos os donatários.

Para Treccani (2001, p.42), a ideia de sesmarias remete ao conceito de "[...] concessões revogáveis condicionadas à efetiva exploração da terra, isto é, um contrato enfitêutico a título perpétuo com cláusulas resolutivas."

Mas, enquanto processo de distribuição, remete ainda a ideia de [...] terrenos incultos e abandonados, entregues pela Monarquia portuguesa, desde o século XII, às pessoas que se comprometiam a colonizá-los dentro de um prazo previamente estabelecido (Diniz: 2005), o que confirma a concepção de Trecanni quanto a questão de "concessão revogável".

> [...] A proposta buscava incentivar a ocupação das terras e estimular a vinda de colonos. Tê-la, no início da colonização, significava mais um dever do que um direito, já que sua cessão estava condicionada ao aproveitamento e transferência da terra após um certo tempo. As sesmarias estavam regulamentadas segundo algumas ordens do Reino.

Assim sendo, embora, o sistema de distribuição de terras, seguisse

todo um tramite burocrático onde, o requerente da sesmaria, ao final, mesmo tendo seu pleito atendido pelas autoridades locais, teria que aguardar que a Metrópole portuguesa, desse a palavra final, ou seja, "confirmaria ou não o deferimento da solicitação de uma sesmaria", podendo ser depois revogada. (Benatti.2003:38)

Cumpre dizer, no entanto que a Coroa Portuguesa enfrentava problemas com a transposição do sistema português para o Brasil e, as próprias exigências básicas de promover o cultivo e assegurar a colonização, acabou levando à formação não só de novos personagens para além dos sesmeiros, entre estes, a figura do posseiro, dada a dificuldades de regularização das doações concedidas.

Isto por que, sob o regime das Sesmarias no Brasil, o processo de invasões e apossamento clandestinos proliferou, sendo que estes eram muitas vezes realizados, sob o olhar complacente do poderoso proprietário, sendo "as fazendas dos jesuítas as preferidas para tal apossamento, em virtude da 'benignidade' dos padres que em geral fugiam as demandas" (Zenha: 1952).

Havia, um sentimento de necessidade de uma regulamentação das Sesmarias, apropriadas ao Brasil. A ideia se sustentava na obrigatoriedade de regularizar e demarcar a terra recebida, necessidade não muito fácil de atender, dada as condições técnicas e de mão de obra especializada, no período.

Um regimento próprio foi a necessidade sentida.

E, será o Alvará de 5 de outubro de 1795, em que a então Rainha de Portugal, por meio de crítica explicita ao que acontecia no Brasil deixará clara a necessidade de regulamentar não só doação de sesmarias, mas, também, as dimensões das terras doadas a título de Sesmarias. Aponta, também, a necessidade de impor regras à utilização do manancial madeireiro, deixando clara a obrigatoriedade de "preservação das arvores de madeiras de Lei" Vejamos a exposição de motivos, contida na abertura do Alvará de 5 de outubro de 1795:

> EU A RAINHA. Faço saber aos que esse Alvará virem: Que sendo-Me presentes em Consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades, e desordens, que têm grafado, estão, e vão grafan-

> do em todo o Estado do Brasil, sobre o melindroso Objeto das suas Sesmarias, não tendo estas até agora Regimento próprio, ou particular, que as regule, quanto às suas Datas, antes pelo contrário têm sido até aqui concedidas por uma sumária, e abreviada Regulação, extraída das Cartas dos antigos, e primeiros Donatários [...] Sou servida Ordenar aos ditos respeitos o seguinte: [...] Eu Determino, e Mando se observe, neste Alvará, que ficará servindo de Regimento, para por ele se processarem, e regularem as suas Datas, medições, e demarcações;

Suspenso no ano seguinte, por pressões dos grandes proprietários de terra no Brasil, o Alvará mostra, no entanto, uma realidade fundiária, em que a posse desordenada, a necessária demarcação e o cultivo não cumprido pelos sesmeiros faziam parte de uma relação conflituosa entre Coroa e os que aqui habitavam.

E, como sinaliza Benatti (2003: 39) o Alvará de 5 de outubro de 1795 constituiu-se:

> A primeira tentativa de reunir em um só regulamento todas as normas de concessão de terra ocorreu com o Alvará de 5 de outubro de 1795. Esse Alvará buscou regulamentar todos os casos, evitar os abusos até então cometidos, definir os direitos e deveres dos posseiros e da Coroa.

As medidas da Coroa Portuguesa, instituídas no Alvará n.º 05/1795, sobretudo referentes às exigências de limitação de áreas, número de sesmarias por concessionários e suas famílias, bem como ao pagamento de tributos, além do dízimo de Cristo, que vinham desde a origem do sistema de sesmarias original, criado em 1375, foram pontuadas no Alvará.

Trata-se de formalismo jurídico de então, que criou implicações e exigências de ordem burocrática, muitas vezes insuperáveis, dada a realidade técnica precária de então. Em consequência a realidade fundiária desordenada, tem seu curso, mesmo quando as terras foram concedidas pelo Estado, pois nem sempre tiveram o seu processo concluído formalmente. Conforme informa, Jones (1997, p. 41):

> Considerando-se, por um lado, que o direito sobre a terra, isso é, o reconhecimento formal da propriedade, apenas poderia ser materializado após a confirmação real; e que, por outro lado, ao nível da realidade concreta da Colônia, dadas as suas dimensões, condições geográficas e à ausência de especialistas habilitados para realizar os levantamentos topográficos, medições, etc., raras vezes estas exigências legais foram cumpridas. [...] E, ainda assim, quando era realizado, geralmente fundava-se em procedimentos meramente declaratórios: em estimativas genéricas de áreas, limites e confrontações, feitas pelos próprios sesmeiros.

Mas, o Alvará de 1795 reconhecia o posseiro e tentava reestruturar o sistema de sesmarias, na tentativa de manter para a Coroa a responsabilidade na concessão das terras devolutas.

Por outro lado, a leitura atenta do Alvará, supramencionado, demonstra que a aplicação da Lei de Sesmarias não se desenvolveu unicamente a partir das ordenações régias, mas também a partir de uma estrutura normativa consubstanciada em alvarás, cartas forais e outros documentos normativos, o que torna ainda, mais confuso o processo.

Considerando essa questão estrutural de poder, pois, trata-se de conjuntura com diversas forças atuantes, não se torna dificultoso compreender as razões do desacordo das normas com a realidade que se configurava. Daí, Benatti (2003, p. 38) sinalizar:

> O acesso à propriedade da terra era regulamentado no sistema sesmarial pela Ordenação e pelas diversas legislações esparsas emanadas da Metrópole portuguesa. Após a confirmação, a terra adquiria o status próximo ao que hoje é conferido à propriedade privada absoluta. [...] A legitimação se dava com base no trabalho da terra e a legalização da mesma se deu pela prescrição aquisitiva, transações de compra e venda e testamentos, que eram realizados em documentos privados e "oficializados" nos tabeliães e juízes testamentários.

Assim, de acordo com Benatti (2003: 37), ser possível inferir a existência de dois sistemas normativos no Brasil-colônia: aquele positivado pelas normas portuguesas e aquele fundado no costume brasileiro.

Fato esse já apontado pelos estudos de Zenha (1952, p.433):

> O legislador compreendia o quanto de humano e de útil ia na proteção da posse sem título. A boa política passou a admitir os dois direitos em planos quase iguais. Da proteção ao posseiro de 'terras particulares à proteção do posseiro de terras da coroa, não ia grande diferença.

A respeito disso Jones (1997, p. 41), ainda, registra:

> [...] as contradições entre a legislação e prática da apropriação efetiva, gestadas pelo avanço das posses e pelo não cumprimento das cláusulas de resolubilidade (que legalmente ensejariam a anulação das concessões), aliados à anarquia e ao privilégio - que se transformaram em verdadeira instituição na Colônia - gestaram a situação caótica da estrutura fundiária brasileira que, já no final do século XVIII, era insustentável e que se prolongará, apesar das tentativas reguladoras ao nível jurídico, até ou dias atuais.

Ocorre que os avanços e recuos da normatividade relativa à concessão de sesmarias, no período colonial, estavam associados às expectativas econômicas do Reino e as pressões dos proprietários de sesmarias, que buscavam expandir as suas terras, bem assim dos possuidores ilegais que se tornaram produtores rurais. E, neste sentido, os critérios de distribuição de terras, vão se tornando cada vez mais rígidos e, confusos em termos de legitimação das sesmarias e demais posses territoriais.

Afirma, ainda, Benatti (2003, p. 41), que:

> [...] até fins do século XVII não havia muita dificuldade para legalizar a situação do solo. O processo iniciava com a posse das terras devolutas e o meio jurídico era a aquisição originária solicitando a carta de data. Somente a partir de 1698 é que surgem as complicações formais, pois, além do pedido e do

> registro, era necessário ter a confirmação régia da solicitação e o pagamento de um foro. O Decreto de 20 de outubro de 1753 proibiu a confirmação da sesmaria sem prévia medição e demarcação, dispondo também que as datas somente poderiam ser concedidas a quem não as houvesse recebido antes. Assim, a demarcação e a medição passam a serem obrigatórias, condições resolutivas, cujo inadimplemento importava na caducidade da doação.

Mas, o próprio Sistema Sesmarial, no Brasil irá se extinguir, por meio da Resolução 76 de 17 de julho de 1822, quando se pôs termo a este regime de apropriação de terras. Alves e Silveira (2008), assim registram o fato:

> A doação de sesmarias no Brasil cessa-se a partir de 1822, levando à intensificação da posse e a aglutinação desordenada das terras por particulares. Paralelamente aos objetivos de povoamento e de defesa do território, surgiu a necessidade de adequarem-se as províncias à reorganização geral da economia brasileira, que se conduzia pelas novas diretrizes do capitalismo internacional. E para atender a este princípio econômico ocorreu a política imigratória cujos objetivos básicos eram os de criar o trabalho livre nas áreas de produção para a exportação e de um mercado interno consumidor, além de contribuir com o povoamento estratégico de regiões periféricas.

Mas, importa dizer que essa confusa ocupação territorial promovida pela ineficiência da Lei de Sesmarias e, pela complacência de donatários e sesmeiros ficou ainda mais complicada no final do século XVIII, pela decadência da mineração.

Ao lado de tudo isso, no âmbito da então nascente Lei de Terras, dar-se-á vazão à instituição do processo de compra e venda como forma obrigatória para aquisição de terras, o que faria o Brasil entrar em uma nova era: a modernidade relativa à ordem fundiária, no intrincado e discutido sistema agrário brasileiro.

3. A LEI DE TERRA, PRESSÕES INTERNACIONAIS E A INAUGURAÇÃO DO BRASIL NO CENÁRIO DA MODERNIDADE

O desenvolvimento das forças produtivas, ao final do século XVIII e início do século XIX, impôs uma redefinição da política do, então, Império Brasileiro, no sentido deste não só manter o monopólio do poder, no que tange a sua própria política fundiária, mas também em relação ao uso da mão de obra escrava. O Brasil vivia uma posição vexatória, internacionalmente, uma vez que, no continente americano, nosso país foi o último a abolir a escravidão.

Tal questão estava posta há muito e, a leitura atenta do Tratado de Aliança e Amizade, assinado entre Portugal e Inglaterra, já em 1810, estabeleceu os primeiros passos em direção à pressão britânica pela extinção da escravidão na América Portuguesa, quando, então, se estabeleceu a promessa de gradual da abolição do tráfico para o Brasil, não por razões simplesmente humanitárias.

Naquele período histórico, finais do século XVIII e inícios do século XIX, o relacionamento entre os Estados europeus foi, em maior ou menor medida, baseado na formulação de tratados e o conteúdo dos tratados envolviam o Brasil, como parte integrante do Estado português. Dessa forma, o Tratado, assinado entre Portugal e Inglaterra, em 1810, deu poderes diplomáticos à Inglaterra para exercer pressão sobre o País para o término da escravidão a partir de 1840. Isto será ironicamente explicado:

> Sua Alteza Real o Príncipe Regente de Portugal, estando plenamente convencido da injustiça e má política do comércio de escravos, e da grande desvantagem que nasce da necessidade de introduzir e continuamente renovar uma estranha e factícia população para entreter o trabalho e indústria nos Seus domínios do Sul da América, tem resolvido de cooperar com Sua Majestade Britânica na causa da humanidade e justiça, adotando os mais eficazes meios para conseguir em toda a extensão dos Seus domínios uma gradual abolição do comércio de escravos (ALVES, 2005, p. 78).

Em verdade haviam novos padrões civilizatórios nascentes e estes condenavam a prática do trabalho escravo. A terra, não detinha mais, o significado de poder, que teve em todo o período colonial, ela significava agora um instrumento necessário para produzir bens para o comércio. Assim, a suspensão do trabalho escravo, advinda de imposição do imperialismo inglês se faz presente naquela realidade, como bem explica Ferreira Jr (2008):

> [...] o capitalismo britânico encarava as relações escravistas de produção mantidas em algumas regiões do mundo como um entrave à plena circulação das mercadorias produzidas pela revolução industrial, isto é, colocava dificuldades ao processo de acumulação acelerado do capital em decorrência da ausência de mão-de-obra assalariada.

O alto custo na manutenção de escravos e o medo de que o Brasil viesse a ser maior nação negra do planeta produziram condições favoráveis à vinda de europeus brancos para as terras brasileiras. Mecanismos legais, como a lei Euzébio de Queiroz, de 1850, a Lei de Terras, de 1850 e, a Lei da Abolição, de 1888, compõem um tríduo ao processo de estímulo à imigração estrangeira. Conforme explica Theodoro (2008):

> Nesse contexto, a consolidação da visão, de cunho racista, de que o progresso do país só se daria com o "branqueamento", suscitou a adoção de medidas e ações governamentais que findaram por desenhar a exclusão, a desigualdade e a pobreza que se reproduzem no país até os dias atuais.

Não por acaso ressalta Marconi (2012) que, duas questões foram importantes neste período:

> [...] a Lei n.º 581 de 04 de setembro de 1850 proibindo o tráfico e a entrada de escravos em território brasileiro, fazendo com que a busca de mão de obra livre se tornasse uma necessidade para a lavoura cafeeira e para a agricultura nacional. O outro fato a Lei de Terras, promulgada mesmo mês e ano, que, entre outras coisas, transformou a terra em mercadoria [...].

Houve, então mudanças nos rumos políticos no Brasil, determinados por um novo projeto do governo imperial e, o trabalho escravo que, antes, era o núcleo do sistema produtivo do Brasil Colônia, vai sendo gradativamente substituído pelo trabalho livre. No contexto, de iminência da abolição da escravidão e da chegada dos imigrantes europeus objetivando a substituição da força de trabalho escravista, por um padrão assalariado, uma nova regulamentação do acesso à terra por meio da Lei de Terras de 1850, foi a solução encontrada.

Qual seja, em consonância com os valores sociais emergentes em que se tinha em mente estabelecer, na nova legislação territorial não só aprimorou o conceito de terras devolutas e identificou o Estado como seu proprietário, mas, sobretudo, estabeleceu os parâmetros para aquisição de terras, e, para a vinda de estrangeiros, para trabalhar na terra rural. Nesta sintonia Secreto (2007:39), assinala que:

> Uma questão se apresentava como central: o acesso à terra durante a colônia tinha sido um dos privilégios dos peninsulares e bem relacionados com a metrópole ou as autoridades coloniais, e isto tinha que mudar uma vez desintegrados os impérios coloniais. A ideia de livre-câmbio estava associada outra forma de relação entre o homem e a terra. A terra era pensada como meio de produzir bens para o comércio.

Havia em verdade um novo conceito de Propriedade, que é assim explicado por Secreto (2007, p. 20):

> Este novo conceito de propriedade baseada em princípios econômicos – de economia política e não de economia moral – estava sendo teorizada desde final do século XVIII, mas foi no século XIX e, sobretudo a partir do código napoleônico que ganhou autoridade plena.

Na discussão sobre o direito de propriedade no Brasil, iniciada em Portugal e para aqui transplantada foi, então, forjada uma estrutura nova que entrou em conflito com as concepções jurídicas da Metrópole. Nesta, permitir e incentivar a vinda de estrangeiros para o País, então, foi

considerado fundamental nesta trajetória de modernização no Brasil. E, neste sentido destaca Marconi (2016, p. 205), eis, "um ponto fundamental diferencia o processo de transição para a Modernidade na Europa e no Brasil: a imigração". Sinaliza a respeito Benatti (2003, p. 71)

> Contudo, é preciso esclarecer que os discursos jurídicos brasileiros coloniais não eram descabidos de fundamentação doutrinária, tinham suas justificações nas discussões filosóficas que se travaram nos séculos XVII e XVIII. As duas principais teorias de sociedade daquele tempo que buscavam legitimar o direito de propriedade foram a de Thomas Hobbes (1588-1670) e a de John Locke (1632-1704). Nas duas visões a propriedade é um direito natural e universal.

Assim no projeto de modernidade pensado no País, ao tempo em que produz a abolição da escravatura, introduz novas bases teóricas, que dão sustentação ao processo de compra e venda de terras no Brasil estando este associado à necessidade de mão-de-obra que substituísse os escravos que trabalhavam, principalmente, nas grandes fazendas de café.

Vale dizer que o conceito de modernidade é amplo e, como bem explica Boaventura Santos(1994, p. 31-32):

> [...] o paradigma da modernidade é um projeto sociocultural muito amplo, prenhe de contradições e de potencialidades que, na sua matriz, aspira a um equilíbrio entre a regulação social e a emancipação social .A trajetória social deste paradigma não é linear, mas o que mais profundamente a caracteriza é o processo histórico da progressiva absorção ou colapso da emancipação na regulação e, portanto, da conversão perversa das energias emancipatórias em energias regulatórias, o que em meu entender se deve à crescente promiscuidade entre o projeto da modernidade e o desenvolvimento histórico do capitalismo particularmente evidente a partir de meados do século XIX.

No projeto de Modernidade do Brasil de então, há, assim, um complexo de elementos de ordem econômica que, vai desde uma reformulação

no papel exercido, até então, pelo escravo ao poder econômico representado pela própria terra em demanda de reformulação em matéria de concepção de propriedade territorial, à substituição da mão de obra por trabalhador assalariado.

Eis a forma em que se estabeleceu as "condicionantes" para a nova forma de aquisição de terras: reconhecer as posses havidas, mas estabelecer novas formas de aquisição, por meio de um processo de compra e venda. Não foi, apenas, fruto da acomodação das relações sociais aqui no Brasil, objetivada pela vinda de mão de assalariada de estrangeiros ou pela instituição do processo de compra e venda de terras, mas todo esse misto de relações determinadas pelas imposições da metrópole inglesa, representando o avanço do capital, sustentado pelo liberalismo econômico.

A nova Lei de Terras, editada no Brasil em 1850, mediava novas relações, não aquelas criadas no próprio Império, mas, sim, aquelas transplantadas do mundo econômico. Por isso as formas coloniais de acesso à terra, em que se utilizava da mão de obra escrava implementada, até então, perderam a legitimidade a partir do século XVIII, levando junto a decadência do Sistema Colonial.

Pela aprovação da Lei de Terras, de 1850, foram construídos diferentes caminhos legais dando acesso ao direito de propriedade. Como bem explica Treccani (2001):

> A nova lei criou quatro caminhos fundamentais para o reconhecimento de propriedade: revalidação das cartas de sesmaria que, apesar de não terem observados as demais exigências legais comprovassem o cultivo da terra; a legitimação das posses, a compra das terras devolutas e doação (este último instituto aplicável só na faixa de fronteira).

São caminhos distintos, para tratar a posse, o que de fato já vem estampado no próprio caput da Lei de Terras[3] e, a posse tornar-se-á meio

[3] BRASIL. Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: em: www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 23 jun. 2024. Caput: Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso,

de aquisição da propriedade, abrangendo a transferência das terras, podendo estas ser transferidas do patrimônio público ao patrimônio do particular, adquirindo o posseiro, terras caracterizadas como devolutas, elevando este ao status de proprietário.

Na discussão que se segue, dois Institutos Jurídicos serão explicitados, em razao da discussão que provocaram no Parlamento brasileiro de então: a legitimação da posse e o processo de compra e venda, este com impeditivos à aquisição de terras por estrangeiros.

3.1. O instituto da Legitimação da Posse

Ao buscar-se entender a Legitimação da Posse, na Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), instituto a que se atribui a qualidade de ser genuinamente nacional, vez este, segundo Donzele (2000), foi instituído primeiramente, no Brasil, temos em seu artigo 5º a seguinte determinação:

> Artigo. 5º – Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por usucapião primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardada as regras seguintes [...].

Meirelles (1999, p. 480) conceitua o instituto como "modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização ocupada por longo tempo por particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso".

Observa-se, de acordo com Stefanini, citado em Donzele (2000) que se trata da:

> [...] exaração de ato administrativo, através do qual o poder público reconhece ao particular que trabalha na terra a sua condição de legitimidade; outorgando, ipso facto, o formal domínio pleno.

assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de extrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação extrangeira na forma que se declara.

Cumpre lembrar com Treccani (2001), a aceitação que o Instituto da posse, tinha no período:

> A posse era reconhecida e prestigiada como forma de obtenção do domínio, mas se exigiam como condições imprescindíveis, a cultura efetiva e a demarcação das terras, que teriam que ser efetuadas sob as ordens e orientações da Repartição Geral das Terras Públicas. A revalidação das cartas de sesmarias e a legitimação das posses não eram, portanto, atos automáticos, realizáveis ex-oficio, mas precisavam ser requeridos e o processo de incorporação no patrimônio particular devia respeitar precisas normas administrativas.

Da análise da legitimação das posses, percebe-se dois requisitos: o cultivo e a morada habitual. Trata-se de preocupação, com o plantio e com morada habitual do posseiro, ambos presentes nos conceitos atuais de posse-trabalho ou de posse-moradia.

Essas duas exigências, caso não cumpridas faziam exsurgir as terras devolutas, nos moldes dos artigos 8º e 11 da Lei, que nesta qualidade deveriam retornar ao Estado, que poderia destiná-las à venda, de acordo com o interesse público. Vejamos, o que registra Zenha (1952, p. 434) a respeito, quando das discussões na câmara dos Deputados, por ocasião da aprovação da Lei de Terras:

> A obrigação de medir e demarcar os terrenos, não só os havidos por sesmarias como os havidos por posses, alarmou tôda a câmara. A pobreza da maioria absoluta dos proprietários e detentores e a falta de técnicos suficientes para fazer o levantamento em todo o território nacional, eram dois motivos poderosos que militavam contra o artigo que exigia a demarcação.

Tais condições resolutivas, no entanto, não anulam a proteção que a posse recebera, tanto no período colonial, quanto no Império brasileiro, no momento do debate do projeto da Lei de Terras n.º 601 de 1850. Fica explicito, no debate, a afirmação de prestígio da posse levantada por Trecanni como acima se assinalou.

Os estudos clássicos de Zenha (1952, p. 435) que, abrangem um panorama desde a análise das regulamentações das Sesmarias, demonstram que:

> A preocupação de proteger o possuidor de boa-fé é clara em quase todos estes diplomas a lei reconhecia a situação de fato, privilegiando o possuidor a ponto de pô-lo em condições de dispensar o auxílio do direito comum, o qual, no caso de turbações, lhe oferecia os interditos possessórios.

Os estudos de Zenha (1952, p.436), que abrangem uma análise desde o Alvará n.º 05/1795 que trata da regulamentação das Sesmarias, também, demostram com clareza essa questão quando apresenta a indicação dos propósitos de se constituir, em 1843, na Câmara dos Deputados, uma Comissão que iria discutir o projeto da Lei de Terras, que seria aprovada em 1850.

Vejamos a justificativa de indicação da referida Comissão, nesta já se refere ao "direito dos posseiros de terras devolutas":

> Indico que a Comissão de Justiça civil, atendendo à necessidade de se firmar o direito dos posseiros de terrenos devolutos, e de se estabelecer para o futuro normas fixas sôbre a propriedade, domínio direto ou indireto das terras que foram concedidas por sesmarias que se não confirmaram legalmente, ou toma das por posses e cultivadas em paz, e por não interrompido tempo, formule e proponha um projeto de resolução que, ao mesmo passo que puder dar um rendimento à fazenda pública com a criação de um diminuto impôsto territorial que até sirva para o conhecimento perfeito da estatística, confirme as sesmarias e posses existentes, fazendo-as demarcar, e assegurando as fortunas particulares, discutindo-se este projeto com a devida urgência. (Zenha, 1952, p. 436).

Mas não sem se precaverem do que hoje se denomina "grilagem de terras":

> Em outro debate profligava-se o sistema das posses e não se admitia a sua proteção. Elas, em geral, eram

> produtos de manhosos arranjos. Um deputado dizia que era velho já o costume de "penetrar em terreno inculto, edificar uma ridícula casinha, lançar na terra algumas sementes, afincar duas ou três está para qualquer proclamar-se sem ônus de nenhuma natureza senhor do terreno de que se apropria e de tudo quanto verte para êle, forcejando sempre por confundir os seus limites, falando em piões, marcos, etc. etc. (Zenha,1952, p. 436).

Zenha (1952, p. 436) afirma que apesar da proteção da posse que houve, naquele período, porém, ela aparecia em alguns dos debates por que passara o projeto de aprovação da Lei de Terras, de forma intensa, chegando-se até a insinuação de que "a lei a votar-se era feita para os posseiros".

Mas a discussão sobre uma possível má-fé é suplantada pela observação dos benefícios que seriam advindos com Legitimação das Posses. Fundada em questões econômicas e sociais, a recomendação era a de que a análise deveria observar, também:

> [...] o quanto a sociedade em geral se beneficiava quando um trato de terra que era possuído e trabalhado, sem excedentes e, que dever-se ia proteger-se uma posse assim, uma vez que ela representava o abrigo e a alimentação de uma família.

Com tal complacência com a posse demonstra este autor, ao final, que no substitutivo do Projeto da Lei de terra, que fora discutido em 1843, o próprio Senado reconhece que ao se instituir a Legitimidade da Posse, não se praticava uma liberalidade, mas sim que:

> O Estado reconhecia a situação e a aceitava não porque ela tivesse fôrça contra o poder público e, sim porque, admitindo-a, praticava êle ato de interesse coletivo. UM ("Anais da Câmara dos Deputados", 1843, 11, p.454). (Zenha.1952, p.436).

O texto da Lei nº. 601/1850, conforme o autor acima, foi debatido em ambas as casas legislativas de então – Câmara e Senado – e, apesar de toda a discussão a respeito da (in) viabilidade da exigência de demarcação das terras.

O texto foi aprovado, com bastante complacência nas discussões do Instituto de Legitimação da Posse, dada ao histórico de aceitação acima exposto. Entretanto, apesar disso ao final a Lei n.º 601/1850 mantem as exigências, estas serão bastante precisas nos artigos 8º e 11 da Lei, que , em muito dificultaram a possibilidade de regularização das Posses. Vejamos:

> [...] Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto. [...]
>
> Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar titulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por effeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo. Esses titulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, pagando-se 5$ de direitos de Chancellaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outrotanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4$ de feitio, sem mais emolumentos ou sello. [...]

A finalidade da Legitimação da Posse no período não difere muito da finalidade, hoje, atribuída a esse Instituto: "outorgar a propriedade das áreas públicas ocupadas, cujas posses forem consideradas regularizáveis [...]" (Rocha, 2010, p. 144).

Após a Lei de Terras, o instituto ganhou status constitucional e, vem estampado na Constituição de 1946 em seu artigo 156 e, depois na Constituição de 1967, artigo164 e, na Constituição de 1969, no artigo 171.

Atualmente, a legitimação da posse, ainda perdura em nosso ordenamento. Está prevista, no artigo 24 e 99 do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504/64, igualmente como um instituto jurídico de índole administrativa a regularizar a posse. Este prevê a transferência de domínio de terras

públicas ao particular cumpridas exigências ali previstas. Também a Lei n. º 6.383 de 1976, que dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, prevê em seu artigo 29 a legitimação da posse de, até 100ha de área continua, ao ocupante de terras públicas.

Mas o mais recente diploma a tratar da regularização da posse é a Lei nº. 13.465/2017. Esta prevê dois institutos que, embora distintos se assemelham: a legitimação fundiária e a legitimação da posse.

A legitimação fundiária constitui-se, na previsão da Lei nº. 13.465/2017, forma originaria de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do poder público, aquele que detiver área pública ou privada, aplicável, entretanto, tão somente aos núcleos urbanos. Está previsto, na Sessão III (Da Legitimação Fundiária) em seu artigo 233. Vejamos:

> Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Na Sessão IV da mesma Lei, se prevê no artigo 25 a Legitimação da Posse, restrita sua aplicação em áreas rurais:

> Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. [...] § 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Enfim, festejado por uns, colocados em discussão por outros, como acima se viu, a posse vem sendo tratada de forma complacente desde o período colonial tendo adquirido status legal, a partir da Lei n.º 601

de 1850, perpassando legislação a legislação, revigora-se agora, na novel legislação, criada especialmente para tratar da Regularização Fundiária.

3.2. O instituto da compra e venda de terras no Brasil: sua inauguração e a relação com o início do processo de Colonização estrangeira no País

O outro caminho legal instituído pela Lei de Terras para o acesso a propriedade, referido por Trecanni (2001), foi a instituição do processo de compra e venda de terras,

Assim, o debate sobre a aprovação da Lei de Terras, na Câmara dos Deputados e no Senado, não se restringiu a aprovação do instituto da Legitimação da Posse. A adoção do instituto da Compra e Venda de terras esteve acompanhado da vinda de estrangeiros, integrantes do(s) Programa(s) de Colonização do período.

Apoiado na Constituição outorgada, em 1824, o Primeiro Imperador do Brasil foi, pessoalmente, responsável pela implantação de um projeto colonizatório destinado à ocupação e à defesa de parte do território nacional, entretanto, a política imigratória adotada por D. Pedro I, voltada para a implantação de núcleos coloniais, provocou uma forte reação da classe latifundiária, contrária ao financiamento da colonização, levando o próprio parlamento de então a emitir parecer contrário à aprovação de orçamento que previa o financiamento público da colonização. Não por acaso Iotti (2010, p.15), registra que:

> [...] a análise da legislação do período imperial permite inferir que a imigração estrangeira para o Brasil sofreu uma série de marchas e contramarchas. Basicamente até 1840, a política imigratória brasileira estava voltada para a criação de núcleos coloniais baseados na pequena propriedade.

Mas a disputa, entre o Imperador e o Parlamento, terá grande expressão nas casas parlamentares durante o longo processo de aprovação da Lei de Terras. Sobre esta disputa entre o Imperador e os interesses contrários a colonização, com mão de obra estrangeira que Iotti (2010, p. 15), assim comenta:

> Como era de se esperar, a reação dos grandes proprietários também se fez sentir no Parlamento. Em 15 de dezembro de 1830, a Lei do Orçamento, suspendendo os créditos para a colonização estrangeira, foi uma manobra do Parlamento para acabar com a colonização, na medida em que tornou impossível qualquer nova tentativa de subvenção a vinda e estrangeiros e, colocou em perigo as colônias já existentes [...]. Em 7 de abril de 1831, D. Pedro I abdicou ao trono brasileiro e a imigração subsidiada pelos cofres públicos foi abandonada.

Com a abdicação de D. Pedro I, tem-se, então, a substituição da política de imigração subvencionada pelos cofres públicos, por uma maior autonomia às províncias. E, neste sentido pode-se afirmar que, no Brasil, a colonização oficial antecedeu à particular, caracterizando-se como um projeto intervencionista na sociedade que interessava diretamente ao Estado.

A imigração constituía-se condição para a colonização, mas era necessária que as províncias colaborassem com os custos dessa. É uma forma de subvenção à entrada de estrangeiros no país. Trata-se de uma tentativa de divisão de responsabilidades, com a obra da colonização e com o projeto de modernização e desenvolvimento do Brasil Império.

A consequência inicial será a sensível diminuição da vinda de estrangeiros para o País, uma vez que as províncias não dispunham de recursos para arcar com a subvenção da vinda de imigrantes. Urgia a retomada pelo governo imperial. É neste sentido que, Abreu e Lago (2012, p.11) destacam:

> Entre 1822 e 1850 a imigração europeia foi muito modesta, especialmente se comparada ao influxo de escravos africanos. Estatísticas incompletas mostram apenas 14.984 entradas de imigrantes livres no período (IBGE, O Brasil em Números, 1960, p. 12). Houve inicialmente, por parte do governo imperial, a tentativa de promover "colônias" agrícolas de imigrantes europeus, principalmente alemães e suíços, seguindo os exemplos de Nova Friburgo e de Leopoldina (Bahia), criadas sob D. João VI. [...]. Destaca-se no Rio Grande do Sul, colônias agrícolas de

> pequenos proprietários, por iniciativa pública (governos provincial e imperial) e privada, que foram muitas vezes bem-sucedidas. Em contraste, algumas iniciativas públicas e privadas de colonização europeia no Nordeste, a partir de 1850, não foram bem-sucedidas.

Isto demonstra que neste período, as tentativas oficiais de atrair lavradores europeus por meio de medidas legislativas obtiveram um sucesso limitado.

Independente dessa disputa em curso, os proprietários das grandes fazendas começaram a buscar trabalhadores assalariados, em países da Europa (Itália, Alemanha, etc.) período em que aumentou muito a entrada de estrangeiros, vindos daquele continente. Mendes (2009, p. 173-184) registra que:

> Foi no bojo das transformações que a economia brasileira atravessou ao término das Regências (1831-1840) – com a substituição do açúcar pelo café como principal gerador de capitais – que se deu a primeira tentativa de parceria, destinada a promover a vinda sistemática de trabalhadores europeus para os cafezais de São Paulo. Empregavam-se, então, naquela cultura, contingentes maciços de maciços de escravos de origem africana, em seguimento ao regime de produção predominante na cana-de-açúcar. Em 1840, o senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro trouxe 90 lavradores da região do Minho, Norte de Portugal, para trabalhar como parceiros em sua Fazenda Ibicaba, próxima à cidade de Limeira, na província de São Paulo.

Entre os legisladores, a alternativa de colonização estrangeira passará a ser quase que unanimidade. As divergências passam a referir-se, apenas, aos questionamentos quanto às formas do financiamento do processo de imigração. Isto irá influir nos debates de aprovação da Lei de Terras, de 1850. Nesta sintonia Secreto (2007, p. 51), assinala que:

> Uma questão se apresentava como central: o acesso à terra durante a colônia tinha sido um dos privilégios dos peninsulares e bem relacionados com a

> metrópole ou as autoridades coloniais, e isto tinha que mudar uma vez desintegrados os impérios coloniais. A ideia de livre-câmbio estava associada outra forma de relação entre o homem e a terra. A terra era pensada como meio de produzir bens para o comércio.

O que de fato estava subjacente eram as formas diferentes de conceber a propriedade da terra. Esta, até então, fora constituída por meio de concessão, com a transferência das terras do patrimônio público para o patrimônio privado. Secreto (2007, p. 16), registra que:

> [...] uma leitura dos debates parlamentares revela um conflito entre duas diferentes concepções de propriedade da terra, de política de terras e de trabalho. Estas duas concepções seriam uma maneira moderna e outra tradicional de encarar o problema. [...] a lei de terras operou a transição entre um período no qual a terra era concebida como domínio da Coroa e um período no qual se tornou de domínio público; entre um período em que esta era dada em doação e outro em que era vendida como mercadoria; entre um período no qual o domínio da terra representava essencialmente prestígio social e outro em que representa poder econômico.

E, complementa a autora acima:

> [...] dizia a lei de terras a respeito do futuro – sancionando a venda como forma de alienação da terra pública, o seu dispositivo sobre medições, o estabelecimento de preços fixos, etc. – copiava o espírito das leis de terras dos Estados Unidos, cuja forma de prosperidade teria maravilhado os legisladores brasileiros. (Secreto, 2007, p.15).

A fala do então Deputado Bernardo de Souza Franco (Anais do Parlamento, 1843), defendendo a ideia de compra e venda de terras nos debates do Projeto da Lei de Terras destaca um novo conceito de acesso à propriedade e a explícita restrição à aquisição da propriedade imobiliária por estrangeiros:

> [...] queremos que d'ora em diante ninguem possa occupar e trabalhar terras devo lutas, senão comprando-as ao governo, queremos evitar que trabalhadores livres, que nos vierem de outras partes do mundo possão chegar ao Brazil e em lugar de trabalhar por conta dos proprietários de terras por algum tempo ao menos [...], achem logo terras devolutas que vão trabalhar por sua propria conta [...] e concorrão assim para a ruina dos actuaes proprietários que, por falta de braços, não poderão cultivar as terras que possuem (Anais do Parlemanto, 1843).

A intenção subjacente ao Projeto foi bem explicitada, no sentido de encarecer o preço da terra, como forma de torná-la inacessível aos que só possuíssem força de trabalho. Neste sentido, Gadelha (1989, p. 153-162), registra, porque:

> [...] em um pays onde ha terrenos vastos, e uma população muito minguada, o meio mais efficaz de promover a colonização é encarecer as terras, de maneira que sem impossibilitar aquelles que têm capitaes para compral-as, de tirar de sua cultura avantajados lucros, inhiba todavia aos colonos que não trazem outro capital.

A afirmação da autora acima diz respeito a interveniência dos fazendeiros do café, com representação no Senado e, que retardariam por sete anos a aprovação do Projeto, que retornou à Câmara com algumas alterações.

Assim, nesse contexto, de iminência da abolição da escravidão, da chegada dos imigrantes europeus para substituir essa força de trabalho e de construção de nova produção legislativa, realizada sob a pressão internacional, proibindo o tráfico de navios negreiros, a regulamentação do acesso à terra por meio da Lei de Terras de 1850 foi a solução encontrada.

Isto será tratado logo no seu artigo inaugural, que determina que "Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra"(Lei n.º 601/1850, art. 1º).

Procurava-se, assim, contrabalançar os efeitos da abolição, incentivando a colonização através da possibilidade da aquisição de lotes de

terras devolutas, por meio do processo de compra e venda, explicitado no artigo 1º da Lei.

A Lei de terras irá promover, assim, o estancamento do acesso à terra, por meio de concessões dadas em sesmarias e promoverá a compra e venda além de ditar parâmetros para a vinda de trabalhadores estrangeiros no processo intitulado colonização.

O então Deputado Souza Franco em discurso proferido na sessão de 28-07-1843 (Anais do Parlamento, 1843), registra a calmaria e os turbilhões da solução encontrada naquele momento:

> Consiste a belleza ou essencia da colonização, segundo o systema moderno, em que as terras cultiváveis estejão em tal proporção com os braços que nellas se empregão, que tenha sempre proprietário ou emprehendendo braços sufficientes para a cultivar no todo, e os trabalhadores proprietários que os assalarie; diminuir o número dos trabalhadores ou augmentar o das terras, é sustentar o desequilíbrio no sentido que nos aflige.

Assim a questão acaba regulamentada no artigo 18 da Lei de Terras de 1850:

> Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração pública, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.

O que se pretendia segundo, Marconi e Bezerra Neto era que:

> [...] a vinda de imigrantes europeus permitiria valorizar o trabalho, povoar o território através do estabelecimento de núcleos coloniais com propriedades de um tamanho médio pré-determinado. Os imigrantes que não fossem agricultores poderiam ser dirigidos para as cidades e desenvolver as Artes

> e Ofícios e colaborar, tanto uns quanto os outros, para o progresso, a civilização e a moralidade do país. Tendo os autores como referencial os padrões europeus [...].

Assim, ao contrário da colonização, promovida, com sustentação da Lei das Sesmarias, que fazia do Brasil uma espécie de extensão da metrópole, este novo conceito regulamentar jurídico, acabou por instituir, uma nova organização política e social.

Vale assim lembrar com Benatti que ao mesmo tempo em que a Lei de Terra proibia a posse, permitindo somente a compra, mas, alguns artigos permitiam o usucapião de terras devolutas e, para este autor, essa foi uma forma de permissão para que os, então, grandes proprietários de terra continuassem a expandir seus latifúndios sem precisar de comprar.

Conforme este autor, a discussão sobre a possibilidade de usucapir terra devoluta é antiga, vem desde o século XIX e no formato adotado pela Lei de Terras, a propriedade privada moderna (demarcada, titulada) só irá se consolidar, no Brasil, depois da década de 30. Já no século XX, ou seja, depois do Código Civil, de 1916.

Se de um lado a Lei se constituiu um marco de passagem para a modernidade, tal transição ocorreu, concomitantemente, com a preocupação de reserva de território ao nacional. Por outro lado, a expansão das lavouras cafeeiras, o crescimento industrial, a adoção do trabalho assalariado e a urbanização abriram caminho para os primeiros trabalhadores assalariados: os imigrantes europeus não portugueses.

Estava a Lei, em consonância com os valores sociais emergentes. Promoveu, ao se instalar, o processo de compra e venda. A novel legislação, possibilitou, também, o aumento do valor das terras dificultando sua aquisição, por parte do imigrante estrangeiro e, com isto garantiu que o imigrante alugasse seu trabalho, principalmente ao fazendeiro do café, antes de obter meios para se tornarem proprietários.

Não por acaso, logo após se inaugurar a forma republicana de governar o Brasil, o Governo central cede à pressão pela descentralização promovida, principalmente, pelo Governo de São Paulo, que advoga para si a preferência para gestão de suas terras, vez que ao contrário dos outros atores da cena republicana, dispõe de recursos para mantê-la. Como

bem colocam Guedes e Reydon (2012, p.530):

> A descentralização político-administrativa, irá favorecer a prática da regularização fundiária, uma vez que os Estados ganharam toda a terra devoluta (pertencente ao Estado) e puderam dela dispor livremente. [...], houve preocupação em regular a terra atestada pela tentativa frustrada de regulação da propriedade através do Registro Torrens (1891), segundo o qual os posseiros e proprietários poderiam obter o título definitivo por meio de petição não contestada. Por outro lado, a possibilidade de legalização das posses em 1895 e em 1922 (referentes às posses entre 1895 e 1921) acabou por criar as condições para que as posses perdurem e se enfraqueça a regulação do mercado de terras como expresso na Lei de Terras de 1850.

A liberalidade na gestão do patrimônio territorial herdado variou de estado para estado e acabou por criar uma ambiguidade: de um lado a facilidade na concessão de títulos e, de outro a incapacidade de regular o mercado de terras nascente.

Hoje o contrato de compra e venda de imóvel, faz parte dos documentos que comprovam o direito de propriedade devendo este ser realizado por escritura pública A escritura pública é da substância do ato e, se a compra e venda for por instrumento particular será, este, interpretado como mera promessa de compra e venda, que não se presta para efetuar o registro transmissivo da propriedade. E, mesmo na condição de promessa de compra e venda deve ser levada a registro, no Registro de Imóveis, não obstante não opere a transmissão da propriedade, conforme preceitua o Código Civil (arts. 462 a 466). Incorporou-se, pois, definitivamente o instituto da compra e venda de terras, no Direito Brasileiro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração das possibilidades e limites de um determinado quadro normativo implica o conhecimento das questões que levaram ao disciplinamento jurídico inicial da realidade econômica, social e cultural

regida por essa normatividade. É com essa premissa que se aponta o interesse e a importância em refletir sobre as forças que se amalgamam na constituição e/ou modificação de uma determinada ordem regulatória no âmbito de um ordenamento jurídico.

O olhar para o passado não significa o desejo de retorno ou de reconstituição, mas de compreensão e enriquecimento da leitura das atuais normas jurídicas aplicáveis à economia, à sociedade e à cultura que outrora foram reguladas por outros dispositivos jurídicos.

Estes são os alicerces de investigar-se a Lei n.º 601 de 1.850, conhecida também como Lei de Terras, marco histórico da organização da propriedade fundiária no Brasil. Inquestionavelmente, esse documento legislativo é um ponto inescapável na compreensão do mosaico fundiário brasileiro, assim como de sua Política Fundiária e dos novos dispositivos jurídicos incidentes sobre ela.

A situação fundiária brasileira, basicamente no seu desenho primevo, estruturadas em sesmarias, inicialmente regidas pelo sistema sesmeiro português, vai adquirindo complexidade diante das modificações desse sistema, em resposta às demandas da realidade geográfica da Colônia, aos interesses econômicos derivados da produção colonial, às tramas sociais coloniais e, ainda, às necessidades políticas das autoridades coloniais e da própria manutenção do estatuto colonial.

Esse fenômeno foi de tamanha envergadura que o poder metropolitano em 1795, através do Alvará de 5 de outubro, acusou-o de fonte de "abusos, irregularidades e desordens". Justificou assim o Alvará, que se propunha ser um "Regimento" do sistema sesmeiro. Entretanto, as forças da Colônia lograram suspendê-lo já em 1796.

Parte dessas motivações, que levaram tanto à derrocada do sistema sesmeiro, quanto à suspensão do Alvará, constitui-se na existência de posses sem legitimação de doações do Poder Público, derivadas da necessidade produtiva, do mesmo modo que outras posses decorrentes das necessidades de sobrevivência de segmentos vulneráveis da sociedade colonial. Vale consignar, portanto, que já durante a vigência inicial do sistema sesmeiro proliferaram as posses fundiárias.

Deve-se refletir que nenhum poder ou direito de conquista implica a propriedade da terra, de maneira que o Poder Metropolitano, também

não possuía a propriedade da terra. Esta somente começa com a apropriação pelo ser humano, isto é, pela utilização da terra em seu benefício e pela defesa dessa utilização contra os demais circundantes. E, disso há registro, no comentário de que a transformação da apropriação em propriedade dava-se pela compra e venda, testamentos ou outros documentos privados reconhecidos por tabeliães e juízes.

A extinção do Sistema Sesmarial pela Resolução 76 de 17 de julho de 1822 legitimou a forma de apropriação pela simples posse e defesa desta. Este chamado Regime de Posse é, destarte, algo que já existia e vicejava no Sistema anterior (Sesmarial). Nessa ocasião, passa a ser o único para a incorporação da terra ao patrimônio do indivíduo.

De qualquer sorte, tanto no Sistema Sesmarial, quanto no Regime de Posse, a apropriação não é fruto de um pagamento, mas de uma doação ou de uma posse. Algo que em seguida será modificado. Em ambos, sesmaria ou posse, é necessária a adição da atividade agrária. Isto é, na sesmaria, o donatário compromete-se em fazer a terra produzir em determinado prazo. Na posse, essa se revela pela existência da atividade agrária, que demonstra o poder de fato do titular sobre a terra e o reconhecimento social do fato pelas demais pessoas que relacionam com o imóvel rural produtivo (empresa agrária). Aqui, mais um fator aparece, que é a vinculação da terra rural com o trabalho. Esses fatores foram importantes na configuração da legislação que vai por termo ao Regime de Posse.

A questão do trabalho rural é tida pelos estudiosos como fundamental na criação da Lei n.º 601 de 1.850 – Lei de Terras. Não só a liberdade de apropriação de terras, que o fim do Sistema Sesmeiro propiciou, assim como a já comprovada ineficiência deste último, levaram à edição do regime de terras de 1850. Mas, também, e importantíssimo para esse novel disciplinamento jurídico fundiário, o mercado de trabalho rural foi ponto crucial.

Pressões internacionais, aspectos de economia política, que não indicavam o trabalho escravo, a solução da imigração, considerações de cunho humanitário, tudo se junta para impor a necessidade de uma regulação jurídica da terra. Essa ordem será consubstanciada na Lei de Terras.

É de se notar que a pressão internacional já vinha se fazendo sentir desde 1810, quando foi assinado o Tratado de Aliança e Amizade entre Portugal e a Grã-Bretanha, que estabelecia entre outras coisas, a promessa de gradual abolição do tráfico de escravos para o Brasil. Com a independência, o Brasil caiu na vexatória situação internacional de ser um dos poucos países das Américas a continuar a ter escravidão (o Brasil foi o último do continente a abolir a escravidão).

O alto custo da mão-de-obra escrava, os princípios do livre câmbio, a compreensão cada vez mais disseminada de que a terra devia ser encarada como fator para a produção de bens para a indústria e para o comércio levaram a postulação de que ela deveria ficar à disposição daquele que tivesse objetivo de fazê-la produzir e, portanto, de investir. Esta disposição seria marcada pelo dispêndio de capital para adquiri-la (pagamento por ela). Todos esses fatores demonstrariam a entrada do Brasil no cenário da Modernidade.

Assim, a Lei de Terras regulariza as situações de fato então existentes, como aprimora e expressa um conceito de terras devolutas e consigna a sua propriedade ao Estado nacional – a Coroa Imperial. Estabeleceu os parâmetros para aquisição dessas terras (somente por meio oneroso, permitiu doações somente em faixa de fronteiras). Estabelecia, ainda, diretrizes para a vinda de estrangeiros para trabalhar na terra rural. Verifica-se, portanto, uma estreita ligação entre a propriedade da terra e o mercado de trabalho rural.

Entre as formas de aquisição da propriedade estabelecida pela Lei de Terras estava a legitimação de posse, conforme o artigo 5.º dessa Lei. Os doutrinadores, centrando num ou noutro ponto, apontam, em unívoco, que o instituto caracterizava-se pela transferência de domínio da terra devoluta (e, portanto, pública) para o particular que a estivesse utilizando. Era, pois o reconhecimento do "direito natural" da apropriação.

A legitimação de posse foi amplamente debatida no Parlamento Imperial durante toda a construção da Lei de Terras, com posicionamentos favoráveis e outros contrários. Estes últimos centrados, sobretudo, na figura do que bem mais tarde seriam chamados de grileiros. Isto é, aqueles que simulavam a utilização da terra rural para obter a sua propriedade.

O objetivo da legitimação de posse era garantir a propriedade daque-

le que fazia a terra produzir. Porém, os critérios para o reconhecimento dessa legitimação eram tais (demarcação, registro, pagamentos de encargos, etc.), que o instituto jurídico não teve o condão de sanar as irregularidades fundiárias, principalmente a ocupação sem título que a legitimasse. De modo que persistiu a situação fundiária que deu origem à legitimação de posse, gerando a necessidade frequente de regularização.

A legitimação de posse é instituto jurídico necessário a ponto de ter-se constitucionalizado (Constituições brasileiras de 1946, art. 156; de 1967, art. 164 e de 1969, art. 171). Na legislação brasileira foi objeto da Lei n.º 4504 de 1964 – Estatuto da Terra – ET; da Lei n.º 6.383 de 1976; e da Lei n.º 13.456 de 2017.

Outro ponto que demonstra a importância da Lei de Terras é a inauguração da compra de terras públicas. Estas até aquele momento eram objeto de doação do Poder Público. Pelo Artigo 1.º da mencionada Lei ficaram proibidas as aquisições de terras devolutas (terras públicas) por outro título que não o de compra.

As discussões da questão no Parlamento não foram pacíficas, uma vez que não se podia permitir que elas fossem vendidas a baixo preço, de modo a permitir que aqueles desprovidos de capitais a adquirissem. Vale dizer, teria que ser por um preço que impedisse que o recém-liberto, assim como o imigrante recém-chegado, logo passassem a possuir a propriedade da área que trabalhassem. Pois, esse fenômeno iria diminuir a mão-de-obra dos estabelecimentos agrários de larga escala, ou criar obstáculos para que os imigrantes trabalhassem neles.

A discussão encaminhou-se para a pacificação diante da iminência da abolição e da necessidade de importação de mão-de-obra. É assim que a Lei de Terras, no seu artigo 18 vai autorizar o Governo a mandar vir anualmente à custa do Tesouro certo número de colonos livres. Desse modo institui política de imigração no bojo da Lei de Terras. Cabe ressaltar que esses colonos veriam para ser empregados "pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas" (Lei nº. 601/1850, art. 18).

Ambos os institutos, a Legitimação da Posse e o processo de Compra e Venda, pode-se dizer, que se constituíram formas de controle articuladas, para colocar ordem ao mosaico fundiário existente.

O primeiro busca legitimar as posses existentes como forma de direi-

to e o segundo busca para criar impedimentos à aquisição da propriedade rural aos estrangeiros, que, então incentivados por diferentes Programas de Colonização tiveram, a si, negada a possibilidade de acesso imediato à terra, pois a sua intenção, de fato, foi a substituição da mão de obra escrava pela mão de obra dos colonos estrangeiros, em virtude de compromisso assumido pelo País.

Neste período de regularização fundiária instituída pela Lei nº. 13.465 de 2017, podem-se trazer algumas ponderações aportadas pela história jurídica brasileira sobre o assunto. O primeiro, tomar cuidado para não constituir um cipoal de normas, que gere obscuridade e sirva de instrumento para que se viceje a fraude. O segundo, ter sempre em mente que a regularização deve legitimar a posse agrária de estabelecimento de dimensão capaz de ser utilizada pelo titular. E mais, que essa regularização não deve ter critérios que impossibilitem o posseiro de ter o seu direito reconhecido, pois isso somente gerará a continuidade do caos fundiário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P.; LAGO, L. A. C. A economia brasileira no Império, 1822–1889. Texto para discussão n. 584, Rio de Janeiro, PUC-Rio, Departamento de Economia, out. 2012. Disponível em: http://www.econ.pucrio.br/ file:///D:/Downloads/uploads_adm_trabalhos_files_td584.pdf. Acesso em: 24 maio 2024.

ALVES, F.D. e SILVEIRA, V.C.P.S. Evolução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: espaço agrário, migração e estrutura fundiária. In Caminhos de Geografia. Uberlândia v. 9, n. 26 Jun/2008 p. 1 - 15 Página 1 - revista online. Disponível em: http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.htm ISSN 1678-6343. Acesso em: 12 abr. 2024.

ALVES, F.N. A questão da dependência nas relações internacionais: a gênese da preeminência britânica no Brasil. BIBLOS - Revista do Instituto de Ciências Humanas e Informação, Rio Grande, v. 17, p. 71-85, 2005. Disponível em: < http://www.seer.furg.br/ojs/index.php/biblos/article/view/240/53>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BENATTI, J.H. Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil:

apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese de doutoramento. Curso de Doutorado Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, PA / 2003.

BENJAMIN, A.H.V. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 41-60, out. / dez. 1996. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/20711. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Alvará de 5 de outubro de 1795, in PINTO JUNIOR Joaquim Modesto e FARIAS Valdez (ORG), Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata, Brasília: MDA, 2007 V. III. Disponivel em https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/ColetaneaAgrariaTomoIII.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devoluta: Mai:2020.s do Império. Disponível em: em: www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providencias. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm. Acesso em: 05. jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 26 fev, 2024.

BURKE, P. Abertura: a nova história, seu passado, seu futuro. In Burke, P. A escrita da história: novas perspectivas (org.). Trad. Magda Lopes. 2.ed. São Paulo: UNESP, 1992.

DINIZ, M. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. REV. Histórica. ed. n. 02, 2005. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/Sesmarias.pdf. Acesso em: 17 mar. 2024.

DONZELE, P. F.L. Legitimação e regularização de posse. In Revis-

ta Jurídica, n. 2, Jan. – Dez. - 2000, Anápolis/GO, UniEVANGÉLICA. Disponivel em: file:///D:/Downloads/554-Texto%20do%20artigo-1604-1-10-20130923%20(1).pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

FERREIRA Jr., A história da educação brasileira - História da educação 2. Coleção UAB-UFSCar. Pedagogia. Módulo 02. São Carlos: Edufscar. 2008: p. 58-59.

GADELHA, R.M.A.F. A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão capitalismo e força de trabalho no Brasil do Século XIX. R. História, São Paulo. 120, p. 153-162, jan/jul. 1989. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599/20662. Acesso em: 10 jul.2024.

GUEDES, S.N.R. e REYDON, B.P. Direitos de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária, RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, N° 3, p. 525-544, Jul/Set – Impressa em Setembro de 2012. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n3/a08v50n3.pdf, Acesso em: 12 jun. 2024.

IOTTI, L.H. Política imigratória brasileira e sua legislação - 1822-1914. Anais do X Encontro Estadual de História. Tema: O Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional.26ª30 de julho de 2010. Santa Maria-RS: ANPUHRS. P. 1-17. Disponivel em: http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716_arquivo_obrasileaimigracao.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

JONES, Alberto da Silva; HIRANO, Sedi. Política fundiária do regime militar: legitimação privilegiada e grilagem especializada (do instituto de sesmaria ao estatuto da terra). 1997. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997. Disponivel em: https://repositorio.usp.br/item/000747586. Acesso em: 19 jul. 2024.

LE GOFF, J. História e memória. Trad.Bernardo Leitão.et al. Campinas, SP: UNICAMP, 1990.

MACHADO, P.P.E, DAROSSI, F.P. A política de acesso à terra no Brasil Imperial e a compra de terras devolutas no planalto da província de Santa Catarina. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/25023. Acesso em: 11 jul.2024.

MARCONI, J.G.S.e, BEZERRA NETO. L. Modernidade e sociedade brasileira: "entusiasmo", "otimismo" e iniciativas libertárias na educação.in Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.46, p. 205-218, jun2012

- ISSN: 1676-2584p.205. disponível em: https://www.researchgate.net/publication/312643793_Modernidade_e_sociedade_brasileira_entusiasmo_otimismo_e_iniciativas_libertarias_na_educacao. Acesso em: 15 Abr.2024.

MEIRELLES, H.L. Direito administrativo brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, J.S.R. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. Cad. CRH [online]. 2009, vol.22, n.55, pp.173-184. ISSN 1983-8239. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-49792009000100011. Acesso em: 23 maio 2024.

RABELO, P.H.M. Os tratados de amizade, navegação e comércio na constituição do Estado imperial brasileiro (1808-1829). XXVIII Simpósio Nacional de História. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019- 01/1548945018_9b99c27a42879a64cda3e-56d096a8f19.pdf. Acesso em: 17 maio 2024.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, B.S. Modernidade, identidade e a cultura de fronteira. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 5(1-2): 31-52, 1993 (editado em nov. 1994). p. 33. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Modernidade%20Identidade%20Fronteira_TempoSocial1994.pdf. Acesso em: 19 maio 2024.

SECRETO, M.V. A legislação de terras no século XIX, definindo o conceito de propriedade. Raízes, Campina Grande, vol. 26, nºs 1 e 2, p. 10–20, jan./dez. 2007. Disponivel em: file:///D:/Downloads/LEGISLACAO_SOBRE_TERRAS_NO_BRASIL_DO_OIT.pdf. Acesso em: 23 maio 2024.

SECRETO, M. V. (2008). Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos. Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas, 26 (1 e 2), 10-20. Disponível e: https://doi.org/10.37370/raizes.2007.v26.271. Acesso em: 23 jun. 2024.

THEODORO.M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil in Mário Theodoro (org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição. IPEA.1.ed. Brasília: nov. 2008.

Disponível em: http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1107_1899Livrodesigualdadesraciais.pdf . Acesso em: 25 jun. 2024.

TRECCANI, Girolamo D. Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA - ITERPA, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. Disponível em: http://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf, Acesso em: 22 jul. 2024.

ZENHA, E. Terras devolutas. A Lei n.º 601, de 1850. Revista de direito Administrativo. http://dx.doi.org/10.12660/rda.v28.1952.12437 Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/12437/11337 . Acesso em: 30 jun. 2024.

- CAPÍTULO 16 -

INVENTÁRIOS. PRAZO E MULTA. SÚMULA 542/STF. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

INVENTORIES. DEADLINE AND FINE. SUMMARY 542/STF. TAX COMPETENCE OF THE STATES AND THE FEDERAL DISTRICT

Rogério Reis Devisate[1]

RESUMO: Conflito aparente de normas, decorrente da lei civil e processual civil e do seu cotejo com a repartição constitucional de competências, que atribui aos estados e ao Distrito Federal a competência tributária sobre o imposto causa mortis. Súmula da Suprema Corte reconhece a competência estadual para legislar sobre as multas. Relevância finalística dos prazos previstos na legislação estadual, como nomas jurídicas a respeito, em confronto com normas legais federais sem sanção e, portanto, apenas categorizáveis como normas legais. Ausência de regulação nas hipóteses de Testamento. Necessidade de ação direta do interessado, para repetição do indébito.

PALAVRAS-CHAVES: inventário - prazo - conflito aparente de normas - constituição e competência dos estados e do DF – testamento.

ABSTRACTS: Apparent conflict of norms, arising from civil and civil procedural law and its comparison with the constitutional division of powers, which assigns tax jurisdiction over the causa mortis tax to the states and the Federal District. The Supreme Court's summary recognizes the state's

[1] IINSERIR

competence to legislate on fines. Final relevance of the deadlines set out in the state legislation, as legal norms regarding it, in comparison with federal legal norms without sanction and, therefore, only categorizable as legal norms. Lack of regulation in Testament hypotheses. Need for direct action from the interested party, to repeat the undue payment.

KEYWORDS: inventory - deadline - apparent conflict of rules - constitution and competence of the states and the DF – will.

1. INTRODUÇÃO

No Direito Sucessório, qual o prazo para abertura de Inventário? Pelo Código Civil, seria de 30 dias (CC, art. 1796) e, de 60 dias, pelo Código de Processo Civil (CPC, art. 611). Então, pela teoria das normas jurídicas, se esse é o comando, a correspondente sanção seria a impossibilidade de se abrir inventários após esses prazos? Evidentemente que não. Não é esse o propósito daquelas normas. Teriam efeito sobre hipotéticas multas? Não dispõem sobre isso e nem poderiam, já que ambas não têm natureza tributária e, principalmente, porque o imposto de transmissão causa mortis é de exclusiva competência dos Estados e do Distrito Federal, como fixado pela Constituição Federal:

> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 3, de 1993).
>
> I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)[2][...]

Escrevendo a respeito, Bruna Rabello[3] disse:

> [...] A atribuição de penalidades incidentes sobre o

[2] Brasil: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Consulta em 28.5.2024.

[3] RABELLO, Bruna. Incidência indevida de multa e juros no ITCMD a ser recolhido por ocasião da sobrepartilha: como proceder? Site Migalhas, 29.7.2022. Fonte: https://www.migalhas.com.br/depeso/370659/incidencia-de-multa-e-juros-no-itcmd-a-ser-recolhido-por-sobrepartilha. Consulta em 29.5.2024.

> ITCMD, como a cobrança de multa e juros, é regulada pela legislação tributária de cada estado. [...] Veja-se que por vezes nem sequer existe divergência interpretativa a esse respeito, mas sim um problema operacional, pela cobrança indevida de multa e juros realizada automaticamente pelo sistema fazendário, mesmo que tenham sido observados os prazos de abertura do inventário e de pagamento do imposto. [...] o contribuinte haverá de se atentar ao prazo de cinco anos para requerer a restituição do valor pago a maior, em conformidade com o art. 168 do Código Tributário Nacional. [...] (nossos os grifos).

Portanto, outra foi a intenção do legislador federal infraconstitucional e isso é importante se considerar para se compreender o conflito aparente de normas e os seus efeitos práticos na vida das pessoas. O legislador federal dirigiu-se mais à sanha arrecadadora dos tesouros estaduais e do Distrito Federal, fixando prazo razoável para "o luto" das famílias, protegendo-as do voraz apetite tributário dos Estados e do Distrito Federal. Para os particulares, o comando normativo significa essa proteção, sem maior efeito prático. O que importará, mesmo, é o prazo das leis estaduais e do Distrito Federal que cuidam do tema, já, aqui, nos antecipando que na legislação de Minas Gerais teremos o prazo de 180 (cento e oitenta) dias e, no Estado do Rio de Janeiro, o de 90 (noventa) dias.

Os aludidos comandos federais sobre prazos, embora preceitos legislativos, não são normas jurídicas, no sentido conceitual, pois, pela Teoria das Normas Jurídicas, os elementos comando e sanção hão de estar presentes, para que o texto legal possa ser como tal categorizado e, ainda mais, exigido, com coercibilidade.

Santiago Dantas, o grande professor de Direito Civil, explicava:

> [...] Desde logo se observa uma coisa: é que numerosos conceitos contidos num diploma legislativo, não são normas jurídicas [...] não são jurídicas, não são comandos munidos de sanção. Normas Jurídicas - As normas jurídicas que se caracterizam pela presença desses dois elementos - comando e sanção [...][4]

[4] DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Programa de Direito Civil. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977, p. 71 e 72.

Serpa Lopes[5], invocando lições dos clássicos europeus, ensinava:

> [...] refere Suarez, as simples palavras, os fatos tão-somente, não são capazes de criar o dever jurídico [...] Por outro lado, como diz Enneccerus [...] muitos ordenamentos [...] não só declaram em que consiste uma obrigação, mas também contém o mando de cumprir a obrigação imposta, e só este ato de mandar os eleva à categoria de Direito. [...] A distinção das normas, de acordo com a sua respectiva sanção, é justificada por Cogliolo, atendendo a ser a sanção o meio pelo qual elas se realizam coativamente [...].

Além disso, podemos até considerar que os mencionados preceitos daquelas normas federais se aproximam da ideia de diretriz programática, mais própria do Direito Constitucional e que, por exemplo, está formulada na Constituição Federal, quando fala que o Salário-Mínimo deve ser

> [...] **capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social**, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim[6] [...] (nossos os grifos - e sonhos a respeito).

Qual seria a sanção para a União quando não cumpre essa diretriz programática, sobre o Salário-Mínimo, que a Constituição Federal lhe impõe? Nenhuma. O mesmo ocorre com as disposições suso referidas da legislação federal sobre o prazo para abertura e conclusão dos inventários. O que importa, portanto, nesse complexo aparente conflito de normas, são os prazos e disposições da legislação dos Estados e do Distrito Federal, que são os entes federativos com competência para o assunto.

---

[5] SERPA LOPES, Miguel Maria de. Curso de Direito Civil. Volume I. São Paulo: Freitas Bastos, 8ª edição, 1996, p. 60, 61 e 62.

[6] Brasil: Constituição Federal, art. 7º, IV: "Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:" I-omissis II-omissis III-omissis IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;"... - Consulta em 28.5.2024.

2. SÚMULA Nº. 542/STF

O Egrégio Supremo Tribunal Federal – STF editou a Súmula 542[7], reconhecendo que os entes federativos com competência para legislar sobre o imposto de transmissão causa mortis possam, também, instituir multas. Diz a Súmula 542/STF: "Não é inconstitucional a multa instituída pelo Estado-membro, como sanção pelo retardamento no início ou da ultimação do inventário".

O comentado verbete da Súmula da Corte Suprema foi editado em 1969, sob o ramo "Tributário", na Sessão Plenária de 03/12/1969, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 44.201-SP, em que se questionava a constitucionalidade de aspecto de lei estadual paulista. O unânime Acórdão está disponível para consulta[8], tendo sido relatado pelo Ministro Victor Nunes.

Para fins de interpretação da complexa matéria, a referida Súmula, combinada com a disposição constitucional cometendo aos Estados e ao Distrito Federal a competência para a matéria, resultou na situação que, a respeito do tema, vivenciamos após o advento da Constituição Federal de 1988.

3. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. TRIBUTOS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL. PRAZOS, ALÍQUOTAS, MULTAS – EXEMPLOS DOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E RIO DE JANEIRO

Como visto, sendo tributo dos Estados e do Distrito Federal, indelegável[9], somente estes podem legislar a respeito, fixando, por exemplo, alíquotas, multas, prazos e isenções. Entretanto, para isso, não podem desobedecer ao comando federal que lhes é dirigido, devendo respeitar o período "de luto" sobre o qual já falamos.

---

[7] Brasil: STF, Súmula 542. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3345y. Acesso em: 28 maio 2024.

[8] Disponível no site do STF, em https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=143910. Acesso em: 28 maio 2024.

[9] BRASIL. Código Tributário Nacional, art. 7º.

Assim, desprezado o prazo fixado em lei federal (no caso, no Código Civil, derrogado pelo Código de Processo Civil), que, por sua natureza, não é norma jurídica, apenas norma legal, como visto, além de não ter natureza tributária e muito menos poder se imiscuir na exclusiva competência normativa dos Estados e do Distrito Federal, fica com estes a aplicação da sua legislação, local, a respeito.

Diante da extensão do nosso país, focaremos em apenas 2 (dois) exemplos.

Em Minas Gerais, o prazo para abertura do inventário e pagamento do imposto, sem sanções de multa, era de **90** (**noventa**) **dias**, em disposição da Lei nº. 14.941, de 29 de dezembro de 2003:

> Art. 27 – Na transmissão causa mortis em que o inventário ou o arrolamento não for requerido no prazo de **noventa dias** contados da abertura da sucessão, será cobrada multa de 10% (dez por cento) sobre o valor do imposto devido, sem prejuízo de outras penalidades cabíveis."[10] (Grifo nosso).

Esse preceito foi revogado pela Lei Estadual n.º 17.272, de 28 de dezembro de 2007. Desde então, a interpretação é que o prazo se estendeu para **180** (**cento e oitenta**) dias (Lei Estadual n.º 14.941, de 29/12/2003[11], art. 13, I, combinado com o art. 22):

> Art. 13 – O imposto será pago: I – na transmissão causa mortis, no prazo de cento e oitenta dias contados da data da abertura da sucessão; [...] Art. 22 – A falta de pagamento do ITCD ou seu pagamento a menor ou intempestivo acarretará a aplicação de multa, calculada sobre o valor do imposto devido, nos seguintes termos: [...]

No Estado do Rio de Janeiro, o prazo já foi de 60 dias, pela disposição

[10] Minas Gerais. Legislação parcialmente revogada: Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/14941/2003/?cons=1 – n.g.). Acesso em: 28 maio 2024.

[11] Minas Gerais: Legislação: Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/14941/2003/#:~:text=DISPÕE%20SOBRE%20O%20IMPOSTO%20SOBRE,QUAISQUER%20BENS%20OU%20DIREITOS%20–%20ITCD. Acesso em: 28 maio 2024.

do artigo 20, inciso IV, da revogada Lei Estadual nº. 1427, de 13.2.1989. [12] A revogação foi expressa, pelo teor do artigo 46 da nova norma.[13] Atualmente será de 90 (noventa) dias, na forma do artigo 27, inciso II, alínea a, da Lei Estadual n.º 7.174[14], de 28 de dezembro de 2015:

> Art. 27 [...] § 4º O sujeito passivo deverá prestar a declaração: [...] II – no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da data: a) do óbito, nas sucessões processadas de forma extrajudicial, ou, no caso de substituição da via judicial pela extrajudicial, da publicação da sentença que extinguir o processo sem julgamento de mérito, nos termos do § 5º, do artigo 37 desta lei; (Redação dada pela Lei 9942/2022).

A partir desse considerado termo legal, acrescentamos que a multa incidirá a partir da intimação que se fizer ao contribuinte (art. 30, I c/c art. 37, I)[15].

4. INVENTÁRIOS EXTRAJUDICIAIS: IMPROPRIEDADE DE OCORRÊNCIA DE MULTAS: JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Código Civil de 1.916 não previa os inventários extrajudiciais. O Código Civil vigente, de 2002, também não. Isso é importante fixar por

[12] Rio de Janeiro: Lei Estadual nº. 1427, de 13.2.1989 (Revogada, expressamente, pelo art. 46, I, da Lei nº. 7.174, de 28 de dezembro de 2015), dizia: Art. 20. O descumprimento das obrigações previstas nesta lei sujeita o infrator às seguintes penalidades: [...] IV - de 10% (dez por cento) do imposto devido na transmissão causa mortis, quando o inventário não for aberto até 60 (sessenta) dias após o óbito"[...] Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=156578). Acesso em: 30 maio 2024.

[13] Lei nº. 7174, de 28.12.2025, art. 46. Ficam revogadas as seguintes leis e disposições: I - Lei n.º 1.427, de 13 de fevereiro de 1989, observado o disposto no parágrafo único deste artigo;" – destacamos): (nossos os destaques e grifos): Disponível em: https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/wcc/?web_id=WCC205839)

[14] Rio de Janeiro: Legislação: Fonte http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/38c6d405dd5c89fd83257f1f006deb65?OpenDocument. Acesso em: 30 maio 2024.

[15] Rio de Janeiro: Legislação citada, art. 37, I: "37 - omissis [...] I – a quem não prestar a declaração nos prazos previstos no § 4º do art. 27, será aplicada MULTA de 10% (dez por cento) do valor do imposto devido, acrescida de 10 (dez) pontos percentuais a cada doze meses adicionais, até o limite de 40% (quarenta por cento) do imposto devido, ou MULTA de 80% (oitenta por cento) do valor do imposto devido, quando constatada a infração no curso de procedimento fiscal;* Nova redação dada pela Lei 9091/2020." Acesso em: 30 maio 2024.

haver muitos inventários tramitando por longo tempo, por motivos que fogem ao propósito deste artigo esmiuçar.

O que nos interessa é considerar que, embora os inventários judiciais possam ser convolados em inventários extrajudiciais, é fundamental considerar que o Direito do tempo da abertura da sucessão deve ser conhecido e dominado, porquanto interfere, por exemplo, na Ordem de Vocação Hereditária.

De toda sorte, nasce o rito do inventário extrajudicial com o advento da Lei Federal n o 11.441, de 04 de janeiro de 2007, podendo ser realizado em qualquer dos cartórios existentes no Brasil – e não na situação do imóvel ou do último domicílio do de cujus - com grande economia de tempo e dinheiro.

O procedimento é regrado por norma própria e, aqui, neste momento e para o foco do estudo sob exame, o que interessa é o seu artigo 1º, que dá nova redação aos artigos 982 e 983 do Código de Processo Civil de 1973 (ainda não havia sido editado o vigente, de 2.015), introduzindo o novel procedimento de inventário extrajudicial, que deve ser aberto "no prazo de 60 dias a contar da abertura da sucessão".[16]

Ocorre que aqui se iniciam controvérsias. Primeiramente, por repetir comando legal que não tem a natureza de norma jurídica, por lhe faltar o elemento sanção, como já dito. Em segundo lugar, a comentada regra federal não deixa claro como se resolverão os casos em que se convolarão os inventários judiciais em extrajudiciais, no que diz respeito ao decurso do prazo de 60 dias da abertura da sucessão, já que, à toda evidência, no momento dessa transformação de ritos haverá muitos e muitos casos em que a sucessão ter-se-á aberto há anos, senão décadas.

Outra questão fundamental diz respeito ao próprio procedimento, na medida em que o inventário judicial é/era possível de ser iniciado com simples petição informando o óbito. Somente depois, com o desdobramento do rito, ocorreria a oportunidade para comprovação dos herdeiros, bens e dívidas.

[16] BRASIL. Lei nº. 11.441, de 04 de janeiro de 2007, art. 1º: [...]"Art. 983. O processo de inventário e partilha deve ser aberto dentro de 60 (sessenta) dias a contar da abertura da sucessão"[...] (citação parcial). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

Diverso é o procedimento nos inventários extrajudiciais. Nestes não há propriamente uma "fase" de abertura de inventário e nem tampouco os desdobramentos ritualísticos do inventário judicial. Tudo ocorre rapidamente e em cartório e essa ausência de exata demarcação temporal do momento em que ocorre a sua "abertura" e o seu cotejo com o termo desde a data do óbito do de cujus.

Essa agilidade, tanto nos casos de convolação, como anunciado, quanto nos procedimentos típicos de inventário extrajudicial, gerou novo problema para herdeiros, na medida em que passaram a receber guia do imposto com o acréscimo de multa, como se isso fosse possível. Entretanto, ficam as perguntas: Qual era o fato gerador? Qual a antijuridicidade praticada para atrair a multa?

Isso foi motivo de controvérsias, sobre as quais o Poder Judiciário do Estado de São Paulo já se pronunciou.

A respeito, o prestigioso Colégio Notarial do Brasil, Seção São Paulo publicou interessante matéria, sob o título "Multa sobre o ITCMD em inventário extrajudicial é cancelada pelo TJSP"[17], onde lemos:

> [...] Por outro lado, no inventário extrajudicial o pagamento do ITCMD e a lavratura da escritura pública ocorrem ao final, quando já foram levantados os bens e as dívidas do falecido. Nesse tipo de inventário, não existe ato de abertura. De fato, a escritura de inventário é o último ato que transfere os bens aos herdeiros. Nessa hipótese, é muito difícil lavrar a escritura no prazo de 60 dias do falecimento do inventariado, porque é essencial o fornecimento de vários documentos, para somente depois apresentar a declaração do ITCMD e realizar o pagamento do imposto. Por conta disso, no Capítulo XVI das Normas de Serviço de Cartórios Extrajudiciais de São Paulo, Torno II (Provimento n. 56/2019) está previsto que: "106.2 – A nomeação de inventariante será considerada o termo inicial do procedimento de inventário extrajudicial (Provimento CG n.° 55/2016)." Assim, segundo o TJSP, de acordo com as Normas

[17] COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. SEÇÃO SÃO PAULO. **Multa sobre o ITCMD em inventário extrajudicial é cancelada pelo TJSP**. Disponível em: https://cnbsp.org.br/2024/05/09/tributario-nos-bastidores-multa-sobre-o-itcmd-em-inventario-extrajudicial-e-cancelada-pelo-tjsp/. Acesso em: 07 jun. 2024.

de Serviço de Cartórios Extrajudiciais de São Paulo, deve ser contado, como termo inicial do procedimento de inventário extrajudicial, a nomeação do inventariante, conforme o mencionado subitem 106.2 (acima transcrito), afastando, dessa forma, a aplicação de multa sobre o ITCMD. Contudo, a Fazenda do Estado de São Paulo, não tem aplicado o provimento da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, considerando que para o afastar a multa de 10% sobre o imposto deve ser elaborada a declaração e recolhimento do ITCMD no prazo de 60 dias após o falecimento. Dessa forma, se um contribuinte sofrer a multa, pode procurar o Judiciário para afastá-la. A jurisprudência deste Tribunal de justiça é pacífica quanto ao tema: [...] INVENTÁRIO EXTRAJUDICIAL. Quando se trata de inventário judicial, o termo a quo é contado do protocolo da petição inicial, cujo único requisito é que seja instruída com a certidão de óbito do autor da herança (artigo 615, parágrafo único, do Código de Processo Civil). No caso do inventário extrajudicial, o procedimento é distinto. O pagamento do tributo e a lavratura da escritura pública ocorrem ao final, quando já foram levantados os bens e as dívidas do de cujus. Aplicação do item 106.2 das Normas de Serviço de Cartórios Extrajudiciais de São Paulo, Tomo II (Provimento n.º 56/2019). Precedentes deste Tribunal de Justiça. Sentença mantida. Remessa necessária e apelação não providas." (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1057446-24.2022.8.26.0114; Relator (a): Leonel Costa; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas – 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 05/05/2024; Data de Registro: 05/05/2024). APELAÇÃO CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – ITCMD – JUROS DE MORA E MULTA POR ATRASO NA PROTOCOLIZAÇÃO – Exegese do artigo 21, inciso I, da Lei Estadual n.º 10.705/2000 – Inventário extrajudicial – Termo inicial do procedimento que deve corresponder à data da nomeação do inventariante, nos termos do artigo 106.2, Capítulo XVI, das Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais, Tomo II (Provimento n.º 56/2019) – Observância do prazo de sessenta dias a contar da data da abertura da sucessão até a escritura de nomeação do inventariante – Descabimento da multa e dos consectários legais

> – Segurança concedida – Manutenção da sentença – Reexame necessário e recurso de apelação não providos." (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1032656-28.2023.8.26.0053; Relator (a): Osvaldo de Oliveira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes – 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 10/11/2023; Data de Registro: 10/11/2023)" (Grifo e destaques nosso).

O tema deverá ser enfrentado noutros tribunais.

5. TESTAMENTOS E CODICILOS

Anomalia atinge os herdeiros por Testamento ou Codicilo. Explica-se: as legislações estaduais e do Distrito Federal são omissas a respeito, o que acarreta grave impacto prático, já que, quando estiverem presentes as hipóteses de herdeiros apenas por tais modalidades, o termo inicial dos procedimentos de inventário só poderá ocorrer após decisão judicial que reconheça a validade e eficácia da disposição de última vontade do de cujus.

Antes, haveria expectativa de Direito.

Diante da notória morosidade do sistema judicial, naturalmente o processamento do Testamento ou do Codicilo ultrapassará o prazo das pertinentes legislações dos Estados e do Distrito Federal a respeito do imposto de transmissão causa mortis.

A propósito, apenas para reflexão, o Conselho Nacional de Justiça acaba de divulgar que, mesmo em condições normais, tem aumentado a demora na prestação jurisdicional, desde 2015, considerando-se apenas a tramitação na 1ª Instância:

> [...] A Justiça Estadual de Roraima é a que julga mais rápido em primeira instância: demora uma média de nove meses. A que mais demora é o do Rio de Janeiro, com uma média de três anos e nove meses.[18]

[18] Consultor Jurídico: Tempo médio para sentença cresce e chega a dois anos e três meses. 28.5.2024,

Diante disso, ocorreria o decurso do prazo das legislações estaduais a respeito, como nos citados exemplos.

Como o tesouro estadual e distrital tendem a lançar o tributo, fariam incidir multa. Pior, o tesouro tem a prática de emitir uma única guia, com a obrigação principal e eventuais multas e juros, o que obriga o contribuinte a pagar e depois pedir de volta o que indevidamente teve que recolher.

Esse contexto é extremamente odioso, injusto, abusivo e antijurídico, pois o interessado estaria sendo penalizado pela morosidade natural do sistema de justiça.

Como vemos, o contexto envolve nuances dos muitos vícios do Sistema Jurídico e da frequente abusividade praticada pelo Poder Público, com traços do notório e oneroso "custo Brasil", como já se registrou: "[...] Infelizmente isso ocorre "por sistema" e não há meios hábeis de resolver este "custo Brasil", que o trabalho e tempo necessário, gerem menos problemas do que a multa ilegal em si."[19]

Restará ao contribuinte deduzir pretensão junto ao Poder Judiciário, alvitrando a repetição do indébito, para receber de volta o que lhe for indevidamente cobrado e, a propósito, como já dito, Bruna Rabello[20] lembra que é de 5 (cinco) anos o prazo para que tal pretensão seja deduzida em juízo: [...] "o contribuinte haverá de se atentar ao prazo de cinco anos para **requerer a restituição do valor pago a maior**, em conformidade com o artigo 168 do Código Tributário Nacional" (Grifo nosso).

Acrescentamos a observação de que, por se tratar de legislação estadual ou Distrito Federal, a lide se resolverá na ambiência dos tribunais locais, não sendo cabíveis recursos ao Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, por se tratar de normas locais, como prevê o óbice da Súmula 280/STF (STF, verbete 280: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.).

18:30h. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/tempo-medio-para-sentenca-cresce-e-chega-a-dois-anos-e-sete-meses/. Acesso em: 28 maio 2024.

[19] Santos e Pina Advogados Associados. **Como evitar e recuperar as multas sobre o ITCMD?** Artigo publicado em 21.1.2020. Disponível em: https://www.santospina.adv.br/post/como-evitar-e-recuperar-as-multas-sobre-o-itcmd. Acesso em: 07 maio 2024.

[20] RABELLO, Bruna. Incidência indevida de multa e juros no ITCMD a ser recolhido por ocasião da sobrepartilha: como proceder? Site Migalhas, 29.7.2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/370659/incidencia-de-multa-e-juros-no-itcmd-a-ser-recolhido-por-sobrepartilha. Acesso em: 29 maio 2024.

6. CONCLUSÃO

Não é à toa que tanto se fala em necessidade de Reforma Tributária, não obstante a proposta em curso não tenha como móvel a modificação dessa situação, aqui tão resumidamente abordada. A verdade é que a Constituição Federal contém competências normativas e tributárias, concorrentes, complementares e exclusivas, para os distintos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O conflito aparente de normas exige do intérprete o domínio das regras de hermenêutica e, no caso do Direito Público, da sistemática constitucional da repartição constitucional de competências, para adequada solução. Aliás, embora Direito das Sucessões pertença ao Direito Privado, legislado pelo Código Civil, ocorre migração desse sistema para o de Direito Público, a partir do momento em que se trate das correlatas questões relativas a tributação, escrituração e registros públicos, atraindo a consideração dos princípios constitucionais da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Impessoalidade e da Publicidade[21], dentre outros, bem como das teorias sobre Motivos Determinantes, nulidades e desvio de finalidade e ações mandamentais e de improbidade.

Como visto, o contexto acarreta situações que, não raro, causam insatisfações, injustiças, cobranças indevidas, bitributação[22] e abusividades por parte dos entes públicos, em prejuízo dos cidadãos/contribuintes, a quem resta recorrer ao Poder Judiciário, para a salvaguarda dos seus direitos.

[21] BRASIL. Constituição Federal, art. 37, caput (Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"[...] - transcrição parcial).

[22] Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público: "Bitributação. Diz-se quando duas autoridades diferentes, igualmente competentes, mas exorbitando uma delas das atribuições que lhes são conferidas, decretam impostos que incidem, seja sob o mesmo título ou sob nome diferente, sobre a mesma matéria tributável, isto é, ato ou objeto". Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8229-bitributacao#:~:text=Diz-se%20quando%20duas%20autoridades,isto%20é%2C%20ato%20ou%20objeto. Acesso em: 28 maio 2024.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Bitributação**. Diz-se quando duas autoridades diferentes, igualmente competentes, mas exorbitando uma delas das atribuições que lhes são conferidas, decretam impostos que incidem, seja sob o mesmo título ou sob nome diferente, sobre a mesma matéria tributável, isto é, ato ou objeto" – Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8229-bitributacao#:~:text=Diz-se%20quando%20duas%20autoridades,isto%20é%2C%20ato%20ou%20objeto – Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL: Supremo Tribunal Federal - STF, **Súmula 542**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=3345y. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 28 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.441, de 04 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. **Programa de Direito Civil**. V. I. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977, p. 71 e 72.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. Curso de Direito Civil. V. I. São Paulo: Freitas Bastos, 8. ed, 1996, p. 60, 61 e 62.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. SEÇÃO SÃO PAULO. **Multa sobre o ITCMD em inventário extrajudicial é cancelada pelo TJSP**. Disponível em: https://cnbsp.org.br/2024/05/09/tributario-nos-bastidores-multa-sobre-o-itcmd-em-inventario-extrajudicial-e-cancelada-pelo-tjsp/. Acesso em: 07 maio 2024.

Devisate, Rogério Reis. **Inventários, prazo e multa: competência tributária dos estados e do DF.** Consultor Jurídico. Publicação em 02.6.2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jun-02/inventarios-prazo-e-multa-competencia-tributaria-dos-estados-e-do-df/. Acesso em: 13 mar. 2024.

Devisate, Rogério Reis. **Qual o prazo para abertura de inventário?** DireitoAgrario.com. Publicação em 01.6.2024. Disponível em: https://direitoagrario.com/qual-o-prazo-para-abertura-de-inventario/. Acesso em: 05 abr. 2024.

RABELLO, Bruna. **Incidência indevida de multa e juros no ITCMD a ser recolhido por ocasião da sobrepartilha:** como proceder? Site Migalhas, 29.7.2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/370659/incidencia-de-multa-e-juros-no-itcmd-a-ser-recolhido-por-sobrepartilha. Consulta em 29.5.2024. Acesso em: 13 fev. 2024.

SANTOS E PINA Advogados Associados. **Como evitar e recuperar as multas sobre o ITCMD?** Artigo publicado em 21.1.2020. Disponível em: https://www.santospina.adv.br/post/como-evitar-e-recuperar-as-multas-sobre-o-itcmd - Consulta em 07.6.2024. Acesso em: 19 fev. 2024.

Consultor Jurídico. **Tempo médio para sentença cresce e chega a dois anos e três meses.** Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/tempo-medio-para-sentenca-cresce-e-chega-a-dois-anos-e-sete-meses/. Acesso em: 29 maio.2024.

- CAPÍTULO 17 -

A NECESSIDADE DA ANUÊNCIA DOS CONFRONTANTES NAS RETIFICAÇÕES REGISTRAIS IMOBILIÁRIAS DOS PROCEDIMENTOS DE GEORREFERENCIAMENTO. EXPLICAÇÕES INICIAIS PELA TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE NIKLAS LUHMANN. A PUBLICIDADE REGISTRAL IMOBILIÁRIA APLICADA

THE NEED FOR THE CONSENT OF CONFRONTING PARTIES IN REAL ESTATE REGISTRATION CORRECTIONS IN GEORREFERENCE PROCEDURES. INITIAL EXPLANATIONS BY NIKLAS LUHMANN'S THEORY OF SOCIAL SYSTEMS. REAL ESTATE REGISTRATION ADVERTISING APPLIED

Izaías Gomes Ferro Jr.[1]

RESUMO: O artigo analisa a possível mitigação da anuência dos con-

[1] Oficial de Registro de Imóveis e Anexos em Pirapozinho/SP. Mestre em Direito pela Escola Paulista de Direito – EPD. Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de São Paulo - FADISP. Ex-Professor da Graduação. Professor da Pós-graduação em diversas Universidades e instituições de ensino. Professor de diversos cursos para concursos Jurídicos. Autor de diversos artigos jurídicos e Coordenador de Obras Jurídicas. Ex-Diretor de Assuntos Agrários do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB.

frontantes em procedimento extrajudicial de retificação de área com georreferenciamento em imóveis rurais. Como base teórica utilizou-se de forma simplificada a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann e os direitos fundamentais em aplicação extensiva aos preceitos constitucionais. A aplicação prática da teoria luhmanniana foi verificada quando se tenta mitigar a cognoscibilidade da informação que deve ser levada ao confrontante em procedimento extrajudicial de retificação imobiliária de área em imóvel rural.

PALAVRAS-CHAVE: Retificação de área. Georreferenciamento. Teoria dos Sistemas Sociais. Niklas Luhmann. Registro de Imóveis.

ABSTRACT: The article analyzes the possible mitigation of the consent of adjacent landowners in extrajudicial procedures for rectifying areas with georeferencing in rural properties. The theoretical basis used was a simplified application of Niklas Luhmann's theory of social systems and fundamental rights in extensive application to constitutional precepts. The practical application of Luhmann's theory was verified when attempting to mitigate the cognoscibility of the information that must be presented to the adjacent landowner in extrajudicial procedures for rectifying the area of rural properties.

KEYWORDS: Rectification of area. Georeferencing. Theory of Social Systems. Niklas Luhmann. Property Registration.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem objetivo tratar o tema "anuência dos confrontantes nas retificações registrais imobiliárias com georreferenciamento"[2]. A publicidade registral imobiliária dos limites da área retificanda será tratada como informação cognoscível imprescindível ao equilíbrio socioeconômico e mais, por questões até de segurança pública. Inicialmente, pode-se definir concisamente a publicidade como uma tentativa de influenciar o comportamento usando meios especiais de comunicação.

[2] Pesquisa realizada com auxílio da minha oficial substituta, Maisa Patrícia de Almeida Belo, desenhos e gráficos elaborados pelo ex-auxiliar da serventia registral imobiliária, Jhefferson de Almeida Santiago.

Daí a importância de se estudar o conteúdo da informação como forma publicística, comunicativa.

2. A PUBLICIDADE REGISTRAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

As clássicas três dimensões dos direitos fundamentais, liberdade, igualdade e fraternidade, conhecidas e amplamente estudadas são ampliadas para novas dimensões, uma quarta[3] onde novos direitos como biotecnologia, bioética seriam incluídos como direitos fundamentais, uma quinta[4] englobaria como novos direitos os de acesso à tecnologia de informação, ciberespaço, e neste ponto incluir-se-ia a publicidade, entre outros direitos conexos, conforme Antônio Carlos Wolkmer[5], e até mesmo uma sexta dimensão, dos direitos fundamentais, que corresponderia à democracia, à liberdade de informação, ao direito de informação e ao pluralismo político.[6]

Estes direitos são pontuados apenas para fins didáticos, como "novos direitos". A própria conformação destes "novos direitos" poderiam todos ser incluídos na terceira dimensão, mas óbvio que para fins didáticos

[3] Nota do autor: São os "novos" direitos referentes à biotecnologia, a bioética e a regulação da engenharia genética. Trata dos direitos específicos que tem vinculação direta com a vida humana, como a reprodução humana assistida (inseminação artificial), aborto, eutanásia, cirurgias intra-uterinas, transplantes de órgãos, engenharia genética ("clonagem"), contracepção e outros.

[4] Antônio Carlos Wolkmer citando Luís Carlos Olivo: São os "novos" direitos advindos das tecnologias de informação (internet), do ciberespaço e da realidade virtual em geral. A passagem do século XX para o novo milênio reflete uma transição paradigmática da sociedade industrial para a sociedade da era virtual. É extraordinário o impacto do desenvolvimento da cibernética, das redes de computadores, do comércio eletrônico, das possibilidades da inteligência artificial e da vertiginosa difusão da internet sobre o campo do Direito, sobre a sociedade mundial e sobre os bens culturais do potencial massificador do espaço digital. Observa Luís Carlos C. de Olivo que as mudanças substantivas confirmam que estamos na Era Digital, um novo período histórico não mais, baseado em bits, mas em Momos ou em coisas corpóreas. Esta e, então, a época do computador, do celular, do conhecimento, da informação, da realidade virtual, do ciberespaço, do silício, dos chips e microchips, da inteligência artificial, das conexões via cabo, satélite ou radio, da Internet e da intranet, enfim, da arquitetura em rede". OLIVO, Luís Carlos Cancellier de. Aspectos jurídicos do comercio eletrônico. In: ROVER, Aires Jose (Org.). Direito, sociedade e informática: limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 60. In: WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. in: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/593/454. Acesso em 29 maio 2024, p. 134.

[5] Ibid, p. 133.

[6] BULOS. Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 529-530

a classificação além das três dimensões, aumentando-os tornaram-na mais didáticas. Vê-se que a publicidade e a informação são relevantes neste contexto, o que servirá de base à cognição da linha divisória entre as áreas dos confrontantes e não mero empecilho a retificação pretendida.

O objeto deste estudo será a anuência na retificação registral imobiliária no que concerne os direitos reais imobiliários no Brasil e o que exsurge desta, a publicidade registral imobiliária. Uma brevíssima análise sobre o tema, se iniciaria pelo trabalho de Shannon[7] e Weaver, mas não poderíamos neste espaço descrevê-lo a contento, porém num salto temporal, a comunicação será vista pela Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann[8].

3. ASPECTOS GERAIS DA PUBLICIDADE REGISTRAL

A Lei de Registros Públicos, Lei nº. 6.015/73, representou um marco histórico no sistema publicista pátrio. Baseou-se no sistema de fólio real, ou seja, baseado na "folha da coisa", no imóvel. En passant, com a inauguração do atual sistema jurídico de registro de direitos, os direitos reais estão alicerçados na matrícula imobiliária.[9]

Salienta-se ab initio que o Sistema Registral Imobiliário Brasileiro tem como base sólida a publicidade imobiliária, pois sobre o valor fundante da mesma ergue-se o pilar sobre o qual se assenta a veracidade das informações registradas no fólio real. É a publicidade, portanto, suporte para a "Fé Pública Registral". Por meio da publicidade, como uma

[7] QUEM era Claude Shannon. A teoria da informação de Claude Shannon. Fondeco, [s. l.], [2022]. Escadas ao ar livre. Disponível em: https://fondeco.ru/pt/25-kem-byl-klod-shennon-teoriya-informacii-kloda-shennona-kakoi/. Acesso em: 31 maio 2024.

[8] Niklas Luhmann é considerado o sociólogo mais importante e influente da Alemanha na segunda metade do século XX. Ao lado de Talcott Parsons, ele é chamado de fundador da teoria dos sistemas. Desde o início de sua carreira acadêmica no início dos anos 1960, Luhmann publicou uma quantidade espantosa de artigos e livros ano após ano. No momento de sua morte, sua lista de publicações compreendia mais de 550 artigos e 50 livros, todos surgidos do laboratório de teoria de Luhmann. Ele foi um dos mais destacados sociólogos do século XX e um dos últimos defensores de uma 'grande teoria' que defendeu ao longo de seus quarenta anos de trabalho acadêmico.

[9] Nota do autor: Apenas em breve comentário, o Registro Civil das Pessoas Naturais no Brasil tem ampla cognição, desde que não afete dados sensíveis do cidadão, como informação sobre a situação de ser filho ser adotivo, pessoa transgênero, troca de nome pela exposição ao ridículo, proteção à testemunha em situação de troca de nome.

base sólida, alicerça-se o ambiente que contém o subconjunto do sistema publicista registral e neste sistema (conforme aplicação direta da teoria luhmanniana), assentam-se princípios que norteiam a segurança jurídica registral imobiliária, como os princípios da Unitariedade da Matrícula, da Inscrição, da Prioridade, da Legalidade, da Especialidade (objetiva e subjetiva), da Continuidade, da Constitutividade, da Disponibilidade, da Fé Pública, dentre outros.

Outro aspecto a ser analisado brevemente neste item, refere-se a "Fé Pública Registral". Esta somente tomou contornos eficazes em nossa legislação registral, a partir da Lei nº. 13.097/2015 em seus artigos 54 e seguintes, sendo introduzida recentemente de forma inequívoca no ordenamento pátrio, ao contrário de países como a Alemanha e Espanha, historicamente já a utilizam.

A segurança da titularidade da propriedade imobiliária passa pela confiança da população no que está inscrito em cada certidão de matrícula, quer física ou eletrônica, impressa ou simplesmente visualizada. Está aí o fascínio por este estudo. Repetir apenas textos legais ou doutrina repisadas sobre o tema, não traria uma contribuição efetiva. Corroborando com o tema e estudo, Marcelo Saraloli de Oliveira, em seu livro Publicidade Registral Imobiliária, contribui ao longo do mesmo de forma clara e apenas para extrair um trecho, o autor cita Salvatore Pugliatti que se opta para trazer a este texto:

> publicidade é o conjunto de mecanismos predispostos pelo ordenamento jurídico, a fim de tornar possível a todos aqueles que desejarem, com muita facilidade e suficiente certeza, o conhecimento de atos jurídicos". Para gerar efeitos jurídicos, a publicidade tem como escopo dar conhecimento jurídico a uma determinada situação que, com seu registro gere mudança no mundo jurídico, pois só são eficazes situações jurídicas conhecidas, quer por sentenças judiciais, registros públicos, ou mesmo meros cadastros públicos[10].

[10] OLIVEIRA, Marcelo Salaroli. Publicidade Registral Imobiliária. São Paulo: Saraiva, 2010, p 9, in: PUGLIATTI, Salvatore. La Transcrizione. In: CICU, Antônio; MESSINEO, Francesco, (Org) Trattato de diritto civile e commerciale. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1957. v. 14, p. 180.

Estes "conjuntos de mecanismos" citado por Pugliatti, são bem compreendidos dentro da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, como se verá pequeno excerto a seguir.

3.1. Aspectos da Teoria de Niklas Luhmann aplicados a publicidade registral

Luhmann teoriza em sua obra "Teoria dos Sistemas Sociais" que a comunicação tem o papel de regular as relações entre o sistema e o ambiente. (Trecho que o autor traz em inúmeros textos). Traz a ideia de transferência de informação e afirma que há, ou haverá, interferência na mensagem emitida pelo emissor até chegar ao receptor. O receptor, via de regra, não recebe uma informação da mesma maneira que é emitida. Shannon e Weaver estudaram o aperfeiçoamento matemático desta ideia, porém Luhmann desmistifica a noção matemática daqueles, centrando seu trabalho na comunicação, opondo-se radicalmente ao modelo linear sequencial de "emissor-mensagem-receptor".

No processo de comunicação, essa informação é multiplicada. Ele aplica esse erro ao excesso de ontologia, ao supor que a informação propagada é a mesma adquirida. Em 1994, Luhmann apresentou uma exposição sobre a realidade dos meios de comunicação. Num primeiro momento de sua elaboração teórica, o projeto epistemológico de Luhmann consistia em uma proposta antirreducionista e levava em conta o indeterminismo dos fenômenos sociais complexos.[11] Sua teoria levava em consideração a contraposição à tendência nomológica-dedutiva que tendia à adoção de leis universais para se explicar os fenômenos sociais e às filosofias sociais que possuíam uma orientação normativa e uma inspiração humanística[12].

[11] PIOVESAN, Lucas Zimmermann. A Teoria dos Sistemas de Luhmann, a Comunicação e a Incumbência Do Direito. 2018. in: https://www.academia.edu/40211799/A_TEORIA_DOS_SISTEMAS_DE_LUHMANN_A_COMUNICA%C3%87%C3%83O_E_A_INCUMB%C3%8ANCIA_DO_DIREITO?auto=download acesso em 18 de jun de 2022.

[12] QUEIROZ, Marisse Costa de. O Direito Como Sistema Autopoiético: Contribuições Para A Sociologia Jurídica. Trabalho apresentado no Congresso Internacional DIREITO, JUSTIÇA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO – Florianópolis/agosto de 2002.Revista Seqüência, n.º 46, jul. de 2003, p. 77-91.

4. A TENTATIVA DE MITIGAR A PUBLICIDADE REGISTRAL COM A DESNECESSIDADE DA ANUÊNCIA DOS CONFRONTANTES NA RETIFICAÇÃO DE ÁREA POR GEORREFERENCIAMENTO. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AFETADA

Após a edição da MP nº. 910 de 10 de dezembro de 2019, o Poder Executivo volta a carga com assunto já rejeitado, a inclusão do parágrafo 17 ao artigo 213[13] da Lei de Registros Públicos (Lei nº. 6.015/73). Com redação análoga a tentativa da MP nº. 881 de 2019, tal parágrafo já tinha sido apreciado e foi rejeitado por ocasião do processo legislativo, o que se demonstra na conversão da a referida MP na Lei 13.874/2019.

Pois bem, após a edição da Lei 13.838/2019, foi incluído o parágrafo 13 junto ao artigo 176[14] da Lei de Registros Públicos. A inclusão topograficamente incorreta levou a rejeição do que pretendia o legislador com relação a retificação dos imóveis georreferenciados. O correto seria a inclusão junto ao artigo 213 da Lei de Registros Públicos, fato este reiterado pelas MP's nºs. 881 e 910 de 2019.

Logo após a edição da Lei nº. 13.838/2019, o Conselho Nacional de Justiça manifesta-se através da Resolução n.º 41 e trouxe importantes esclarecimentos sobre a interpretação do parcelamento, desmembramento e remembramento dos imóveis rurais. Após seus considerandos em consonância a Lei nº. 13.838/2019, por fim resolveu:

"Art. 1º RECOMENDAR aos registradores de Imóveis que nas retificações previstas no artigo 213 da Lei nº. 6.015 de 1973, provenientes de georreferenciamento de que trata a Lei Federal n.º 10.267/2001, dispensem a anuência dos confrontantes nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações,

[13] § 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do caput, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações.

[14] § 13. Para a identificação de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo, é dispensada a anuência dos confrontantes, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações.

nos termos no (sic) art. 176, §§3º e 4º c/c §13º da Lei 6.015/73, alterada pela Lei n. 13.838 de 4 de junho de 2019."

Perfeita a interpretação do CNJ quanto a recomendação, indo ao encontro do que este artigo concluirá ao final. Entretanto, houve um pedido de providências junto ao CNJ.

O pedido de Providências n.º 0004541-42.2019.2.00.0000 - CNJ versus Corregedoria Nacional de Justiça. Retorna a posição da interpretação pela desnecessidade das Declarações de Reconhecimento de Limites (DRL's). O teor da recomendação reformada pela decisão de 27 de agosto de 2019 é a seguinte.

"Considerandos:

> A necessidade de uniformizar a interpretação e a aplicação da Lei nº. 6.015/1973 (LRP), em especial da regra constante do art. 176, § 13, introduzido pela Lei nº. 13.838, de 4 de junho de 2019, que dispõe: "Para a identificação de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo, é dispensada a anuência dos confrontantes, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações"
>
> CONSIDERANDO que o mencionado § 3º do art. 176 cuida exclusivamente dos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais e que o subsequente § 4º impõe a obrigatoriedade de georreferenciamento para fins de registro em qualquer situação de transferência de imóvel rural;
>
> CONSIDERANDO que o art. 213, § 11, II, da LRP dispõe que independe de retificação a adequação da descrição de imóvel rural às exigências dos arts. 176, §§ 3º e 4º, daquela lei;
>
> CONSIDERANDO que a alínea "d" do inciso I do artigo 213 da LRP autoriza "a inserção de coordenadas georreferenciadas" sem anuência dos confrontantes nas hipóteses em que "não haja alteração das medidas perimetrais."

5. A MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 881 DE 2019

A redação da Medida Provisória nº. 881[15] de 2019 à página 63 pretendeu alterar a questão da necessidade das anuências dos confrontantes, alterando o artigo 213 da Lei nº. 6.105/73, e acrescentando o parágrafo 17 a mesma, com a seguinte redação:

> Art. 213. [...] § 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes na planta e no memorial descritivo, previstas no inciso II do caput, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral, de que resulte, ou não, alteração de área, decorrente da informação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA. (NR)

Vê-se que o Legislador Federal de certa forma, não concordou à época com o Poder Judiciário, ou seja, foi frontalmente contra o que o Conselho Nacional de Justiça tinha inicialmente recomendado, e este último, sabe muito bem que as retificações de área eram feitas antes da alteração da Lei nº. 6.015/73, pela Lei nº. 10.931/04 todas judicialmente, e a morosidade era grande, além dos custos serem maiores que a retificação administrativa. O legislador à época, tencionou desjudicializar com o beneplácito do próprio poder judiciário, pois entendeu que nos casos em que não houvesse qualquer contraposição à retificação, a própria serventia registral imobiliária seria competente e mais ágil aos procedimentos de jurisdição voluntária, além dos custos mais baratos.

A MP nº. 881, no que tange a desnecessidade das DRL's, avança sobre um procedimento pacífico e tranquilo de ser executado, como um pêndulo. Passou do limite e deverão voltar ao Poder Judiciário inúmeras retificações que não tiveram as anuências dos confrontantes, conforme pesquisa feita por este registrador em tópico posterior, neste trabalho. Passou do ponto. As hipóteses que este despretensioso artigo trouxe, já eliminariam praticamente todos os conflitos, que iniciarão a ocorrer, in-

[15] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7979613&ts=1563569145748&disposition=inline Acesso em: 31 maio 2024

felizmente se a Medida Provisória fosse aprovada da forma como estava. Felizmente tal acréscimo não foi aceito durante o trâmite legislativo. O Legislador Federal não concordou com o Poder Judiciário – (CNJ). Foi frontalmente contra o que o CNJ recomendou inicialmente.

A conversão da MP nº. 881 na Lei nº. 13.874 de 20 de setembro de 2019, rejeita a proposta de inserção do parágrafo 17 ao artigo 213 da Lei nº. 6.015/73.

6. A MP Nº. 910/2019

Em 10/12/2019 o governo tenta inserir novamente teor semelhante ao anteriormente rejeitado. Tem o seguinte teor para o mesmo parágrafo:

> § 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do caput, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações. (NR)

Façamos uma comparação entre os parágrafos 17, sendo o primeiro da MP nº. 881 e o segundo da MP nº. 910. Por último nossa sugestão.

Quadro: comparativo 1.

MP Nº. 881	MP Nº. 910	REDAÇÃO SUGERIDA.
§ 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes na planta e no memorial descritivo, previstas no inciso II do caput, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral, de que resulte, ou não, alteração de área, decorrente da informação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA." (NR)	§ 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do caput, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geor-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações." (NR)	§ 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do caput, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, de que não resulte alteração de área ou de pontos previamente geo-referencia-dos, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações. **(em destaque sugestão pró <u>altera-ção com segurança jurídica – anti--judicialização dos procedimentos)</u>**

Sugerimos, portanto, nova redação a pretendida alteração legislativa com a inserção do §17:

> § 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do caput, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, ***de que não resulte alteração de área ou de pontos previamente geo-referenciados***, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações." (grifos nossos com a alteração pró segurança jurídica e antijudicialização dos procedimentos de retificação administrativa).

Entende-se que com esta redação, simplificará o procedimento em futuro próximo, sem se descuidar da segurança jurídica, evitando assim a judicialização de centenas de milhares de procedimentos até que todos os imóveis rurais brasileiros estejam devidamente averbados o georreferenciamento.

7. SITUAÇÕES FÁTICAS ENCONTRADAS ONDE HÁ NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO CONFRONTANTE NAS RETIFICAÇÕES GEORREFERENCIADAS

Os Oficiais defendem ao menos quatro situações que chamaremos de correntes quanto a apresentação das DRL's.

a) A primeira corrente entende que em todos os casos, seria necessária a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites, não importando se o confrontante já tem seu imóvel georreferenciado ou não. Chamamos de Corrente – "em qualquer caso".

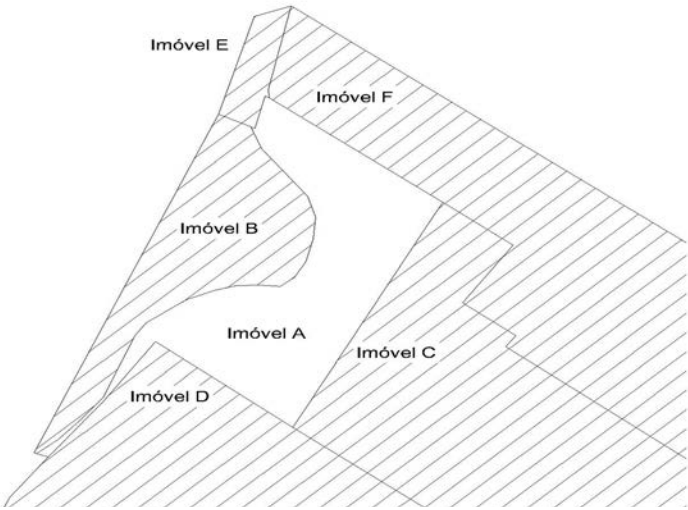
b) A segunda corrente entende que seria necessária a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites de todos os confrontantes se houver aumento ou diminuição de área, não importando se os imóveis confrontantes estão georreferenciados ou não. Chamamos de Corrente – "aumento ou diminuição de área".

c) A terceira corrente entende que seria necessária a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites, não importando se houver aumento ou diminuição de área, apenas dos imóveis confrontantes não georreferenciados, e desde que se os pontos demarcatórios não coincidam (caso da 2ª e 3ª Norma técnica do INCRA). Chamamos de Corrente – "DRL apenas nos imóveis em que não haja coincidência dos pontos dos confrontantes".

d) A quarta corrente entende que seria necessária a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites, apenas se houver aumento ou diminuição de área, e apenas dos imóveis confrontantes não georreferenciados, e desde que haja pontos demarcatórios coincidentes (mesmo que não haja aumento ou diminuição de área). Chamamos de **Corrente – "aumento ou diminuição de área, mas DRL apenas dos imóveis confrontantes não georreferenciados".**

Se os pontos dos confrontantes não são identificáveis, será necessária obrigatoriamente a Declaração de Reconhecimento de Limites – DRL.

A figura 1: abaixo pode trazer noção do que estas correntes tentam explicar.



Pretende-se retificar por georreferenciamento o Imóvel "A". Este autor filia-se a quarta corrente. Vejamos os exemplos práticos.

No mínimo o imóvel "B" (por exemplo) não está georreferenciado. Será necessária a anuência do proprietário do imóvel "B" se os pontos dos outros imóveis georreferenciados coincidirem.

a.1) se apenas um dos pontos de um imóvel confrontante não coincidir, será necessária a anuência.

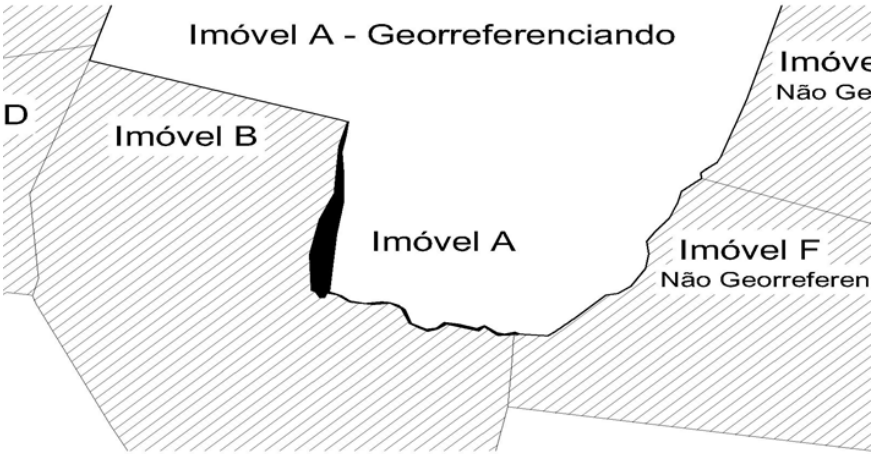
Imóveis todos georreferenciados. Se os pontos do georreferenciamento dos imóveis confrontantes coincidirem, não haveria necessidade das DRL's.

8. ANÁLISE DE CASO. ALAGAMENTO PELO ASSOREAMENTO DE UM RIO NÃO NAVEGÁVEL

O proprietário do imóvel "B" tem área alagada e trouxe sua cerca para antes do alagamento (polígono negro na figura 2), de forma a proteger

sua criação de gado. Lógico que não perdeu área, apenas tomou cuidado com sua criação de gado. Ele ainda não georreferenciou sua área.

Figura 2:



Note a área do polígono negro entre as duas áreas “A” e “B”. Ver-se-á que é o ponto de conflito entre os confrontantes. O proprietário “A” aumenta sua área até o limite físico e não jurídico do outro. Leva sua cerca para o limite do imóvel “B”, aumentando sua área. Lógico que a medição georreferenciada não será idêntica ao jurídico e o proprietário “B” não concordará quando for medir seu imóvel e judicializará a questão. Inúmeros casos ocorrem no campo, seja com áreas alagadas ou não.

No Oeste paulista tem-se muita plantação de cana e os proprietários ao arrendarem suas terras às Usinas, tem os marcos das cercas internas e externas de sua propriedade destruídas pelas máquinas para plantação de cana.

Casos concretos recentes demonstram a insatisfação com a medição para além da área retificada, e trarão muitos conflitos que desaguarão no poder judiciário.

9. QUAL A PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS APTOS A REALIZAREM O GEORREFERENCIAMENTO? ENGENHEIROS, ARQUITETOS E TÉCNICOS

Este registrador imobiliário fez uma pesquisa junto aos profissionais de engenharia na região de Presidente Prudente/SP e resumidamente exporá os resultados abaixo:

Figura 2: Perguntas todas direcionadas aos profissionais de engenharia.

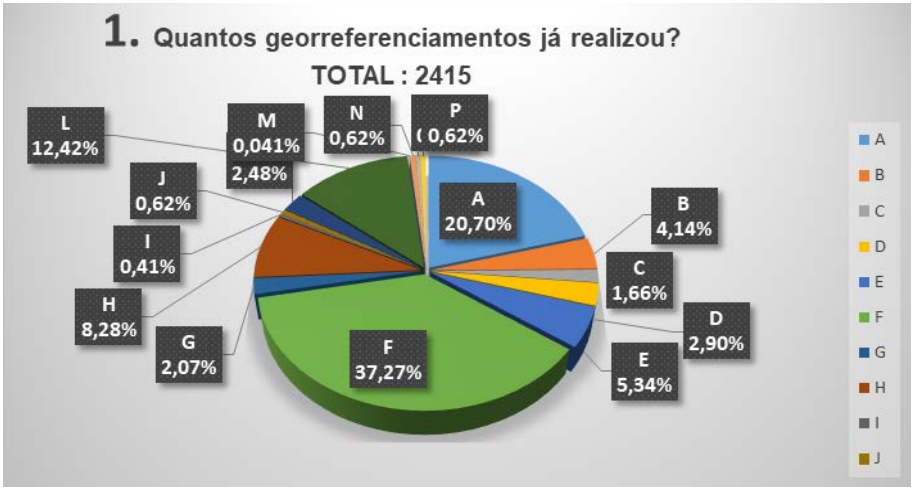


Figura 3: Assinatura incontinente da anuência.

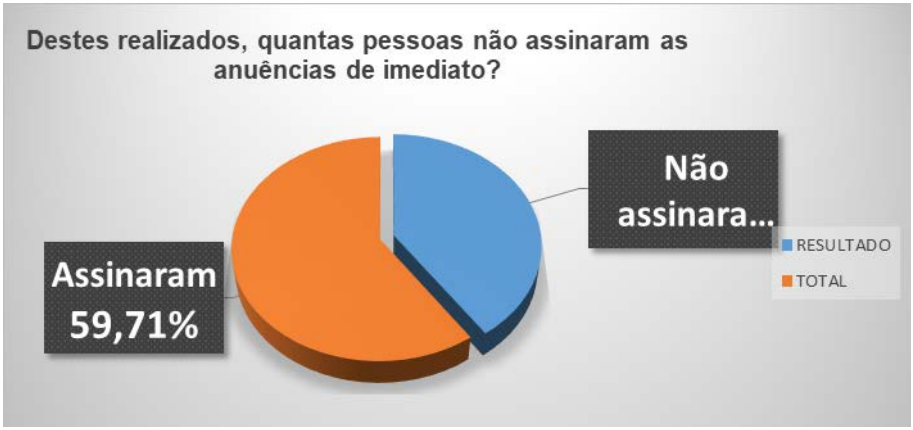


Figura 4: Necessidade da notificação a quem não manifestou incontinente a anuência.

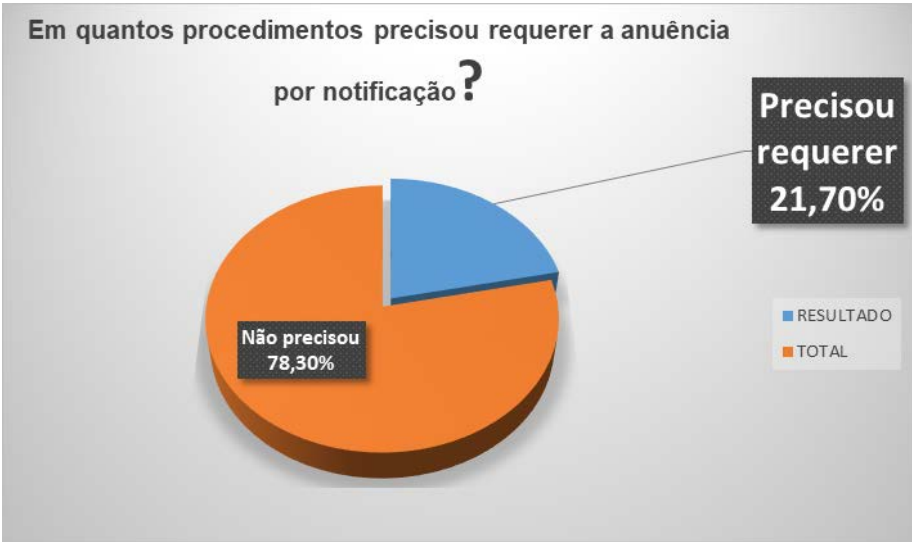


Figura 5: Problemas com a confrontação.

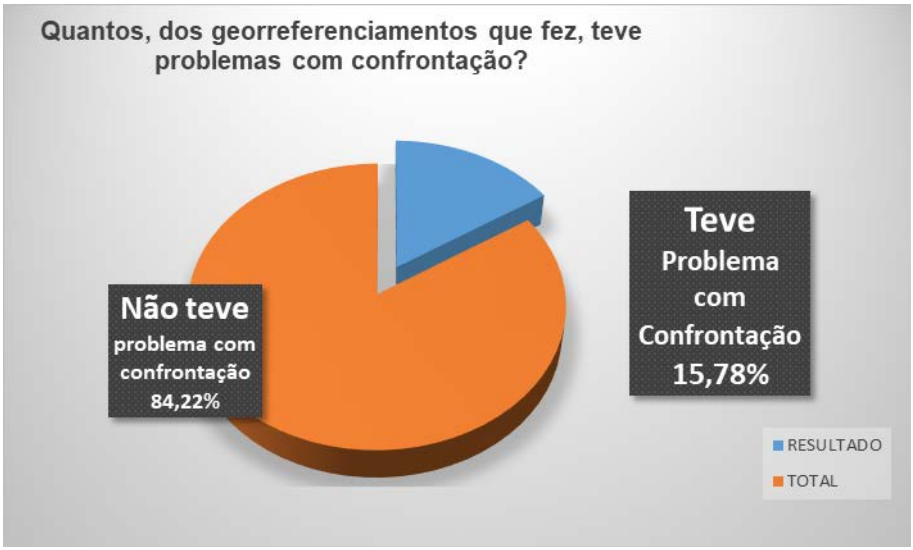


Figura 6: Após os esforços de solução consensual, quantos foram impugnados?



Figura 7: Avaliação pelo profissional de engenharia quanto a possíveis problemas se a anuência não fosse necessária.



Profissionais de Engenharia pesquisados (16)

QUESTIONÁRIO GEORREFERENCIAMENTO		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	RESULTADOS	% TOTAL
1.	Quantos georreferenciamentos já realizou?	500	100	40	70	129	900	50	200	10	15	60	300	1	15	10	15	2415	100,0
2.	Destes realizados, quantas pessoas não assinaram as anuências de imediato?	50	10	28	2	70	360	0	160	1	8	0	270	0	0	7	7	973	40,29
3.	Quantos precisou requerer a anuência por notificação?	6	3	12	2	25	90	0	160	0	0	6	210	0	0	0	10	524	21,70
4.	Quantos dos georreferenciamentos que fez teve problema confrontação?	5	0	4	0	12	270	0	20	2	1	4	60	0	0	0	3	381	15,78
5.	Quantos efetivamente foram impugnados?	0	0	2	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0,50
6.	Se não tivesse anuência de confrontante, quantos procedimentos acredita que poderia dar problema?	50	0	10	1	1	225	0	0	2	11	0	0	0	6	5	1	312	12,90

10. CONCLUSÃO: A TÍTULO DE FUTURAS DISCUSSÕES

A distinção sistema/ambiente que Luhmann descreve ao longo de sua obra é tema central e fundamental, porque utilizada para explicar tudo entre o que pertence ao sistema (inerente ao sistema publicista) e ao ambiente (tudo que externo ao sistema publicista, porém o contendo), e por dedução lógica deste autor, pode-se aplicar dentro do próprio sistema registral imobiliário ou mesmo em outros sistemas de registros públicos. Para Luhmann, há vários sistemas, como o econômico, o jurídico, o religioso etc., que influenciarão o sistema registral publicista.

O estudo que Niklas Luhmann faz sobre sua Teoria dos Sistemas Sociais, abordando a comunicação foi trazido a este artigo e não foi por acaso, mas para fundamentar a base teórica que a publicização da anuência dos confrontantes se faz necessária. Objetivou-se contribuir com o tema "publicidade registral imobiliária" que para a maioria dos juristas é tido como hermético, obscuro, afeto apenas a uma categoria de juristas, ou seja, registradores e notários.

O que se espera da publicidade imobiliária, aplicada ao tema objeto deste artigo, ou seja, a informação levada ao confrontante de área retifi-

canda, é a que se abram novos caminhos, e o sistema publicístico registral imobiliário encontre soluções que a sociedade aceite e use de forma simples e sem sentir que a está usando. Que o processo seja natural e que não haja novas tentativas legislativas de mitigar a informação ao confrontante, lindeiro, como forma de simplificação dos atos, com a justificativa de mitigar processos, diminuir entraves procedimentais. A tecnologia atual e, futuramente mais ainda, será orientativa para cortar caminhos, otimizar gastos, tempo sem descuidar da publicidade registral imobiliária, ***alma mater*** da segurança jurídica imobiliária e da sociedade. Este autor pretende dar continuidade aos estudos sobre o tema "informação-comunicação-publicidade". Incluir-se-á neste estudo, Habermas, Bauman e outros autores para formar a base científica da "informação interna, externa e forma de sua publicização".

Se o que se procura ainda é a segurança jurídica, a desjudicialização, a confiança no Registro de Imóveis brasileiro, o sistema de registro de direitos, não se pode imaginar tal desiderato imaginado pelo legislador, que dentro de seus gabinetes imagine o que ocorre no campo, mostrando desconhecer a dinâmica agrária concernente a conflitos demarcatórios.

A ponderação tida com fato que leva a proposição legislativa afeta sempre procedimentos jurídicos, que leva a auto interpretação de seus operadores e que pode representar um problema hermenêutico específico. Os operadores jurídicos reagem a alteração, positiva ou negativamente. Negativamente quando a diretriz normativa não é suficientemente clara no ordenamento complexo que se tem em qualquer legislação posta. A principiologia registral afetada, no caso o princípio da especialidade objetiva, traz essa condição de carência sistêmica. Conceitos não foram suficientemente explanados, inicialmente alteração em artigo errado, tendência a mudança sistêmica registral e o ponto alto da novel alteração legislativa foi a falta de ponderação como um fenômeno complementar necessário ao método jurídico tradicionalmente firmado em nosso país.

O aspecto dualista até então pensado, exigir ou não as DRL's, este texto tenta trazer outras alternativas. Exigir em alguns casos e outros não. Em vez do "tudo ou nada", será que o leitor não poderia pensar em outras alternativas além das que já se trouxe neste texto? Observa-se a clássica dicotomia do "tudo ou nada" não pode, igualmente, ficar adstrita a

funções principiológicas, para inalterabilidade sistêmica. Entretanto, no caso estudado, o que se percebe claramente é o abandono de segurança jurídica, tema este com peso registral imobiliário sem precedentes. A otimização "às pressas" não pode modificar ou extinguir sistema jurídico sólido. Não se pode retornar a um sistema inseguro que pode inviabilizar paradoxalmente a circulação da propriedade rural brasileira. A vedação ao retrocesso é pacífica entre nós. O aspecto econômico tem de estar na fórmula da proteção dos bens imóveis. Os profissionais de Engenharia relatam que aproximadamente 1/8 dos casos poderão desaguar no Poder Judiciário. A percepção dos mais experientes é que se não pedirem a anuência do confrontante, em caso de erro ou informação incorreta do proprietário quanto aos limites de sua área rural, eles poderão ser arrolados em juízo. A tarefa seria otimizar as posições do antagonismo das ideias, para que o conflito não traga prejuízos, como, na opinião deste Oficial Registrador, se avizinham.

Não rara às vezes este oficial se depara com notificações a confrontantes que impugnam a linha demarcatória do imóvel lindeiro. Outra situação se dá com a demora em colher a declaração de reconhecimento de limites (DRL) pois as partes estão se acertando onde começa uma propriedade e onde termina a outra. Diríamos timidamente que, aproximadamente, 20% das retificações de área não são feitas rapidamente com a simples anuência de algum dos confrontantes. Se extrapolar para a não colheita da assinatura do proprietário do imóvel lindeiro, este percentual aumentará e tais conflitos não passarão pela desjudicialização, e sim desaguarão no poder judiciário.

Entretanto, se a corrente que pugna pela total dispensa de anuência nas Declarações de Reconhecimento de Limites vingar, problemas em curto e médio prazo serão percebidos. A longo prazo não, pois o sistema de Georreferenciamento terá coberto todo o território nacional, mas o "estrago", já teria sido feito.

O que se percebe é que este estudo fascina, pois o embate entre a dualidade sistêmica é opção legislativa, digna de nota neste texto. O desprezo pela ontologia registral levará a um registro virtualizado, imaginário, caminho nunca antes trilhado na construção de mais de 180 anos do registro imobiliário neste país. Correntes podem digladiar-se, sem romper com sólidos institutos jurídicos, mas rupturas sistêmicas começam com

pequenos sinais de enfraquecimento de determinados institutos. É para se pensar.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; CARNIO, Henrique Garbellini; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Introdução ao Direito. Teoria, Filosofia e Sociologia do Direito. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BULOS. Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 529-530.

BRASIL. Discussão sobre a inserção do parágrafo 13 do artigo 176 da Lei de Registros Públicos – Por Izaias Ferro Júnior. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7979613&ts=1563569145748&disposition=inline. Acesso em 31 maio 2024.

LUHMANN, Niklas. A realidade dos meios de comunicação. Tradução de Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMANN, Niklas. Introdução à Teoria dos Sistemas. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2020. (Coleção Sociologia).

LUHMANN, Niklas. O Direito da sociedade. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016a.

LUHMANN, Niklas. Poder. Tradução de Martine Creusot de Rezende Martins. 2. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1992.

LUHMANN, Niklas. Sistemas Sociais. Esboço de uma teoria geral. Tradução de Antônio C. Luz Costa et al. Petrópolis: Vozes, 2016b.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli. Publicidade Registral Imobiliária. São Paulo: Saraiva, 2010, p 9, in: PUGLIATTI, Salvatore. La Transcrizione. In: CICU, Antônio; MESSINEO, Francesco, (Org) Trattato de diritto civile e commerciale. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1957. v. 14.

OLIVO, Luís Carlos Cancellier de. Aspectos jurídicos do comercio eletrônico. In: ROVER, Aires Jose (Org.). Direito, sociedade e informática: limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

PIOVESAN, Lucas Zimmermann. A Teoria dos Sistemas de Luh-

mann, a Comunicação e a Incumbência Do Direito. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40211799/A_TEORIA_DOS_SISTEMAS_DE_LUHMANN_A_COMUNICA%C3%87%C3%83O_E_A_INCUMB%C3%8ANCIA_DO_DIREITO?auto=download. acesso em: 31 maio 2024.

QUEIROZ, Marisse Costa de. O Direito Como Sistema Autopoiético: Contribuições Para a Sociologia Jurídica. Trabalho apresentado no Congresso Internacional DIREITO, JUSTIÇA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO – Florianópolis/agosto de 2002. Revista Sequência, n.º 46, jul. de 2003.

QUEM era Claude Shannon. A teoria da informação de Claude Shannon. Fondeco, [s. l.], [2022]. Escadas ao ar livre. Disponível em: https://fondeco.ru/pt/25-kem-byl-klod-shennon-teoriya-informacii-kloda-shennona-kakoi/. Acesso em: 31 maio 2024.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/593/454. Acesso em: 31 maio 2024.

- CAPÍTULO 18 -

O USO DO IMÓVEL AGRÁRIO NA PARCERIA RURAL

THE USE OF AGRICULTURAL PROPERTY IN RURAL PARTNERSHIPS

Albenir Querubini[1]

Wellington Gabriel Z. Barros[2]

RESUMO: O presente artigo analisa questões teóricas e práticas decorrentes do uso no contrato de parceria rural.

PALAVRAS-CHAVES: Contrato agrário. Parceria rural. Posse. Uso.

ABSTRACTS: This article examines theoretical and practical issues arising from the use of agricultural property in rural partnership agreements.

KEYWORDS: Agricultural contract. Rural Partnership. Possession. Use.

[1] Albenir Querubini, Advogado com atuação especializada em Agronegócios (www.wba.adv.br). Bacharel em Ciências Jurídicas pela UFSM. Especialista em Direito Ambiental e Mestre em Direito pela UFRGS. Atual Presidente da União Brasileira de Agraristas (www.ubau.org.br). Co-coordenador do Curso de Especialização em Direito aplicado ao Agronegócio do IDCC. É professor convidado em cursos de especialização e atualização de diversas instituições, dentre elas ESMAFE/PR, PUC/RS, IBDA, UFMT, AJURIS e UniEvangélica. Coordenador do Portal DireitoAgrário.com (www.direitoagrario.com). E-mail: albenir@wba.adv.br, Instagram: @albenirquerubini.

[2] Wellington Gabriel Z. Barros, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC/RS. Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela UFRGS. Especialista em Direito Agrário e Ambiental aplicado ao Agronegócio pelo I-UMA/UNIP. Membro da União Brasileira de Agraristas – UBAU (www.ubau.org.br). Advogado com atuação especializada no Agronegócio (www.wba.adv.br). E-mail: wgabriel@wba.adv.br. Instagram: @wgabrielbarros.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo[3] propõe realizar breves comentários sobre questões práticas decorrentes do uso do imóvel agrário pelos contratantes da parceria rural, em especial sobre os limites da exploração do imóvel pelo parceiro-outorgado.

2. O USO DO IMÓVEL AGRÁRIO NA PARCERIA RURAL

Inicialmente, cumpre destacar que o estudo se refere à natureza jurídica da parceria rural que é a modalidade típica de contrato agrário caracterizada pela cessão do uso específico e temporário de determinado imóvel agrário[4]

[3] O artigo teve por base texto originalmente publicado no Portal DireitoAgrário.com em 15/06/2020 (disponível em: <https://direitoagrario.com/o-uso-do-imovel-agrario-na-parceria-rural/>), contando com pequenos acréscimos e correções.

[4] Vale recordando que, nos termos do inciso I do art. 5º do Estatuto da Terra, entende-se por imóvel agrário ou rural o "*prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada*". Aqui cabe pontuar que o termo imóvel agrário é tecnicamente mais adequado do que a opção legislativa, uma vez que o termo "rural" pode gerar confusão interpretativa, uma vez que é termo vulgarmente utilizado como contraposto ao "urbano". Outro ponto a ser destacado é o fato que os imóveis agrários já não mais poderem ser vistos como meros "prédios rústicos", uma vez que em muitos imóveis agrários brasileiros há grande emprego de tecnologias e inovações. Sobre imóveis agrários, vide o clássico: REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário – Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade*. Curitiba: Editora Juruá, 2007. Ainda, sobre as características dos imóveis agrários brasileiros, recomenda-se como leitura: BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander. *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014. Além disso, conforme defendido pelo Prof. Albenir Querubini em aulas e palestras, o conceito de imóvel agrário deve ser lido e reinterpretado levando em consideração o conceito de estabelecimento trazido pelo art. 1.142 do Código Civil brasileiro de 2002 ("considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária"), uma vez que tanto o Estatuto da Terra quando o Código Civil brasileiro de 2002 (cujo "Projeto Reale" remonta ao ano de 1975) possuem como fonte de inspiração o Código Civil italiano de 1942, adotando a chamada Teoria da Empresa que serviu de inspiração para os legisladores agraristas e civilistas brasileiros, sempre levando em consideração e exploração profissional e organizada da atividade, dos usos dos bens e serviços, assim como pelas pessoas que exploram respectiva atividade econômica. Conforme consta no Código Civil italiano: "*Art. 2.555 Nozione – L`azienda è il complesso dei beni organizzati dall`imprenditore (2.082) per l`esercizio dell`impresa*". Sobre o assunto, vide a síntese elaborada a partir da palestra "Bases científicas do Direito Agrário" apresentada no Grupo de Pesquisa em Direito Agrário e Agronegócio do IDCC, realizada no dia 22 de fevereiro de 2021, disponível em: <https://direitoagrario.com/bases-cientificas-do-direito-agrario/>. Na mesma linha, para aprofundar o estudo do tema, também se recomenda ao leitor as seguintes obras que tratam das particularidades da teoria da empresa e o olhar atento com a influência da Teoria da Empresa e da Codificação italiana de 1942 para o direito privado brasileiro: ASCARELLI, Tullio. Introdução ao estudo do direito mercantil. São Paulo: Editora Minelli, 2007. SCAFF, Fernando Campos. *Teoria geral do estabelecimento agrário*. São Paulo: Editora RT, 2002. SCAFF, Fernando Campos. *Aspectos fundamentais da empresa agrária.* São Paulo: Malheiros, 1997. IRTI, Natalino (org.). *Manuale di Diritto agrario italiano*. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinense – UTET,

para fins e exploração de atividade agrária[5] e[6]. No caso da parceria rural, a relação contratual agrária possui como partes o parceiro-outorgante (em regra, o proprietário, podendo ser pessoa física, jurídica ou entes juridicamente despersonalizados, a exemplo do condomínio, espólio ou a massa falida) e o parceiro-outorgado (aquele que não é proprietário, seja pessoa física ou jurídica).

Vale lembrar que o uso do imóvel agrário na parceria rural possui natureza jurídica obrigacional, decorrendo do respectivo contrato agrário, não se confundindo com o "uso" previsto no artigo 1.412 do Código Civil (que é instituto de direito real), conforme destacado por Zibetti e Querubini[7]. Importante destacar que no contrato de parceria rural não

1978. QUERUBINI, Albenir. Contratos agrários: questões polêmicas e algumas propostas para a solução de conflitos. *In:* DE SOUZA, Lucas Monteiro; RODRIGUES, Rafael Molinari (coords.). *Direito do Agronegócio, Sustentabilidade e Comércio Exterior*. São Paulo: LTR, 2022, pp. 13-25.

[5] A Lei nº 11.443/2007, ao acrescentar o § 1º ao art. 96 do Estatuto da Terra, trouxe a seguinte definição e elemento definidores do contrato de parceria rural, ao prever que: "*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 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 do caput deste artigo; III – variações de preço dos frutos obtidos na exploração do empreendimento rural*". Ainda, a título de curiosidade, cabe informar ao leitor a existência de debate teórico-doutrinário acerca da natureza jurídica do contrato de arrendamento rural. Nesse sentido, de um lado temos o entendimento do agrarista Wellington Pacheco Barros e José Fernando Lutz Coelho que se posicionam pela natureza societária, fundando tal posição com base no art. 34 do Decreto nº 59.566/1966, que diz serem aplicas à parceria, no que couber, "*as regras do contrato de sociedade, no que não estiver regulado pelo Estatuto da Terra*" (como uma das implicações jurídicas diretas, por exemplo, abre-se a possibilidade de questionar a necessidade da *affectio societatis* como elemento nuclear da respectiva relação contratual agrária). De outro lado, há o entendimento de Pontes de Miranda (PONTES DE MIRANDA. *Tratado de Direito Privado*. Tomo XLV, 3. ed., São Paulo: RT, 1983, pp. 183 e seguintes) e o praxista português Lobão (DE LOBÃO, Manoel de Almeida e Sousa. *Fascículo de dissertações jurídico-práticas*. Tomo III. Lisboa: Imprensa nacional, 1819, pp. 216 e seguintes) que defendem a natureza de negócio jurídico parciário. Mas desde já, mencionamos que essa linha doutrinária está pautada na previsão civil anterior ao Estatuto da Terra, quando o contrato de parceria rural tinha como previsão as Ordenações Filipinas (Livro IV, Título 45) e, posteriormente, o Código Civil brasileiro de 1916 (arts. 1.410 e seguintes), correspondendo ao instituto medieval italiano da *mezzadria* e da *colonia parziaria*, compreendidos como tipos de contratos agrários associativos pela doutrina italiana (sobre o assunto: CATTANEO, Giovanni. *In: Manuale di Diritto agrario italiano. op. cit.*, p. 321 e seguintes).

[6] Sobre o contrato de parceria rural, vide: BARROS, Wellington Gabriel Zuchetto. O contrato de parceria rural: frutos e despesas. In: PARRA, Rafaela Aiex. *Direito aplicado ao Agronegócio: uma abordagem multidisciplinar*. 2. ed., Londrina: Editora Thoth, 2019. QUERUBINI, Albenir. Desenvolvimento de contratos agrários – arrendamentos e parcerias rurais. Porto Alegre, 2011, disponível em:<https://www.academia.edu/37847524/DESENVOLVIMENTO_DE_CONTRATOS_AGR%C3%81RIOS_-_ARRENDAMENTO_E_PARCERIAS_RURAIS>.

[7] ZIBETTI, Darcy Walmor. QUERUBINI, Albenir. Anotações sucintas e comentadas sobre as alterações da legislação dos contratos agrários e a falsa parceria. *In:* TRENTINI, Flavia (org.). *Desafios do Direito Agrário Contemporâneo: Anais do XIII Congresso Mundial de Direito Agrário*. Ribeirão Preto: Altai Edições, 2014, pp. 111-127 (disponível em: <https://www.

há transferência da posse plena ao parceiro-outorgado, diferentemente do que ocorre com o arrendamento rural, em que o arrendador transfere ao arrendatário a posse direta sobre o imóvel agrário. Isso significa que o parceiro-outorgado é tão somente um usuário da terra ou dos bens cedidos pelo parceiro-outorgante, posto que sua participação da parceria decorre do seu trabalho.

O entendimento de que o parceiro-outorgado não possui posse plena decorre de interpretação do agrarista Wellington Pacheco Barros fornecida na leitura do esboço do presente artigo. Segundo ele o Capítulo IV do Estatuto da Terra dá esse norte quando diz "do uso ou da posse temporária da terra", lembrando que, nas suas palavras, "a legislação agrária foi toda ela escrita na perspectiva da parte considerada mais fraca". Também cabe registrar, por sua vez, que o agrarista Washington Carlos de Almeida, questionado sobre o tema pelos autores do presente artigo, posicionou-se pela existência de composse entre os parceiros, em que pese não haja uma transferência de posse ao parceiro-outorgado, o qual assume a qualificação de co-possuidor. Segundo o professor Washington, o artigo 1.228 do Código Civil[8] prevê que somente o proprietário possui os direitos de usar, fluir e dispor do imóvel agrário, sendo que o possuidor na qualidade de arrendatário pode usar e fruir da coisa, mas na parceria rural o parceiro-outorgado usa o bem de comum acordo com o proprietário (que detém a posse direta da coisa). Por fim, Washington lembra ainda que, tanto no caso do arrendamento quanto da parceria rural, deve ser observado o princípio da autonomia privada contida no artigo 421 do Código Civil[9], pois, independentemente do Estatuto da Terra e do Decreto n.º 59.566/1966, as partes são livres para acordar aquilo que

academia.edu/12865424/_ANOTA%C3%87%C3%95ES_SUCINTAS_E_COMENTADAS_SOBRE_AS_ALTERA%C3%87%C3%95ES_DA_LEGISLA%C3%87%C3%83O_DOS_CONTRATOS_AGR%C3%81RIOS_E_A_FALSA_PARCERIA_-_Darcy_Walmor_Zibetti_Albenir_Itabora%C3%AD_Querubini_Gon%C3%A7alves>). Também sobre o uso nos contratos agrários, veja: OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Silvia C. B. *Curso completo de Direito Agrário*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, pp. 240-241. BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do Direito Agrário*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 1994, p. 80.

[8] Art. 1.228. 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.

[9] Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)
Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

quiserem no contrato relativamente à disciplina do imóvel, observando que ambas as modalidades contratuais agrarias geram o dever de restituir a coisa pelo arrendatário ou pelo parceiro-outorgado.

A questão do uso do imóvel está diretamente relacionada com o avanço das técnicas para aumento de produtividade, bem como a necessidade de produção de alimentos no mundo, uma vez que cresce cada vez mais a relevância da maximização sustentável das potencialidades do imóvel rural para o desenvolvimento da atividade agrária[10]. Nesse sentido, inclusive, merece destaque a popularização da adoção do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF) no Brasil como estratégia de melhor utilização dos imóveis agrários e aumento de produtividade[11].

Especificamente naquilo que diz respeito aos contratos agrários, sabe-se que a atividade desenvolvida na parceria rural deve respeitar as limitações do contrato relativamente à área e ao tipo de atividade de exploração desenvolvida (agricultura, pecuária, silvicultura e/ou agroindustrialização). Por exemplo, se o contrato prevê a atividade agrária exclusiva sobre determinada gleba, apenas sobre ela é que se desenvolverá o uso pactuado no contrato, sob pena de caracterizar infração contratual.

No entanto, observando as tendências de maior e mais eficiente aproveitamento dos imóveis agrários, é importante ressaltar a possibilidade de convivência harmoniosa de mais de uma atividade agrária sobre a mesma área, ainda que sobre elas incidam contratos agrários ou civis discrepantes. Como exemplo, durante o período de inverno dos Estados do Sul do país, temos o exemplo clássico do contrato de pastoreio[12], o

[10] Sobre atividade agrária, confira: SODERO, Fernando Pereira. A*tividade agrária e agrariedade. In: Rivista di Diritto Agrario*, anno LVII, 1978, pp. 57-93. "Direito Agrário Levado a Sério" – episódio 3: A atividade agrária como objeto do Direito Agrário, disponível em: https://direitoagrario.com/direito-agrario-levado-a-serio-a-atividade-agraria-como-objeto-do-direito-agrario/.

[11] De acordo com dados da Embrapa, no ano de 2016 a adoção do ILPF já alcançava 11,5 milhões de hectares no Brasil. Vide: PORTAL DIREITOAGRÁRIO.COM. *Integração Lavoura Pecuária Floresta – ILPF já alcança 11,5 milhões de hectares no Brasil*. Disponível em: <https://direitoagrario.com/integracao-lavoura-pecuaria-floresta-ilpf-ja-alcanca-115-milhoes-de-hectares-no-brasil/>. Além do uso do ILPF no seu modelo tradicional de agricultura-pecuária-florestal, também registramos a tendência de o sistema ser ampliado para modelos que também compreendam a aquicultura, a produção energética, a agroindustrialização e o turismo rural nos imóveis agrários, revelando a compatibilidade de inúmeras possibilidades de características multifuncionais na sua exploração.

[12] O contrato de pastoreio é uma modalidade atípica de contrato agrário com fins pecuários, que se realiza sem a observância dos prazos mínimos estabelecidos pelo art. 13, inc. II, alínea a, do Decreto nº 59.566/1966. Entende-se por contrato de pastoreio "*o contrato pelo qual o explorador do imóvel rural (a qualquer título), denominado prestador de pastoreio, recebe os animais do tomador de pastoreio para guardar, cuidar e tratar, até o fim do prazo do contrato*", conforme definição desenvol-

qual possibilita o desenvolvimento de atividade agrária pecuária na lacuna do ciclo de utilização de contrato de parceria ou de arrendamento firmados com a finalidade de exploração de cultura de verão (a exemplo da soja).

Para compreender essa possibilidade da realização de contratos concomitantes sobre uma mesma área, é importante observar a natureza da posse desse imóvel agrário. No caso específico da parceria rural, deve se observar que a posse do imóvel agrário permanece sendo exercida em sua plenitude pelo parceiro-outorgante (proprietário), uma vez que tal modalidade confere ao parceiro-outorgado a posse apenas para os fins do uso específico da exploração da atividade agrária definida no objeto da avença, sendo lícito aos contratantes disciplinarem especificamente essa questão.

Desta forma, o contrato de parceria rural poderá permitir ou restringir (até mesmo em caso de omissão) a possibilidade de desenvolvimento de outra atividade agrária por parte dos parceiros. A posse pode ficar a cargo de cada um dos contratantes, isoladamente.

Como mencionado anteriormente, pela característica climática do Sul do país, onde as estações do ano são bem definidas, possibilitando as práticas agrícolas de verão e de inverno, é adotada no meio rural a nomenclatura de "ano fechado" (hipótese em que a posse integral fica com o arrendatário ou parceiro-outorgante, que podem exercer outro tipo de atividade, sem contraprestação ao dono da gleba) ou "ano aberto" (situação em que o proprietário, após o ciclo da cultura previsto no contrato pode destinar o uso a outra cultura ou atividade sem vinculação

vida por Roberto Bastos Fagundes Ghigino. De acordo com o referido, o pagamento pelo serviço prestado dar-se-á em valor pecuniário por cabeça de entregue ao prestado de pastoreio, o qual fica responsável pela guarda e manejo dos animais. GHIGINO, Roberto Bastos Fagundes. *O contrato de pastoreio à luz do Direito Agrário*. Monografia do Curso de Especialização em Direito Agrário e Ambiental aplicado ao Agronegócio. Porto Alegre: Instituto Universal de Marketing em Agribusiness (I-UMA), 2016. O respectivo trabalho deu origem a obra *O contrato de pastoreio pecuário – teoria e prática*, lançada pela Editora Leud em 2020, na qual o autor acrescentou parâmetros técnicos para o cálculo do preço a ser cobrado a título de remuneração, modelo de contrato e demais elementos técnicos que permitem a utilização dessa modalidade contratual em todo o país. Ainda, sobre o contrato de pastoreio e outros contratos agrários atípicos, recomendamos a leitura da obra coletiva *Direito Agrário como instrumento do desenvolvimento do Agronegócio brasileiro*, Londrina: Editora ESGLaw, 2023, onde consta os artigos Contrato agrário de entressafra agrícola, de autoria de Albenir Querubini e José Roberto Reis da Silva, e Contratos agrários atípicos, de autoria de Alexandre Valente Selistre.

ao contrato tido como principal)[13]. Trata-se de típica prática costumeira, que obedece aos usos e costumes locais[14]. Evidentemente, as duas hipóteses de uso costumeiro na vida rural dependem da negociação entre as partes porque há efeito prático sobre o preço, no caso do arrendamento, e na partilha dos resultados, no caso da parceria rural. Como lembra a doutrina de Ruy Cirne Lima, "o costume, por definição, abrange tanto o 'secundum legem', o 'praeter legem', como o 'contra legem'"[15], submetendo-se às contingências de espaço, cuja marca é a criação de uma "regra provisória, insubstituível, talvez, porém, à falta de outra melhor"[16].

Ainda, há a hipótese de exercício conjunto dessa posse agrária alheia à atividade exclusiva do contrato típico. Essa é outra possibilidade por conveniência negocial, respeitando o peso e a representatividade de cada contratante, já que na parceria rural, enquanto contrato de oneroso de natureza societária, o objetivo final é o "ganha-ganha", ou seja, o lucro a ser alcançado mediante o resultado com a exploração da atividade agrária.

Em caso de omissão contratual, não incidindo sobre a área outra atividade objeto de algum contrato, naturalmente a posse é do proprietário (parceiro-outorgante), ainda que seja de forma indireta, sendo permitido a ele a livre exploração do seu imóvel, desde que não comprometa ou prejudique o parceiro-outorgado. Seguindo o exemplo anterior, é lícito ao proprietário de determinado imóvel agrário firmar contrato de parceria rural com a finalidade de exploração agrícola de cultura de verão (a exem-

[13] Registramos que durante evento virtual "Webinar Contratos Agrários", realizado em 28/05/2020, o tema dos contratos firmados em "ano aberto" e "ano fechado" foi objeto de pergunta formulada pelo agrarista Alexandre Valente Selistre, a partir de 1:57:53 do vídeo disponível em: <https://direitoagrario.com/contratos-agrarios/>. Cabe fazer o registro que o tema dos contratos agrários firmados pela nomenclatura de "ano aberto" e "ano fechado" é objeto de pesquisa para artigo a ser publicado pelo agrarista Juliano Valli, de São Gabriel/RS. A circunstâncias da contratação de "ano cheio" ou de "ano fechado" traz uma série de consequências jurídicas práticas a serem desenvolvidas em nova publicação, a exemplo da responsabilidade ambiental dos contratantes, a contratação prestação de serviços terceirizados, a cessão de posse ou uso a terceiro no período entressafras, confecção de pastoreio, devolução da posse pelo proprietário que explora no intervalo entressafra de um arrendamento ou de uma parceria rural, possibilidade de o proprietário arrendar ou celebrar parceria rural com terceiro na entressafra, responsabilidades pela perda de "janela de plantio" na demora de finalizar colheitas de entressafra, pagamentos "escalonados" dos arrendamentos para pagar ou compensar investimentos iniciais no imóvel etc.

[14] LUDWIG, Marcos de Campos. Usos e Costumes no Processo Obrigacional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2005. Ainda, sobre a lei e o costume, consulte: CIRNE LIMA, Ruy. Preparação à dogmática jurídica. 2. ed., Porto Alegre: Livraria Sulina, 1958, pp. 43-76.

[15] CIRNE LIMA, Ruy. *Preparação à dogmática jurídica.* Op. cit., p. 43.

[16] CIRNE LIMA, Ruy. *Preparação à dogmática jurídica.* Op. cit., p. 74.

plo das culturas de arroz e soja) e durante o período de entressafra utilizar a área para desenvolver atividade pecuária, seja com gado próprio ou firmando contrato de pastoreio rural com terceiros. Na hipótese, cumpre ao proprietário ter o cuidado com as recomendações técnicas acerca da taxa de lotação de animais, sob pena de causar danos à área da lavoura pela compactação do solo gerado pelo pisoteio excessivo dos animais.

Caso haja clandestinidade no uso da posse por parte de um dos parceiros, cabível indenização por perdas e danos, seja por interferência no objeto principal da parceria (um dos parceiros permite ingresso excessivo de animais por medida recomendada de campo), por ato atentatório à expectativa do bom resultado (em virtude do compartilhamento dos riscos da atividade); ou ainda, seja em razão do locupletamento ilícito. Em ambos os casos, é facultada a rescisão contratual por mudança de destinação da atividade e quebra da boa-fé contratual.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, observamos que o uso do imóvel agrário pelo parceiro-outorgado é limitado ao tipo de atividade de exploração e destinação do imóvel, em razão de seu vínculo decorrer do seu trabalho. Nesse caso, em que pese seja possível a concomitância de outros contratos ou atividades sobre a mesma área no período entressafras, observadas as circunstâncias do caso concreto e os usos e costumes locais de determinadas regiões, é importante aos contratantes disciplinarem no momento da elaboração do contrato regras específicas acerca de tais práticas, a fim de evitar atos clandestinos que possam dar causa a uma quebra contratual ou, ainda, para evitar danos ao outro contratante decorrente do mau uso da gleba.

REFERÊNCIAS

ASCARELLI, Tullio. **Introdução ao estudo do direito mercantil**. São Paulo: Minelli, 2007.

BARROS, Wellington Gabriel Zuchetto. O contrato de parceria rural:

frutos e despesas. In: PARRA, Rafaela Aiex. **Direito aplicado ao Agronegócio**: uma abordagem multidisciplinar. 2. ed., Londrina: Editora Thoth, 2019.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander. **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014.

CIRNE LIMA, Ruy. **Preparação à dogmática jurídica**. 2. ed., Porto Alegre: Livraria Sulina, 1958.

DE LOBÃO, Manoel de Almeida e Sousa. **Fascículo de dissertações jurídico-práticas**. Tomo III. Lisboa: Imprensa nacional, 1819.

GHIGINO, Roberto Bastos Fagundes. **O contrato de pastoreio pecuário**: teoria e prática. São Paulo: Leud, 2020.

IRTI, Natalino (ORG.). **Manuale di Diritto agrario italiano**. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinense – UTET, 1978.

LUDWIG, Marcos de Campos. **Usos e Costumes no Processo Obrigacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

PONTES DE MIRANDA. **Tratado de Direito Privado**. Tomo XLV, 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

PORTAL DIREITOAGRÁRIO.COM. **Integração Lavoura Pecuária Floresta – ILPF já alcança 11,5 milhões de hectares no Brasil**. Disponível em: https://direitoagrario.com/integracao-lavoura-pecuaria-floresta-ilpf-ja-alcanca-115-milhoes-de-hectares-no-brasil/. Acesso em: 12 maio 2024.

QUERUBINI, Albenir; PARRA, Rafaela; CICILIATO, Rodolfo (ORGS.). **Direito Agrário como instrumento do desenvolvimento do Agronegócio brasileiro**. Londrina: ESGLaw, 2023.

QUERUBINI, Albenir. Contratos agrários: questões polêmicas e algumas propostas para a solução de conflitos. In: DE SOUZA, Lucas Monteiro; RODRIGUES, Rafael Molinari (Coords.). **Direito do Agronegócio, Sustentabilidade e Comércio Exterior**. São Paulo: LTR, 2022, pp. 13-25.

QUERUBINI, Albenir. **Desenvolvimento de contratos agrários – arrendamentos e parcerias rurais**. Porto Alegre, 2011, disponível em: https://www.academia.edu/37847524/DESENVOLVIMENTO_DE_CONTRATOS_AGR%C3%81RIOS_-_ARRENDAMENTO_E_PARCERIAS_RU-

RAIS. Acesso em: 12 fev. 2024.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel Agrário**: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade. Curitiba: Editora Juruá, 2007.

SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SCAFF, Fernando Campos. **Teoria geral do estabelecimento agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZIBETTI, Darcy Walmor. QUERUBINI, Albenir. Anotações sucintas e comentadas sobre as alterações da legislação dos contratos agrários e a falsa parceria. In: TRENTINI, Flavia (org.). **Desafios do Direito Agrário Contemporâneo**: Anais do XIII Congresso Mundial de Direito Agrário. Ribeirão Preto: Altai Edições, 2014, pp. 111-127.

- CAPÍTULO 19 -

CONVENÇÃO DE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, PROTOCOLO DE NAGOYA, LEI Nº. 13.123/15 E BIOPIRATARIA NO BRASIL

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, NAGOYA PROTOCOL, LAW Nº. 13.123/15 AND BIOPIRACY IN BRAZIL

Marcelle Chicarelli da Costa[1]

RESUMO: Ao abordar a questão da biodiversidade no Brasil, é necessário ampliar os horizontes de estudo e também abordar os conhecimentos tradicionais associados aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Assim, cumpre explorar os conceitos de conhecimento tradicional, povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como compreender as implicações sobre a exploração dessas culturas. Além disso, faz-se necessário conhecer as legislações que regulamentam a temática em âmbito nacional, para, assim, ver como realmente se dá sua aplicabilidade na prática e a proteção da biodiversidade no Brasil. No presente artigo, será mais bem explorada a Convenção de Biodiversidade, o Protocolo de Nagoya, e a Lei nº. 13.123/15. O Brasil é o país com a maior biodiversidade do mundo. Fato é que o Brasil é alvo recorrente de biopirataria, tendo elementos de sua fauna e flora sendo roubados e transportados clandestinamente por outros países e grandes corporações, que buscam estudar as riquezas naturais do país e, por consequência, desenvolver produtos.

[1] Bacharel em Direito. Advogada. Pós-graduada em Direito Aplicado ao Agronegócio pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Mestranda em Mestrado de Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. marcellechicarelli@gmail.com.

PALAVRAS-CHAVE: Biodiversidade. Biopirataria. Conhecimento tradicional associado.

ABSTRACT: When addressing the issue of biodiversity in Brazil, it is necessary to broaden the horizon of investigation and also take into account the traditional knowledge of indigenous peoples and traditional communities. Therefore, it is necessary to explore the concepts of traditional knowledge, indigenous peoples and traditional communities and understand the implications for the use of these cultures. In addition, it is necessary to know the legislation that regulates the issue at the national level to see how its application in practice and the protection of biodiversity actually occurs in Brazil. In this article, the Convention on Biological Diversity, the Nagoya Protocol and Law nº.13.123/15 are examined in more detail. Brazil is the country with the greatest biodiversity in the world. The fact is that Brazil is a recurring target of biopiracy, as parts of Brazilian fauna and flora are stolen and secretly transported by other countries and large companies that want to research the country's natural resources and develop products from them.

KEYWORDS: Biodiversity. Biopiracy. associated traditional knowledge.

1. INTRODUÇÃO

Muito se fala sobre a diversidade biológica presente no Brasil e da sua consequente potencialidade econômica. De acordo com Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Brasil é o país com a maior biodiversidade do mundo, com "mais de 116.000 espécies animais e mais de 46.000 espécies vegetais conhecidas no País, espalhadas pelos seis biomas terrestres e três grandes ecossistemas marinhos", de acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Contudo, muitas dessas riquezas naturais carecem de estudos apropriados para revelar sua potencialidade dentro do país. Da mesma forma, o Brasil também conta com diversos conhecimentos tradicionais advindos das comunidades indígenas e povos tradicionais, que não estão no saber da população comum e, consequentemente, também não foram devidamente estudados para serem amplamente utilizados por toda a população, ficando restritos apenas ao local de origem.

Assim, tanto os recursos biológicos, como os conhecimentos tradicionais saltam aos olhos de grandes empresas e de outros países que buscam material para estudar, desenvolver produtos e, logicamente, obter lucro. Considerando a grandeza da biodiversidade brasileira, é evidente que o Brasil desperta interesse mundialmente.

O presente estudo utilizará uma metodologia de pesquisa qualitativa, a qual estudará os fenômenos subjetivos da matéria, de modo a melhor compreender a questão da legislação que protege a biodiversidade no Brasil, bem como questões relacionadas à biopirataria dos recursos nacionais. Para isso, buscará embasamento em artigos científicos, doutrinas e nas legislações e tratados em vigência no país.

O Brasil é alvo constante de biopirataria de seus recursos naturais e conhecimentos tradicionais, estando na mira de grandes países que buscam novos materiais para desenvolver pesquisa e gerar lucros, os quais exportam ilegalmente e sem se importar com a biodiversidade ou repartição de lucros.

A proteção a fauna e a flora, bem como aos conhecimentos tradicionais associados aos povos indígenas e comunidades tradicionais merecem destaque no cenário atual, de modo que o presente estudo buscará compreender seus conceitos e implicações, tanto jurídicas como ambientais.

Diante disso, é inegável que o assunto merece maior atenção nos estudos. Assim, imperioso se faz compreender as legislações que regulamentam a temática em âmbito nacional, bem como os próprios conceitos de recurso genético e conhecimentos tradicionais, povos indígenas, comunidades tradicionais e as implicações da biopirataria.

2. AS LEGISLAÇÕES SOBRE BIOPIRATARIA VIGENTES NO BRASIL

No decorrer do tempo, o Brasil foi desenvolvendo sua legislação buscando a proteção dos seus recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados a fim de evitar e coibir a biopirataria e proteger sua biodiversidade. Nesse sentido, o presente trabalhou buscou elencar alguns

dos principais dispositivos jurídicos relacionados à temática, de modo a produzir uma análise legislativa concisa e coesa e compreender como se dá a proteção a esses bens jurídicos nacionais.

O tema tem proteção constitucional, estando disposto no artigo 225, § 1o, II, da Constituição Federal, o qual define que é dever do poder público:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (BRASIL, 1988).

Assim, nota-se a importância do tema, vez que protegido constitucionalmente. Contudo, ainda buscando melhor garantir essa proteção, o Brasil também aderiu a diversos tratados e protocolos internacionais que traçam diretrizes para proteger globalmente a biodiversidade e também desenvolveu uma legislação nacional sobre o tema para proteger sua biodiversidade, como se verá a seguir.

2.1. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)

Um dos primeiros instrumentos jurídicos a auxiliar nessa missão foi a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a qual surgiu em 1992, quando ocorreu a conferência da Organização das Nações Unidas, a ECO 92.

A CDB advém de um contexto complexo, no qual os países subdesenvolvidos buscavam proteger seus recursos naturais, bem como garantir o pagamento pela exploração dos mesmos, enquanto os países mais ricos buscaram a preservação do meio ambiente, nesse sentido:

> Importante notar que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se realizou no Rio de Janeiro, em 1992, foi um processo ambíguo. De um lado, parte da comunidade internacional mostrava-se favorável ao reforço das políticas de proteção ao meio ambiente em detrimento do desenvolvimento econômico; de outro lado, os Estados mais pobres proclamavam seu direito ao desenvolvimento a qualquer preço ambiental (Mont'alverne, T.C.F.; Matias, J.L.N., 2010, p. 182).

Assim, o Brasil diante da grande riqueza que seus "biorecursos" e conhecimentos tradicionais representam, inequívoca a necessidade de regulamentação jurídica da matéria. Essa convenção trouxe em seu art. 1° como objetivo:

> Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e eqùitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado.

A CDB representa um importante marco jurídico na conservação da biodiversidade e regulamentação do acesso a esses recursos e conhecimentos, bem como na repartição dos benefícios advindos da utilização deles.

É a partir dela que os Estados passam a ter legitimidade para legislar sobre seus recursos genéticos, passando a serem titulares deles (Brasil, art. 15), visto que antes eram entendidos como patrimônio da humanidade e, portanto, tinham um acesso irrestrito, o que resultava em grandes empresas tomando posses desses recursos e criando patentes sobre eles. Com a CDB, os Estados ficam responsáveis por legislar e assegurar a devida proteção a eles (Shiraishi Neto; Ribeiro, Rabêlo, 2018, p.165-166).

2.2. Protocolo de Nagoya

No mesmo aspecto, tem-se o Protocolo de Nagoya, outro importante instrumento jurídico na proteção da biodiversidade, advindo da COP 10, que ocorreu em 29 de outubro de 2010, em Nagoya, no Japão, buscando reafirmar o que dispunha a CBD, como a soberania dos Estados para legislar sobre seus recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios advindos de sua utilização.

> A principal motivação que deu causa ao Protocolo foi a reiterada prática da Biopirataria, consubstanciada na exploração predatória, imprópria ou clandestina da diversidade biológica e dos conhecimentos das comunidades tradicionais e dos povos indígenas, dos países ricos em Biodiversidade, usualmente em desenvolvimento. A mencionada atividade majoritariamente envolve a má utilização dos Direitos de Propriedade Intelectual, em especial do sistema patentário, para garantir o monopólio sobre os recursos biológicos e os conhecimentos tradicionais associados à Biodiversidade, sem o reconhecimento dos direitos de seus originais detentores, e/ou sem atender às condições legais de acesso aos referidos recursos, bem como na ausência da posterior repartição dos benefícios sobrevindos. (DE Lucena Costa, Fernanda Bianco, 2013, p. 12215).

Nota-se que o Protocolo, além da preocupação com a biodiversidade, busca assegurar a devida repartição de benefícios entre as partes envolvidas, garantir o consentimento prévio informado, bem como os termos mutuamente acordados. (Shiraishi Neto; Ribeiro, Rabêlo, 2018, p.167-168).

Entretanto, devido a fortes pressões de empresas ligados ao agronegócio (Shiraishi Neto; Ribeiro, Rabêlo, 2018, p.167), embora o Brasil tenha assinado o Protocolo de Nagoya em 2011, ano subsequente a sua elaboração, só foi de fato ratificado no Brasil em 2021, isto é, após o decurso de 10 anos.

2.3. Medida Provisória nº. 2186-16/2001 e Lei nº. 13.123/15

Em sequência, deu-se vigência no Brasil à Medida Provisória nº. 2186-16/2001, a qual dispunha sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios, entre outras demandas. Ocorre que a Medida Provisória foi alvo de duras críticas, vez que era considerada demasiadamente burocrática:

> Na prática, porém, essa lei criou barreiras para a Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), trouxe obstáculos à inovação e as patentes, interferiu nas colaborações internacionais e não conseguiu fazer a repartição de benefícios de forma satisfatória. Por isso, foi alvo de críticas da sociedade civil e da comunidade científica, que reivindicavam uma legislação com regras mais claras e simples, com abordagens menos burocráticas e capazes de estabelecer um ambiente de tranquilidade e de segurança jurídica para estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico que faz uso da biodiversidade brasileira (Silva; Fiocruz).

Assim, frente às duras críticas sofridas, começou-se então a elaboração da Lei nº. 13.123/15, a qual regulamenta a temática nos dias atuais, sendo conhecida como a Lei da Biodiversidade, "dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade" (Brasil, lei nº. 13.123/15).

Embora a legislação tenha o objetivo de combater a biopirataria e cuidar dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, nota-se que, na verdade, a legislação trouxe diversas exceções favoráveis aqueles ao outro lado:

> Aponta-se que a Lei n.o 13.123/2015 estabelece diversas exceções a repartição dos benefícios, como o perdão das multas anteriores por biopirataria, as hipóteses em que parte dos benefícios não são direcionadas aos povos indígenas e comunidades tradicionais, mas ao Fundo Nacional de Repartição do Benefícios, a estipulação de que a repartição só cabe quando o conhecimento é identificável, etc (Andrade, 2015, p. 3).

Além disso, a legislação deixou de abordar diversos direitos já previamente estabelecidos nas legislações anteriores, deixando uma lacuna para ser usada a favor de exploradores, sendo considerada muito flexíveis com a exploração dos recursos ambientais, permitindo inclusive a apropriação de conhecimentos quando não puderem ser identificáveis.

> Desse modo, a estrutura de gestão do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, criado pela Lei n. 13.123/15, representa um retrocesso aos direitos de proteção dos CTA, visto que, na legislação anterior, havia um controle do Estado mais amplo quanto ao acesso, ao uso e à exploração econômica desses bens e, consequentemente, menos vulnerável, por exemplo, à biopirataria e ao uso irregular de patentes, uma vez que o controle do Estado ocorria antes do acesso (Moreira, 2017, p. 183).

Um ponto que gerou grande debate diz respeito ao artigo 9º da legislação, o que abre brecha para exploração indevida dos recursos sob o pretexto da dispensa de conhecimento prévio informando quando o conhecimento não tiver sua origem identificável e o acesso ao patrimônio genético voltado à agricultura, que passa a independer de consentimento prévio.

> § 2o O acesso a conhecimento tradicional associado de origem não identificável independe de consentimento prévio informado. § 3o O acesso ao patrimônio genético de variedade tradicional local ou crioula ou à raça localmente adaptada ou crioula para atividades agrícolas compreende o acesso ao conhecimento tradicional associado não identificável que deu origem à variedade 102 ou à raça e não depende do consentimento prévio da população indígena, da comunidade tradicional ou do agricultor tradicional que cria, desenvolve, detém ou conserva a variedade ou a raça (Brasil, Lei nº. 13.123/15).

Muito se debateu sobre o que seria um conhecimento não identificável, capaz de dispensar o consentimento prévio informado, vez que para as comunidades tradicionais todo conhecimento é sim identificável e parte de um repertório cultural passado por gerações.

Além disso, outro ponto que a legislação levanta é a necessidade de conhecimento prévio informado, isto é, que as comunidades tradicionais e povos indígenas estejam cientes quanto ao que está ocorrendo com o que lhe pertence, nesse sentido:

> O resultado disto é que o consentimento livre e esclarecido dos proprietários tradicionais é um pré-requisito essencial para todo e qualquer acesso; as legislações nacionais deveriam proibir que toda. E qualquer pessoa ou sociedade consigam patentes, direitos autorais ou outro tipo de proteção jurídica para qualquer elemento do patrimônio dos povos autóctones, sem prova documental de consentimento e repartição justa" (Varella, 2004, p. 17-18).

Assim, verifica-se que a Lei da Biodiversidade também sofreu críticas por atender os anseios de grandes indústrias, não buscando o melhor de fato para os povos indígenas e comunidades tradicionais, apontando exceções à regra para o pagamento da repartição de benefícios e dando brechas para que empresas infratoras tivessem anistia.

3. RECURSOS GENÉTICOS, CONHECIMENTOS TRADICIONAL ASSOCIADO E POVOS TRADICIONAIS

No presente tópico, o trabalho abordará os elementos protegidos pelas legislações acima citadas, como os recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, bem como os elementos a eles atrelados, como as comunidades tradicionais e os povos indígenas.

3.1. Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional Associado

Compreendendo melhor os instrumentos jurídicos que regulamentam a temática, compre então agora conhecer os conceitos de "recursos genéticos" e "conhecimento tradicional associado" para entender a importância e atenção que a temática merece.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) traz o conceito de material genético, recursos biológicos e recursos genéticos em seu artigo 2º:

> Material genético: todo material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade. [...] Recursos biológicos compreende recursos genéticos, organismos ou partes destes, populações, ou qualquer outro componente biótico de ecossistemas, de real ou potencial utilidade ou valor para a humanidade. Recursos genéticos significa material genético de valor real ou potencial (Brasil, 2000).

Assim, pode-se compreender que os materiais genéticos e recursos biológicos e recursos genéticos são os elementos encontrados na natureza ou nos animais, que têm valor no campo da pesquisa, servindo de elemento para possível geração de riqueza.

No âmbito da Lei nº. 13.123/2015, foi elaborado um conceito mais amplo, o qual o legislador chamou de patrimônio genético, e o foi definido como: "informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou espécies de outra natureza, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres vivos" (BRASIL, 2015, art. 2º, I).

No mesmo sentido, a Lei n.º 13.123/2015, traz em seu artigo 2°, inciso II, o conceito de conhecimento tradicional associado identificando-o como a "informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético" (BRASIL, 2015, s.p.).

Por outro lado, Derani (2012, p.20), traz o conceito de Conhecimento tradicional associado ao recurso genético como "espécie de informação, que recebe tratamento jurídico pela Convenção sobre Diversidade Biológica, também em função do valor econômico que vem representar para a sociedade industrial".

Assim, compreende-se que os recursos naturais e os conhecimentos tradicionais estão diretamente relacionados, vez que a sabedoria e aplicabilidade prática dos recursos naturais muitas vezes fazem parte dos conhecimentos de populações tradicionais ou comunidades indígenas que possuem esses culturalmente um meio de lidar com eles.

3.2. Comunidade Tradicional e Povos Indígenas

De acordo com a Lei n.º 13.123/2015, pode-se compreender a "comunidade tradicional" como:

> grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição" (Brasil, 2015, s.p., art. 2º, inciso IV).

Igualmente, os povos indígenas também possuem sua própria forma de organização, linguagem e cultura, variando entre as diversas tribos existentes no território nacional. De acordo com dados do "Caderno Temático: Populações Indígenas", do IBGE (Pereira, 2016), existem no Brasil aproximadamente 900 mil indígenas, os quais se dividem entre 305 etnias e falam ao menos 274 línguas. Assim, é possível visualizar que quando se fala se população indígena, fala-se em um grupo grande e também muito diverso, extremamente rico culturalmente, sendo imensurável seus conhecimentos agregados.

A relação desses povos com a natureza se dá de maneira completamente diferente ao homem inserido na sociedade. Para eles, a natureza não é vista como mecanismo de gerar dinheiro, mas sim voltados para a subsistência de sua comunidade e de ontem tudo provém, sendo imperioso viver em harmonia com ela. Assim, esses povos constituem elemento essencial na preservação da biodiversidade, vez que a natureza é seu lar e dela tudo advém.

Ainda, pensando nessa relação intrínseca dos povos indígenas e comunidades tradicionais com a natureza, é inimaginável o tamanho do conhecimento por eles adquirido no decorrer de todo o tempo, além de todos os saberes passados de geração em geração. Desta forma, salta aos olhos a grandeza de conhecimentos associados que essas populações possuem, despertando o interesse de grandes corporações, tendo em vista a potencialidade de se gerar riquezas por meio deles.

Diante disso, cada vez fica evidente a necessidade de uma legislação

que cuide do acesso aos patrimônios genéticos brasileiros e conhecimentos tradicionais associados, garantido uma justa repartição de benefícios para as comunidades tradicionais e povos indígenas e também evite a biopirataria.

4. BIOPIRATARIA NO BRASIL

Conforme relatado anteriormente, o Brasil é alvo frequente de países desenvolvidos e grandes indústrias, que buscam no país encontrar matéria para pesquisa e desenvolvimento, grande a gama de biodiversidade encontrada e conhecimentos tradicionais associados aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

A história do Brasil é diretamente associada ao contrabando de sua biodiversidade, com riquezas ambientais e biológicas sendo roubadas do país e prejudicando e muito a economia do país. Em 1500, com a chegada dos portugueses Brasil pelos portugueses, já deu-se início a comercialização de animais silvestres, sendo motivo de orgulho para eles retornar para a casa com animais diferentes dos habituais:

> No século XVI, época da abertura do mundo para a exploração européia, era motivo de orgulho para os viajantes retornarem com animais desconhecidos, comprovando assim o encontro de novos continentes (Sick, 1997a). Em 27 de abril de 1500, pelo menos duas araras e alguns papagaios, frutos de escambo com os índios, foram enviados ao rei de Portugal, juntamente com muitas outras amostras de animais, plantas e minerais. A impressão que tais aves causaram foi tanta, que por cerca de três anos o Brasil ficou foi conhecido como Terra dos Papagaios (Bueno, 1998a). Em 1511, a nau Bertoa levou para Portugal 22 periquitos tuins e 15 papagaios (Santos, 1990). Em 1530 o navegador português Cristóvão Pires levou 70 aves de penas coloridas (Polido e Oliveira, 1997). Esses foram os primeiros registros de envio da fauna silvestre brasileira para a Europa. (PRIMEIRO RELATÓRIO NACIONAL SOBRE COMÉRCIO ILEGAL DA FAUNA SILVESTRE, 2001, p. 12).

De acordo com documentos da época, estima-se que durante os trinta primeiros anos após a chegada dos portugueses ao Brasil, as naus portuguesas que deixavam o país, costumavam levar, em média, aproximadamente três mil peles de onças e 600 papagaios (Padrone, 2004, p. 22).

No decorrer do tempo até os dias atuais, nota-se que muito pouco mudou em relação ao roubo de riquezas naturais e o que Brasil continua sendo alvo constante de biopirataria.

Pode-se citar como exemplo, o caso da empresa japonesa ASAHI Foods, que realizou patente da fruta cupuaçu, tradicional da Amazônia, e só foi descoberta após uma ONG tentar comercializar bombom de cupuaçu com a Europa e ser informada que o nome já havia registros prévios de propriedade intelectual e solicitando a troca. Não bastando, descobriu-se que a empresa havia realizado o registro também nos Estados Unidos e Europa. O caso gerou comoção nacional e internacional e envolveu diversas organizações, como o GREENPEACE para unir forças e quebrar a patente, dando início ao movimento "O cupuaçu é nosso!". O qual foi bem-sucedido e conseguiu reverter a situação, trazendo o cupuaçu de volta para sua verdadeira origem (Rezende; Ribeiro; 2009, p. 67-68).

Com o advento das redes sociais, a situação se agravou ainda mais. Atualmente, é possível encontrar online animais silvestres à venda, bem como plantas raras. As redes sociais servem como canal de venda ligando as partes para realização do comércio ilegal, no qual as pessoas abordam o tema e realizam vendas sem qualquer pudor, com a certeza da impunidade.

Diante disso, o Facebook, em 2022, foi multado em R$ 10 milhões pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) por expor à venda 2.227 espécimes da fauna silvestre nativa brasileira sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade ambiental competente (Lobato, 2022). O Facebook, mesmo após notificado do que estava ocorrendo, permaneceu inerte à situação, deixando que o tráfico ocorresse entre seus usuários.

Apesar de todo o mal para a natureza que a biopirataria proporciona, como alterar o ecossistema natural em que um determinado animal ou planta está inserido, possibilidade de zoonoses pelo contato indevido com animais silvestres, a atividade se mostra altamente lucrativa.

De acordo com o primeiro Relatório Nacional sobre o Comércio Ilegal de Animais Silvestres, elaborado pela ONG Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres tem-se que:

> O tráfico de vida silvestre, no qual se inclui a flora, a fauna e seus produtos e subprodutos, é considerado a terceira maior atividade ilegal do mundo, depois das armas e das drogas. Ninguém sabe a exata dimensão desse comércio, mas estima-se que movimente anualmente de 10 a 20 bilhões de dólares por todo o mundo (Webster apud Webb, 2001). Estima-se também que o Brasil participa com cerca de 5% a 15% deste total (Rocha, 1995; Lopes, 2000). De acordo com Amado (1991), o tráfico ilegal seria responsável pela retirada de 12 milhões de espécimes da natureza, no Brasil, por ano. Este número é o único valor encontrado nas bibliografias que foram consultadas e na Moção do CONAMA nº. 16/91. No entanto, para se chegar a esse valor não foi utilizada metodologia alguma [...] a RENCTAS realizou uma projeção, utilizando-se de métodos estatísticos, e chegou aos seguintes valores: a) por ano o tráfico de animais silvestres é responsável pela retirada de cerca de 38 milhões de espécimes da natureza no Brasil. O número de animais retirado é muito maior do que o encontrado comercializado, devido às perdas que ocorrem durante todo o processo de captura e comercialização (Soini, 1972; Coimbra-Filho, 1977; Sick e Teixeira, 1979; Redford, 1992). É estimado que para cada produto animal comercializado são mortos pelo menos 3 espécimes; e para o comércio de animais vivos esse índice é ainda maior (Redford, 1992), de 10 animais traficados apenas 1 sobrevive (PRIMEIRO RELATÓRIO NACIONAL SOBRE COMÉRCIO ILEGAL DA FAUNA SILVESTRE, 2001, p. 31-32).

Em 2002, de acordo com o Ministério Público do Amazonas, estima-se que o Brasil perdia por ano com a biopirataria, só na Amazônia, R$ 30 bilhões, pois o país não possuía condições mínimas de controlar essa atividade ilícita, não havendo estrutura tanto no Ministério Público quanto no Ibama para controlar e repelir os atos ilícitos (Junot, Erica, 2002).

Desta forma, compreende-se que o comercio ilegal de plantas e ani-

mais do Brasil representa quantia significava em todo o mundo, levantando milhões de reais, sem que nada volte para o país. Pelo contrário, ameaçando a biodiversidade, podendo colocar em extinção espécies da fauna e flora brasileira, além do risco de zoonoses envolvendo a questão.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou sob uma perspectiva interligada as legislações que buscam proteger a biodiversidade brasileira, aspectos dos recursos naturais e conhecimentos tradicionais associados aos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como questões relacionadas à biopirataria.

Percebe-se, na atualidade, grande preocupação legislativa em torno da biodiversidade em todo o mundo. Desta forma, a Convenção sobre Diversidade Biológica, oriunda da ECO-92, representa importante instrumento jurídico na proteção da biodiversidade, sendo ela a responsável por firmar entre diversos países aspectos relacionados à conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

No mesmo sentido, o Protocolo de Nagoya também é de extrema relevância ao vir para reforçar as questões anteriormente pactuadas na CDB, reforçando a questão do acesso aos recursos genéticos e a justa repartição dos benefícios.

No Brasil, criou-se a Lei nº. 13.123/15, conhecida como a Lei da Biodiversidade, para regulamentar a temática. Apesar de ser considerada uma inovação, vez que busca proteger a fauna e flora, bem como os povos indígenas e comunidades tradicionais, a lei foi alvo de duras críticas por ser considerada demasiadamente permissiva com os recursos nacionais e facilitar o acesso de grandes empresas e estrangeiros.

Nesse aspecto, o trabalho também abordou a questão conceitual referente aos recursos biológicos e aos conhecimentos tradicionais, buscando melhor compreendê-los a fim de ressaltar a importância de se ter uma legislação que os proteja. É nesta conjuntura que o trabalho se dedicou

a alcançar também as comunidades tradicionais e os povos indígenas, e assim compreender a visão deles sobre a natureza e a perspectiva desvinculada do capitalismo que possuem.

Tanto as comunidades tradicionais como os povos indígenas representam um fator importante na preservação da biodiversidade. Além disso, esses povos possuem uma cultura passada de geração em geração, na qual compartilham conhecimentos de plantas, animais e até de eventos climáticos que muitas vezes não são conhecidos pela população em geral.

Portanto, diante da riqueza de conhecimentos que esses povos possuem, acabam por despertar interesses de outros países e grandes corporações que buscam material para desenvolver pesquisas e, consequentemente, obter lucro. O grande ponto é que essas empresas e representantes de países acabam por explorar a fauna e flora, bem como os conhecimentos tradicionais de forma indevida, levando sem o devido consentimento e, quando obtém resultados, sem a devida repartição de lucros, a chamada biopirataria.

Desta forma, conclui-se que o Brasil, devido a sua biodiversidade extremamente rica e pouco pesquisada, de modo que é objeto de interesse em todo o mundo para exploração da sua fauna, flora e conhecimentos tradicionais associados aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

Assim, urge a necessidade de uma legislação que de fato proteja os recursos brasileiros, que seja menos permissiva e garanta a necessidade de consentimento dos povos indígenas e comunidades tradicionais para exploração, bem como a justa repartição dos lucros obtidos por meio disso.

É evidente que as pesquisas desenvolvidas a todos interessam os seus resultados, contudo, é necessária uma ponderação para que as riquezas brasileiras não sejam roubadas e nem as comunidades tradicionais e povos indígenas fiquem sem uma repartição de benefícios. Portanto, conclui-se que a legislação brasileira ainda precisa caminhar para maior proteção ambiental, sendo ela falha em muitos aspectos e até mesmo permissiva com a exploração indevida dos recursos naturais.

REFERENCIAS

ANDRADE, Paulo Henrique Piá de. **Quem ganha e quem perde com o Marco Legal da Biodiversidade.** Boletim Raízes. Série Marcos de financeirização de bens naturais comuns e as restrições ao livre uso da agro e biodiversidade. Dez, 2015, p. 3.

BRASIL, **Convenção sobre Diversidade Biológica.** Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf. Acesso em: 28 de jun. 2023.

BRASIL, **Medida Provisória no 2.186-16, de 23 de agosto de 2001.** dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2186-16.htm. Acesso em: 28 de jun. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015.** Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 28 de jun. 2023.

DE LUCENA COSTA, Fernanda Bianco. **O PROTOCOLO DE NAGOYA E O QUADRO LEGISLATIVO BRASILEIRO DE ACESSO AOS RECURSOS GENÉTICOS.** Revista internacional de direito ambiental, v. 2, n. 6, p. 105-144, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/11/2013_11_12213_12274.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

DERANI, Cristiane. **Estudos sobre acesso aos recursos genéticos da biodeversidade, conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios – interpretação da Medida Provisória 2.186-16/2001** / Cristiane Derani; colaboradora: Fernanda Pennas. – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2012.

FIOCRUZ. **Lei da Biodiversidade.** Disponível em: https://portal.fiocruz.br/lei-da-biodiversidade. Acesso em: 28 jun. 2023.

JUNOT, Erica. **Audiência revela perdas do País com biopirataria.**

Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/24266-audiencia-revela-perdas-do-pais-com-biopirataria/. Acesso em: 03 jul. 2023.

LOBATO, Alicia. **Facebook é multado em R$ 10 milhões por expor tráfico de animais silvestres. Amazonia Real, 2022.** Disponível em: https://amazoniareal.com.br/facebook-e-multado-em-r-10-milhoes-por-expor-trafico-de-animais-silvestres/. Acesso em: 02 jul. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Biodiversidade.** Disponível em https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade#:~:text=O%20Brasil%20ocupa%20quase%20metade,e%20tr%C3%AAs%20grandes%20ecossistemas%20marinhos. Acesso em: 28 jun. 2023.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATIAS, João Luis Nogueira. **Reflexões acerca dos objetivos da convenção da biodiversidade.** NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.30, n.1, 2010, p.179-196. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12221. Acesso em: 04 jul. 2023.

PADRONE, José Mauricio de Brito. **O Comércio Ilegal de Animais Silvestres:** Avaliação da Questão Ambiental no Estado do Rio de Janeiro. 2004.

PEREIRA, Nilza de Oliveira Martins. **Uma visão espacial e sociodemográfica da população indígena no Brasil, com base no Censo Demográfico 2010**. Caderno Temático: Populações Indígenas. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/pdf/ANMS%20Indio.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

REZENDE, Enio Antunes; RIBEIRO, Maria Teresa Franco. **O cupuaçu é nosso?** Aspectos atuais da biopirataria no contexto brasileiro. 2009. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24960. Acesso em: 05 jul 2023.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; RIBEIRO, Thayana Bosi Oliveira; Rabêlo, Laíza Braga. **A proteção do conhecimento tradicional associado à biodiversidade diante de um novo marco legal**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 161-184, set./dez. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.22975.

- CAPÍTULO 20 -

A TUTELA CONSTITUCIONAL NO AGRONEGÓCIO: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL APLICADA AO AGRONEGÓCIO

CONSTITUTIONAL GUARDIANSHIP IN AGRIBUSINESS: CONSTITUTIONAL JURISDICTION APPLIED TO AGRIBUSINESS

Paulo Roberto Kohl[1]

RESUMO: Este artigo pretende lançar o olhar constitucional sob as relações de direito agrário e o agronegócio, a partir da análise de princípios constitucionais aplicáveis a esse ramo do direito e setor produtivo. A partir dos princípios da livre iniciativa, direito à propriedade, função social da propriedade, segurança jurídica, devido processo legal, democracia, política agrícola e o desenvolvimento sustentável estabelece-se um arcabouço principiológico fundamental à intepretação do direito aplicável ao agronegócio. Por sua vez, busca-se identificar na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, decisões que corroboram referidos princípios. A jurisdição constitucional – sobretudo aquela realizada pelo STF – mostra-se de fundamental importância para a estabilidade institucional e a ponderação de princípios quando colidentes, de modo que a presente análise se mostra atual e premente

[1] Graduado em Direito (UNISINOS). Especialista em Direito Público (UNIDERP) e Especialista em Direito Agrário e Ambiental aplicado ao agronegócio (I-UMA - UNIP). Advogado. Sócio-Fundador de Kohl & Leinig Advogados Associados, com sede em Palmas-PR. Coordenador da ESA (Escola Superior da Advocacia) na Subseção de Xanxerê/SC. Vice-Presidente (Região Sul) da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU. E-mail: paulo@kohleleinig.com.br. ORCID 0009-0000-1181-4307. ID Lattes: http://lattes.cnpq.br/5688519736279170.

para o alvorecer de um direito constitucional aplicável ao agronegócio.

PALAVRAS – CHAVES: Direito Constitucional. Direito Agrário. Agronegócio. Jurisdição Constitucional. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACTS: This article intends to take a constitutional look at the relations between agrarian law and agribusiness, based on the analysis of constitutional principles applicable to this branch of law and the productive sector. Based on the principles of free initiative, right to property, social function of property, legal security, due legal process, democracy, agricultural policy and sustainable development, a fundamental principled framework is established for the interpretation of the law applicable to agribusiness. In turn, we seek to identify in the jurisprudence of the Federal Supreme Court, guardian of the Constitution, decisions that corroborate these principles. Constitutional jurisdiction – especially that carried out by the STF – proves to be of fundamental importance for institutional stability and the consideration of conflicting principles, so that the present analysis is current and pressing for the dawn of a constitutional right applicable to agribusiness.

KEYWORDS: Constitutional Law. Agrarian Law. Agribusiness. Constitutional Jurisdiction. Federal Court of Justice.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca contribuir para o estudo do Direito aplicado ao agronegócio, a partir de uma visão constitucional, mormente a jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal. A Constituição Federal é a norma hierarquicamente superior do ordenamento jurídico brasileiro e presta unidade ao sistema jurídico nacional. Nenhuma lei ou ato normativo será considerado válido se incompatível com a Constituição. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição, à luz do artigo 102 da Constituição Federal, cabendo a derradeira palavra em matéria constitucional. Por isso, nada mais legítimo e adequado do que o estudo das normas e princípios constitucionais aplicados à atividade agrária, bem como de decisões do STF, muitas delas com efeito erga omnes a toda cadeia produtiva. Destacar-se-ão os princípios constitucionais aplicados nas relações jurídicas do direito agrário e

conexas ao agronegócio, seja nas relações de direito privado ou público. Além disso, as decisões em que se consideraram tais princípios.

O Direito Agrário, com autonomia legislativa e doutrinária, surge no Brasil, sobretudo, com o advento do Estatuto da Terra, em 1964. A despeito da existência do Código Civil de 1916, o qual regulava algumas relações jurídicas aplicadas à atividade agrária, o novo instrumento trouxe inúmeras inovações, sobretudo quanto às relações de posse da terra, reforma agrária e políticas públicas. De 1964 para cá, inúmeras outras legislações dispuseram sobre a atividade agrária e são reconhecidamente normas de direito aplicado ao agronegócio.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 inaugura um novo regime político e jurídico no Brasil, o que se convencionou denominar de Nova República. A Constituição Federal também é um símbolo da transição para um Estado Democrático de Direito, abandonando os regimes autoritários anteriores. A despeito de criticada por alguns detratores, o certo é que a Carta Magna de 1988 vem garantindo estabilidade constitucional e promovendo avanços significativos em todos os setores do país, inclusive no agronegócio. Basta lembrar que a partir de 1997 o Brasil deixa de ser um país com dependência alimentar e passa a ser exportador de alimentos, acumulando altos índices de produção e reconhecimento internacional.

A participação ampla dos mais diversos setores da sociedade, fruto do positivo entusiasmo democrático, gerou um texto analítico e prolixo, é verdade. Tal circunstância favorece a necessidade de, a cada momento, ter-se que editar novas emendas constitucionais para a implantação do programa político da vez, não obstante tratar-se de "Constituição rígida".

Todavia, tais deficiências pontuais, não alteram o caráter inovador e positivo da nossa Lei Fundamental. Além da previsão expressa no texto constitucional de inúmeros princípios e garantias fundamentais – aplicáveis às relações do agronegócio – sob os auspícios da Carta de 1988, inúmeras normas infraconstitucionais sedimentaram os valores constitucionais da Nova República.

O Supremo Tribunal Federal teve papel fundamental nas últimas décadas na manutenção da institucionalidade no Brasil, garantindo-se o efetivo cumprimento da Constituição Federal. Alvo de críticas dos mais

diversas setores da sociedade, sobretudo na última década, boa parte dela se mostra evidente diante do próprio protagonismo da Corte no julgamento de diversos temas com efeitos direito à sociedade em geral. A constante provocação da Suprema Corte, mediante ações de controle concentrado de constitucionalidade movidas, em sua maioria, por partidos políticos impõe um julgamento final que nem sempre agrada parcela majoritária da sociedade. Os inúmeros legitimados a proporem tais demandas que não lograram êxito nas discussões no Parlamento acabam por impor ao STF a decisão final de temas sensíveis. É certo que cabe aos ministros exercerem a autocontenção daquilo que efetivamente cabe ser julgado em última e derradeira instância. À vista de não terem sido eleitos por voto direto, mas alçados ao cargo por escolha pessoal da Presidência da República, são alvos de críticas, sobretudo quando exercem o poder mediante decisões monocráticas.

Além disso, uma Constituição prolixa gera um maior alcance da jurisdição constitucional, já que amplia o rol de matérias submetidas à Corte Suprema. Como sói ocorrer, os vencidos nessas demandas – ora o Governo, ora a sociedade, por exemplo – julgam-se no direito de criticar o Órgão que detém a última palavra.

Não se pode perder de vista, ainda, a frequente omissão do Parlamento em inúmeros temas sensíveis em que a ausência de regulamentação do texto constitucional gera efeitos diretos na sociedade. O atraso na elaboração de leis que acompanhem o desenvolvimento social, político e cultural da sociedade provoca insatisfações. E o STF, mais uma vez, é provocado para exercer a função de representatividade desses setores.

Enfim, o que se busca é lançar-se a visão constitucional aplicável ao direito agrário e ao agronegócio, desejando o alvorecer de um direito constitucional do agronegócio.

2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

O Supremo Tribunal Federal foi criado no Brasil com o advento da República, momento em que se adotou o federalismo como forma política-administrativa. Criado pelo Decreto n.º 848, de 11 de outubro de

1890, posteriormente, foi incluído na Constituição Federal de 1891, na Seção do Poder Judiciário da União. Foi inspirado na Suprema Corte norte-americana, mas aproveitou-se dos elementos do antigo Supremo Tribunal de Justiça do Império do Brasil. A tanto se diz, que seus primeiros membros eram desse Tribunal.

Além de Órgão de cúpula do Poder Judiciário Brasileiro, possui a função precípua de guardião da Constituição Federal, nos termos do artigo 102 da Constituição. Segundo Rui Barbosa, republicano convicto e mentor do novo regime que se inaugurara com a queda do Império: "O Supremo Tribunal Federal é, ele só, o árbitro, para guardar a Constituição contra as leis, para a guardar contra as medidas e resoluções do presidente"[2].

Para a plena ciência das expectativas que se depositava no recém-criado STF, colhe-se das exposições de motivos apresentada pelo ministro da Justiça do Governo Provisório da República, Campos Sales, na minuta do Decreto nº. 848/1890:

> A magistratura que agora se instala no País, graças ao regime republicano, não é um instrumento cego, ou mero intérprete da execução dos atos do Poder Legislativo. Antes de aplicar a lei cabe-lhe o direito de exame, podendo dar-lhe ou recusar-lhe sanção, se ela parecer conforme ou contrária à Lei Orgânica [...]. Aí está posta a profunda diversidade de índole, que existe entre o Poder Judiciário, tal como se achava instituído no regime, e aquele que agora se inaugura, calcado sob os moldes democráticos de sistema federal. De poder subordinado que era, torna-se poder soberano, apto, na elevada esfera de sua atividade, para interpor a benéfica influência do seu critério decisivo, a fim de manter o equilíbrio, a regularidade e a própria independência dos outros poderes [...]. Ao influxo da sua real soberania se desfazem os erros legislativos e são entregues à severidade da lei os crimes dos depositários do Poder Executivo.[3]

---

[2] MATOS, Miguel. *Migalhas de Rui Barbosa.* v. I. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Migalhas, 2010, 22023, p. 666.

[3] Enciclopédia Saraiva do Direito. Coordenação do Prof. R. Limongi França – São Paulo: Saraiva, 1977, p. 408.

No decorrer dos últimos anos, sobretudo a partir do pós-guerra, identificou-se uma ascensão do Poder Judiciário, em especial das Cortes Constitucionais, na esteira da importância que as Constituições escritas passaram a exercer sob os regimes políticos. Deixaram de ser um pedaço de papel e passaram a exercer força normativa. Para Konrad Hesse a força normativa da Constituição realça a vontade de Constituição, transformando-a em força ativa no seio da sociedade, não só nos detentores momentâneos do poder, mas na consciência geral.[4]

Historicamente, o modelo constitucional que vivemos hoje remonta o Iluminismo, o contratualismo e a reação ao absolutismo, fundando-se na razão, na contenção do poder e no respeito ao indivíduo. As constituições liberais, nos Estados Unidos (1787) e França (1791), inauguram as primeiras constituições modernas, materializadas em documentos escritos e aprovadas mediante um procedimento formal e solene[5]. Para Barroso, Constituição se traduz em "instrumento do processo civilizatório. Ela tem por finalidade conservar as conquistas incorporadas ao patrimônio da humanidade e avançar na direção de valores e bens jurídicos socialmente desejáveis e ainda não alcançados"[6].

Por sua vez, jurisdição constitucional é "a interpretação e aplicação da Constituição por órgãos judiciais. No caso brasileiro, essa competência é exercida por todos os juízes e tribunais, situando-se o Supremo Tribunal Federal no topo do Sistema."[7] Ela pode ser exercida de forma direta, mediante controle da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público ou indiretamente na interpretação do ordenamento infraconstitucional conforme a Constituição.

Como árbitro final das discussões da República, as Cortes Supremas têm sofrido críticas severas na forma da sua atuação, sobretudo diante da suposta usurpação dos poderes majoritários eleitos nas democracias. Na medida em que pode declarar inconstitucionais ou dar-lhes interpretação conforme às leis aprovadas pelo Parlamento ou atos do Poder Exe-

[4] HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 5.

[5] BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 65.

[6] *Ibidem.* p. 66.

[7] *Ibidem.* p. 430.

cutivo, a crítica esbarra na suposta ilegitimidade política do Tribunal. O certo é que nas democracias modernas as Supremas Cortes têm muito mais acertado do que errado na aplicação do Direito, preservação dos direitos fundamentais, estabilidade da democracia-liberal como forma de regime político, preservação da unidade nacional e mecanismo de freios e contrapesos.

Ademais, apesar do Poder Judiciário ser o último a exercer o papel de intérprete da Constituição, não é o único. Cabe a todas as instituições e a sociedade civil o direito à melhor interpretação da sua Lei Fundamental. Na esteira de Peter Häberle, a interpretação da Constituição deve ser pluralista e, em uma sociedade aberta, qualquer pessoa que livremente leia a Constituição é sua cointérprete.

Em suma, superou-se, portanto, a antiga premissa de que a Constituição se tratava, tão somente, de documento político e não jurídico. Como instrumento jurídico-normativo, passa-se a análise de seu alcance e os modelos de interpretação. Qual a norma jurídica que se extrai do texto constitucional? Qual o papel dos princípios constitucionais no constante movimento da sociedade contemporânea, plural e democrática? As demandas, evidentemente, são muitas, como sói ocorrer em vibrante democracia. A partir da ampliação do conceito de norma jurídica, a qual passou a se constituir de gênero dentro do qual se encontram as regras e princípios, estes últimos passaram a ter aplicação concreta no mundo do Direito, mormente aqueles dotados de status constitucional.

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios "sustentam o sistema jurídico, motivo pelo qual é imprescindível a sua observância não só por aqueles que legislam ou aplicam a lei, nem somente aos operadores do Direito, mas a todos os cidadãos, pois a todos atingem"[8]. Princípios pressupõem a ideia de origem, fonte, começo, raiz e alicerce.

Bonavides trabalha com a hipótese de que "princípios são normas e

[8] KOHL, Paulo Roberto. I*mposto de renda da pessoa física na atividade rural.* São Paulo: Modelo, 2011, p. 24.

as normas compreendem igualmente os princípios e as regras"[9]. Na esteira do pensamento pós-positivista de Freidrich Müller da Alemanha e Ronald Dworkin dos Estados Unidos e Inglaterra, o constitucionalismo brasileiro afirma que os princípios são "admitidos definitivamente por normas, normas-valores com positividade maior nas Constituições do que nos Códigos; e por isso mesmo providos do mais alto peso, por constituírem a norma de eficácia suprema".[10]

Para Lenio Streck, os princípios constitucionais são o cerne do Constitucionalismo Contemporâneo e têm a característica da transcendência. O princípio é o elemento instituidor, que existencializa a regra que ele instituiu. Por trás de uma regra necessariamente haverá um princípio. Portanto, o princípio é o elemento compreensivo que vai além da regra, transcende a onticidade da regra.[11]

Portanto, incontroverso que na atual quadra histórico-jurídica o domínio dos princípios é de fundamental importância ao jurista contemporâneo, sobretudo aqueles de matiz constitucional. São nos princípios constitucionais que o jurista deverá basear-se para a resolução de casos difíceis. Com base nos princípios é que se estabelecerão políticas públicas constitucionais. É, portanto, a categoria mais elevada da Constituição, e a um só tempo, os princípios são a fonte de luz e o caminho a ser percorrido.

4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, O AGRONEGÓCIO E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

4.1. Livre-iniciativa e o direito à propriedade

A livre iniciativa é assegurada pela Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 1°, constituindo um dos fundamentos da República. A livre-iniciativa não está sozinha, aparece acompanhada do trabalho e conjuntamente deve ser interpretada. Por isso é que não se admite ati-

[9] BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 35. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 277.

[10] *Ibid. id.* p. 282.

[11] STRECK, Lênio. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito*. 2. ed. Belo Horizonte: Coleção Lenio Streck de Dicionários Jurídicos; Letramento; Casa do Direito, 2020, p. 375.

vidades que utilizam mão de obra análoga à escravidão ou servidão, por exemplo. O constituinte reconheceu a importância de ambos os valores para a formação da sociedade brasileira, notadamente para o desenvolvimento socioeconômico. A livre-iniciativa é o fundamento garante do modelo econômico adotado no país: capitalismo. Permite atividades econômicas visando o lucro e garante a liberdade de indústria e comércio, de empresa e contrato.

O artigo 170 da Constituição Federal expressamente prevê que a ordem econômica é "fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa". O trabalho humano e a livre-iniciativa trabalham juntos para assegurar a dignidade da pessoa humana. O artigo 5°, XIII, da CF garante o "livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer".

A exploração agropecuária é uma atividade essencialmente privada. O Estado não explora as terras públicas para fins de agricultura, de modo que a garantia à livre-iniciativa é um importante princípio constitucional aplicável ao agronegócio. Aliás, o Estatuto da Terra veda o exercício da agricultura pelo Estado – ressalvado para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento. Admite somente em caráter transitório e, desde que, não havendo viabilidade de transferência ao particular, nos termos do art. 10. Raymundo Laranjeira afirma que "o nosso ordenamento jurídico agrário, ao tempo em que alarga o princípio da privatização de terras [...] ele também torna impeditiva a estatização de empreendimentos no campo"[12].

O STF já teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema, no julgamento da ADPF nº. 324, movida pela ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio, em que se considerou constitucional a alteração na legislação trabalhista promovida pela Lei nº. 13.467/17 quanto à possibilidade de terceirização de atividade-fim e atividade-meio, cujo relator foi o Min. Roberto Barroso, conforme ementa:

> Direito do Trabalho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade. 1.

[12] LARANJEIRA, Raymundo. *Propedêutica do direito agrário.* São Paulo: LTr, 1975, p. 147.

> A Constituição não impõe a adoção de um modelo de produção específico, não impede o desenvolvimento de estratégias empresariais flexíveis, tampouco veda a terceirização. Todavia, a jurisprudência trabalhista sobre o tema tem sido oscilante e não estabelece critérios e condições claras e objetivas, que permitam sua adoção com segurança. O direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar às transformações no mercado de trabalho e na sociedade. 2. A terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa tem amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de formular estratégias negociais indutoras de maior eficiência econômica e competitividade. 3. A terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. É o exercício abusivo da sua contratação que pode produzir tais violações. 4. Para evitar tal exercício abusivo, os princípios que amparam a constitucionalidade da terceirização devem ser compatibilizados com as normas constitucionais de tutela do trabalhador, cabendo à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias (art. 31 da Lei 8.212/1993). 5. A responsabilização subsidiária da tomadora dos serviços pressupõe a sua participação no processo judicial, bem como a sua inclusão no título executivo judicial. [...] 7. Firmo a seguinte tese: "1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993". 8. ADPF julgada procedente para assentar a licitude da terceirização de atividade-fim ou meio.

Por sua vez, o direito à propriedade está previsto na Constituição Fe-

deral no artigo 5°, XXII: "é garantido o direito de propriedade". Trata-se, conforme assenta Tereza Lopez, "direito fundamental constitucionalmente garantido ao lado do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança."[13]

A leitura de tal garantia, tal qual a livre-iniciativa, não pode ser interpretada olvidando-se do disposto no artigo 170, II e III[14], da Constituição Federal, que inclui a propriedade privada como princípio na ordem econômica e social. A propriedade trata-se de direito fundamental do homem, cuja finalidade primária "é a defesa da pessoa humana e da sua dignidade perante os poderes do Estado (e de outros esquemas políticos coactivos)".[15]

Em relação a esse princípio, atualmente encontra-se pendente de julgamento o Tema nº. 1031 do STF – RE nº. 1017365-SC, em que se pretende a definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Questão de delicada deliberação já que há flagrante colisão de princípios constitucionais, dentre os quais o direito à propriedade legitimamente adquirida e o direito as terras de tradicional ocupação indígena. O julgamento encontra-se suspenso, mas em recente voto-vista o Min. Alexandre de Moraes fixou tese em que garante o direito à propriedade e à justa e prévia indenização da terra nua e benfeitorias para quem possui posse, domínio ou ocupação de boa-fé em terras consideradas de ocupação indígena, inclusive criando mecanismos de compensação para situações consolidadas, visando a paz social:

> I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena; II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das ter-

[13] BONAVIDES, Paulo (org.); MIRANDA, Jorge (org.); AGRA, Walber de M. (org.). Comentários à Constituição Federal de 1988. Coordenadores científicos: Paulo Bonavides,. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 145.

[14] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; III - função social da propriedade.

[15] CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 407.

ras habitadas em caráter permanente pelos índios, das utilizadas para suas atividades produtivas, das imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e das necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do § 1º do artigo 231 do texto constitucional; III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição; IV - Inexistindo a presença do marco temporal CF/88 ou de renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada que tem haver por objeto a posse, o domínio, ou a ocupação de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, ou a exploração das riquezas do solo, rios e lagos nela existentes, assistindo ao particular direito à indenização prévia, em face da União, em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, tanto em relação à terra nua, quanto às benfeitorias necessárias e úteis realizadas; V - Na hipótese prevista no item anterior, sendo contrário ao interesse público a desconstituição da situação consolidada e buscando a paz social, a União poderá realizar a compensação às comunidades indígenas, concedendo-lhes terras equivalentes às tradicionalmente ocupadas, desde que haja expressa concordância; VI - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.776/1996 é elemento fundamental para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições; VII - O redimensionamento de terra indígena não é vedado em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de procedimento demarcatório nos termos das normas de regência; VIII - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos índios o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes; IX - As

> terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis; X - Há compatibilidade entre a ocupação tradicional das terras indígenas e a tutela constitucional ao meio ambiente.

A propriedade para o agronegócio é de suma importância, já que é a terra o locus do trabalho da agricultura. Sem propriedade agrária não há agricultura, independentemente da atividade agropecuária que seja exercida. O tamanho e o futuro do negócio dependem da propriedade, razão pela qual esse direito fundamental é tão caro a essa categoria. Título de propriedade é título de cidadania.

4.2. Função social da propriedade

A função social da propriedade é princípio por excelência de Direito Agrário, presente no ordenamento jurídico, pelo menos desde o Estatuto da Terra, de 1964[16]. A Constituição de 1988, por sua vez, previu no artigo 5°, XXIII, que "a propriedade atenderá a sua função social". Eugênio Facchini Neto afirma que "o direito constitucional brasileiro vem convivendo com a ideia de uma propriedade dotada de função social desde a Constituição de 1934"[17]. Conforme previa o artigo 113, nº. 17, primeira parte, a propriedade era garantida, mas ressalvada que "não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar".

O que se verifica é que, há longa data, da mesma forma que a garantia ao direito à propriedade deve ser respeitada, sua função social igualmente deverá prevalecer. A propriedade destina-se a cumprir relevante e constitucional função econômica-social, dando-lhe destinação útil, funcionando como mecanismo de convívio e paz social.

Função social da propriedade de modo algum retira os poderes do proprietário, antes, o legitima a utilizá-la e extrair dela riquezas. Ao Es-

[16] Art. 2° É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

[17] CANOTILHO, J. J. Gomes [*et.al.*]. *Comentários à Constituição do Brasil.* 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 335.

tado, ao seu turno, cabe, não somente exigir que seja cumprida a função social da propriedade, mas, principalmente, proteger essa propriedade que cumpre a função social. Trata-se de direito fundamental e garantia da própria preservação da ordem econômica, a tanto se diz que se veda a desapropriação (art. 185, II, CF).

Entende-se por função social da propriedade o cumprimento de três requisitos: econômico, social e ambiental, contemplados no artigo 186 da Constituição Federal[18]. Para o cumprimento da função social do imóvel rural, portanto, o proprietário deve aproveitar-lhe economicamente mediante o uso racional e adequado (art. 6°, da Lei nº. 8.629/93[19]). Deverá preservar os recursos naturais e o meio ambiente, na forma da legislação positivada, mormente o Código Florestal (Lei 12.651/12) e os termos de eventual legislação específica do bioma onde se encontra localizado o imóvel (v.g. Lei da Mata Atlântica, Lei nº. 11.428/06). Deverá observar a legislação que regulamenta as relações de trabalho (v.g. CLT e Lei nº. 5.889/73), bem como normas infralegais (NR 31 do Ministério do Trabalho).

A propriedade deve favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Nesse ponto, destaca-se que a legislação já prevê o tamanho mínimo para parcelamento do imóvel de modo a evitar minifúndios que não garantam uma renda mínima para a família agrária. As formas típicas de contratos agrários (arrendamento e parceria) estão regulamentadas, a fim garantir o adequado uso e remuneração das partes. Além disso, o bem-estar inclui o dever do Estado em promover a pacificação no campo, a fim de empreendedores e trabalhadores possam livremente exercer suas atividades.

O STF também já teve a oportunidade de enfrentar a questão em demanda diretamente ligadas ao agronegócio. Na ADI nº. 2213, de relatoria do Min. Celso de Mello, o PT – Partido dos Trabalhadores ajuizara

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

[19] 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.

a ação visando a inconstitucionalidade da MP nº. 2183-56 de 2001 que criou o Programa Arrendamento Rural (art. 95-A, do Estatuto da Terra) e alterou a Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629/93) para impedir a vistoria e desapropriação pelo período de 02 (dois) anos em imóveis rurais objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. Consignou o relator:

> [...] RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. - O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional imponível ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico- -social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam;

(2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos, notadamente porque a Constituição da República - ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII) - proclama que "ninguém será privado [...] de seus bens, sem o devido processo legal" (art. 5º, LIV). - O respeito à lei e à autoridade da Constituição da República representa condição indispensável e necessária ao exercício da liberdade e à prática responsável da cidadania, nada podendo legitimar a ruptura da ordem jurídica, quer por atuação de movimentos sociais (qualquer que seja o perfil ideológico que ostentem), quer por iniciativa do Estado, ainda que se trate da efetivação da reforma agrária, pois, mesmo esta, depende, para viabilizar-se constitucionalmente, da necessária observância dos princípios e diretrizes que estruturam o ordenamento positivo nacional. - O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20). - Os atos configuradores de violação possessória, além de instaurarem situações impregnadas de inegável ilicitude civil e penal, traduzem hipóte-

ses caracterizadoras de força maior, aptas, quando concretamente ocorrentes, a infirmar a própria eficácia da declaração expropriatória. Precedentes. O RESPEITO À LEI E A POSSIBILIDADE DE ACESSO À JURISDIÇÃO DO ESTADO (ATÉ MESMO PARA CONTESTAR A VALIDADE JURÍDICA DA PRÓPRIA LEI) CONSTITUEM VALORES ESSENCIAIS E NECESSÁRIOS À PRESERVAÇÃO DA ORDEM DEMOCRÁTICA. - A necessidade de respeito ao império da lei e a possibilidade de invocação da tutela jurisdicional do Estado - que constituem valores essenciais em uma sociedade democrática, estruturada sob a égide do princípio da liberdade - devem representar o sopro inspirador da harmonia social, além de significar um veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação derive do intuito deliberado de praticar gestos inaceitáveis de violência e de ilicitude, como os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis da República. RECONHECIMENTO, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MP Nº 2.027-38/2000, REEDITADA, PELA ÚLTIMA VEZ, COMO MP Nº 2.183-56/2001. - Não é lícito ao Estado aceitar, passivamente, a imposição, por qualquer entidade ou movimento social organizado, de uma agenda político-social, quando caracterizada por práticas ilegítimas de invasão de propriedades rurais, em desafio inaceitável à integridade e à autoridade da ordem jurídica. - O Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve chancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, nem deve reconhecer, por isso mesmo, invasões ilegais da propriedade alheia ou atos de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares, cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, supõe, para regularmente efetivar-se, o estrito cumprimento das formas e dos requisitos previstos nas leis e na Constituição da República. - As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP nº 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis

> rurais, não se mostram eivadas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita delibação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar - considerada a própria ilicitude dessa conduta - grave situação de insegurança jurídica, de intranqüilidade social e de instabilidade da ordem pública. [...]

Recentemente, referida ação foi julgada pelo Pleno do STF, restando assim ementada:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE PARA DEFLAGRAR PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE RESTRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RURAL. HIPÓTESES DE INSUSCETIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO. ROL EXEMPLIFICATIVO DO ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. ESBULHO POSSESSÓRIO. AFASTAMENTO DE VISTORIA ADMINISTRATIVA. PROIBIÇÃO DE DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS A MOVIMENTOS SOCIAIS QUE PARTICIPEM DIRETA OU INDIRETAMENTE DE INVASÕES DE IMÓVEIS RURAIS OU DE BENS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL. 1. O Partido dos Trabalhadores (PT), partido político com representação no Congresso Nacional, tem legitimidade universal, segundo a doutrina e a jurisprudência, para deflagrar processo de controle concentrado (CF, art. 103, VIII). 2. Esta Corte já reconheceu a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) para ajuizar processo de controle concentrado. 3. Ante a ausência de impugnação especificada, cumpre conhecer parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade ape-

nas no tocante ao parágrafo único do art. 95-A da Lei n. 4.504/1964 e aos §§ 6º, 8º e 9º do art. 2º da Lei n. 8.269/1993, todos introduzidos pela Medida Provisória n. 2.027-38/2000, no texto conferido pela de n. 2.183-56/2001. Precedentes. 4. Excetuados os casos de evidente abuso de poder, o controle de constitucionalidade não pode incidir sobre o juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República para a edição de medidas provisórias (CF, art. 62). Precedentes. 5. Não configura inovação ao rol do art. 185 da Constituição Federal, cujo caráter é exemplificativo, norma mediante a qual estabelecido que imóveis que integram o Programa de Arrendamento Rural não serão objeto de desapropriação para fins de reforma agrária enquanto se mantiverem arrendados, desde que preenchidos os requisitos previstos em regulamento. 6. É constitucional a fixação de prazo mínimo para o início do procedimento de vistoria em que se avaliará o cumprimento da função social de imóvel objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo. Disposição que encontra respaldo também no art. 4º do Decreto n. 2.250/1997. Contudo, a ocupação apta a atrair a aplicação do § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993 deve ser anterior ou contemporâneo aos procedimentos expropriatórios e atingir porção significativa do imóvel. Precedentes. 7. O processo de reforma agrária não pode ser conduzido de maneira arbitrária ou contrária ao ordenamento, seja pelo poder público, seja por particular ou organização social. O esbulho possessório é tipificado no art. 161, II, do Código Penal. Logo, a proibição de repasse de recursos públicos a grupos (entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato) envolvidos na invasão de propriedade privada é constitucional, considerada a ilegalidade da conduta. A submissão aos princípios da legalidade e da moralidade veda o fomento de atividades ilícitas e contrárias à ordem constitucional. Dessa forma, surge viável o exercício do poder de autotutela para controlar a validade do ato de destinação de recursos públicos, não se configurando inconstitucionalidade por violação de ato jurídico perfeito. 8. O princípio da proporcionalidade visa inibir e neutralizar o abuso do poder público no exercício das funções que lhe são inerentes. No caso sob exame, não se observa

> excesso, arbitrariedade ou irrazoabilidade na edição da medida provisória questionada. 9. Ratificado o entendimento firmado de forma unânime pelo Supremo no julgamento da medida cautelar, ocorrido em 4 de abril de 2002, com acórdão publicado em 23 de abril de 2004, ainda sob a relatoria do ministro Celso de Mello, julgando-se parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas de inconstitucionalidade, a fim de atribuir interpretação conforme à Constituição ao § 6º do art. 2º da Lei n. 8.629/1993, na redação dada pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, em ordem a explicitar que o esbulho possessório ou invasão a que se refere o dispositivo deve ser anterior ou contemporâneo à vistoria e atingir porção significativa do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração.

O Tribunal considerou ilegítima e ilegal o abuso de movimentos sociais que visem invasões de propriedades, tendo em que vista que o processo de reforma agrária não pode ser conduzido de forma arbitrária e contrária ao ordenamento jurídico.

4.3. Segurança jurídica e o devido processo legal

O princípio da segurança jurídica é indispensável à concretização do Estado de Direito, cuja observância é fundamental para a manutenção da estabilidade das relações jurídicas e da paz social, e, em última análise, a proteção da própria dignidade da pessoa humana. Juarez Freitas afirma, que "o princípio da confiança do cidadão na Administração Pública, e vice-versa, deve ocupar lugar de destaque em qualquer agenda baseada nos princípios fundamentais, precisando operar como um dos norteadores supremos do controle das relações de administração".[20] A estabilidade das relações e a certeza da validade dos atos praticados pelo Estado são medidas vitais à concretização do princípio da legalidade, da boa-fé, da confiança, do Estado de Direito e da Justiça, sob pena de instauração do caos social.

[20] FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.* 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 61.

Em suma, a segurança jurídica é princípio vital para a manutenção e formação de relações jurídicas duradouras e eficientes para particulares e para a sociedade em geral e está vinculada a um elevado valor ético, social e jurídico – sobretudo quando ligada a boa-fé. A tanto se diz que a Constituição Federal positivou no art. 5°, XXXVI que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Um ambiente inseguro é péssimo para os negócios, afasta investimentos estrangeiros e desestimula o empreendedorismo nacional. Somente com estabilidade e paz social é que se alcançarão altos índices de desenvolvimento social e econômico.

Por sua vez, o devido processo legal – due process of law – encontra-se positivado na Constituição Federal no artigo 5°, LIV – "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" – e, LV – "aos litigantes em processo judicial e administrativo, e aos acusados em geral, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios de recurso a ela inerentes".

A origem do princípio remonta a Carta Magna Inglesa do Rei João Sem Terra, em 1215, quando os barões impuseram limites ao Monarca, ao positivar a regra segundo a qual nenhum homem livre seria preso ou privado dos bens, salvo em processo legal por seus pares ou de acordo com as leis da terra. Por leis da terra (per legem terrae, em latim), entende-se como devido processo legal (due process of law). Nery Junior ao comentar o dispositivo da nossa Constituição Federal afirma: "o texto foi inspirado nas emendas 5ª e 14ª à CF americana, e não indica apenas tutela processual, mas sim geral, bipartindo-se o princípio em devido processo legal substancial e processual".[21]

Quanto ao aspecto substancial, constitui limites ao Poder Público, o qual deverá agir de acordo com os postulados (princípios) da proporcionalidade e razoabilidade, vedando-se medidas injustas. Dominar tais postulados é de suma importância, sobretudo nas relações entre agronegócio e Poder Público, seja na edição de leis, normas infralegais, processos administrativos, dentre outras hipóteses.

[21] NERY JUNIOR, Nelson. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional.* 6. ed. ampli. e atual até a EC 95/2016. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 261.

Por sua vez, o aspecto processual do devido processo legal, são as garantias constitucionais previstas para todos os litigantes em processo judicial ou administrativo: acesso à justiça, igualdade de tratamento, publicidade dos atos processuais, regularidade do procedimento, contraditório, ampla defesa, juiz natural e imparcial, promotor natural, julgamento com base em provas lícitas, garantia de interposição de recursos, assistência de advogados, direito a não autoincriminação, duração razoável do processo, etc.

Um ponto importante quanto aos imóveis agrários é a garantia prevista no artigo 184 da Constituição Federal que autoriza a desapropriação de imóvel somente quando (i) não cumpram a função social da propriedade, e (ii) mediante justa e prévia indenização. Além disso, o artigo 185 veda a desapropriação da (i) pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; e (ii) a propriedade produtiva.

No MS 22045, cujo relator foi o Min. Marco Aurélio, o STF decidiu que para fins do enquadramento legal da propriedade (pequena, média ou grande) em caso de abertura de sucessão deve-se levar em consideração o quinhão de cada um dos herdeiros ou legatários, como se já estivesse dividido:

> DESAPROPRIAÇÃO - ENQUADRAMENTO DO IMÓVEL COMO REVELADOR DE PEQUENA OU MEDIA PROPRIEDADE - SUCESSÃO "MORTIS CAUSA". Aberta a sucessão, o domínio e posse da herança transmitem-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários - artigo 1.572 do Código Civil. Dai a insubsistência de decreto para fins de desapropriação, no qual restou considerado o imóvel como um todo, olvidando-se o Estatuto da Terra - Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964, no que, mediante o preceito do par. 6. do artigo 46, dispõe que, no caso de imóvel rural em comum, por força de herança, as partes ideais para os fins nele previstos são consideradas como se divisão houvesse. Propriedades diversas enquadradas como medias por não suplantar, cada qual, considerada de per si, o teto de quinze módulos fiscais - inciso III do artigo 4. da Lei nº. 8.629/93.

No MS 25493, também de relatoria do Min. Marco Aurelio, o Pleno do STF considerou insuscetível de desapropriação imóvel anteriormente invadido:

> DESAPROPRIAÇÃO – PROPRIEDADE – FICÇÃO JURÍDICA – ABERTURA DE SUCESSÃO. Consoante dispõe o artigo 46, § 6º, da Lei nº 4.504/64, por força da herança, o imóvel é considerado como se dividido já estivesse. DESAPROPRIAÇÃO – VISTORIA. Descabe implementar a vistoria quando o imóvel tem sido alvo de invasão. DESAPROPRIAÇÃO – VISTORIA – NOTIFICAÇÃO. Sendo o objetivo da notificação ensejar ao proprietário o acompanhamento da vistoria, designando, inclusive, técnico, a designação de data mostra-se indispensável à valia da medida.

A Corte Suprema também declarou nulo procedimento administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária em violação ao devido processo legal em virtude da ausência de notificação prévia do proprietário, quando do julgamento do MS 24547 de relatoria da Min. Ellen Gracie:

> MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. LEI Nº 8.629/93, ART. 2º, PARÁGRAFO 2º. REALIZAÇÃO DE VISTORIA EM DATAS DIVERSAS DAS FIXADAS NAS NOTIFICAÇÕES ENCAMINHADAS AO PROPRIETÁRIO. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. NULIDADE DO PROCEDIMENTO QUE CONTAMINA O DECRETO PRESIDENCIAL. [...] 4. A jurisprudência do Tribunal considera indispensável que a notificação prevista no parágrafo 2º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629/93 seja feita com antecedência, de modo a permitir a efetiva participação do proprietário, ou de preposto por ele designado, nos trabalhos de levantamento de dados que tem por objetivo a determinação da produtividade do imóvel. A notificação que inaugura o devido processo legal tem por objetivo dar ao proprietário a oportunidade real de acompanhar os trabalhos de levantamento de dados, fazendo-se assessorar por técnicos de sua con-

> fiança, para apresentar documentos, demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários à eventual caracterização da propriedade como produtiva e, portanto, isenta da desapropriação-sanção. Precedentes. 5. Empecilho à realização dos trabalhos de vistoria não autoriza a realização da verificação em data diversa, sem prévia notificação ao proprietário. Decisões judiciais que não se prestam ao efeito de dispensar o INCRA da obrigação legal de notificar, pois, extraídas de despacho que não deliberou a respeito e derivadas de recursos aviados pela defesa do expropriado-impetrante a quem não podiam prejudicar (ne reformatio in pejus). 6. A realização de vistoria para levantamento de dados com vistas a aferição da produtividade, ou não, de área rural não se coaduna com a previsão constante do parágrafo 5º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629/93. O fator surpresa, ali inserido, é útil para a averiguação da ocorrência de ilícitos, mas, não serve à finalidade de obter um levantamento fidedigno dos índices de aproveitamento da gleba rural. 7. Mandado de Segurança deferido.

Portanto, a intervenção do Estado na propriedade privada somente poderá ser autorizada nos limites do devido processo legal e na forma prevista na Constituição Federal.

4.4. Democracia e a política agrícola

O artigo 1° da Constituição Federal preceitua que "a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito". Com o espírito democrático próprio da Carta Cidadã, o artigo 187 da Constituição Federal dispõe que "a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como setores de comercialização, de armazenamento e de transportes".

A norma constitucional deu vida à democracia direta prevendo no dispositivo a ampla participação de diversos setores na política agrícola, tendo em vista o reconhecimento da sua extrema relevância. Não poderia, portanto, ficar ao encargo exclusivo ao Chefe Poder Executivo, ou

para o Ministério da Agricultura. Isso não é pouco e deve ser digno de nota.

Na regulamentação dessa norma constitucional, a Lei Agrícola (Lei n.º 8.171/91, art. 5°, § 1°) criou o Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA, compostos por membros de diversos ministérios, bancos, confederações e setores econômicos. Portanto, o Conselho é heterogêneo e possui as seguintes atribuições (art. 5°): orientar a elaboração do Plano de Safra, propor ajustamento ou alterações na política agrícola e manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola.

Recentemente, no julgamento da ADI nº. 5623 movida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), cuja relatoria foi da Min. Carmén Lúcia, em que se discutia a constitucionalidade da Lei nº. 13.178/2015 que dispõe sobre a ratificação de registros imobiliários de imóveis situados em faixa de fronteira, deu-se parcial procedência à ação para dar interpretação conforme à Lei. Segundo a decisão, somente será possível a revalidação de títulos, nos imóveis submetidos à política agrícola, verbis:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.178/2015. RATIFICAÇÃO PELA UNIÃO DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS DECORRENTES DE TÍTULOS EXPEDIDOS PELOS ESTADOS DE ALIENAÇÃO E CONCESSÃO DE TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS NAS FAIXAS DE FRONTEIRA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À POLÍTICA AGRÍCOLA E AO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. ART. 188 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA SE ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 1º, 2º e 3º DA LEI N. 13.178/2015. Decisão [...] O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade para atribuir interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 13.178/2015, fixando-se como condição para a ratificação de registros imobiliários, além dos requisitos formais previstos naquele diploma, que os respectivos imóveis rurais se submetam à política agrícola

> e ao plano nacional de reforma agrária previstos no art. 188 da Constituição da República e dos demais dispositivos constitucionais que protegem os bens imóveis que atendam a sua função social (inc. XXIII do art. 5º, caput e inc. III do art. 170, e art. 186 da Constituição do Brasil), nos termos do voto da Relatora. [...] A política agrícola - ao lado da reforma agrária - reúne os meios de instrumentalização e de garantia dos suportes técnico e econômico, incluído o creditício, ao setor produtivo. [...]

A democracia é valor constitucional inegociável. Não somente por ser cláusula pétrea, mas por ser o modelo de governo que já demonstrou ser o melhor criado pela civilização humana. Das alternativas extremas do despotismo e da anarquia, a democracia liberal mostrou-se ser, até hoje, o melhor regime para a organização e pacificação da sociedade. E devemos avançar no aperfeiçoamento dela e não da sua destruição ou enfraquecimento. Steven Pinker afirma que a democracia pode ser concebida como uma forma de governo que aplica "apenas a força suficiente para impedir que as pessoas sejam predadoras umas das outras e sem que o governo se torne predador do próprio povo. [...] Se o mundo tornou-se mais democrático com o passar do tempo, isso é progresso".[22]

Em 1989 Francis Fukuyama publicou famoso ensaio argumentando que a democracia liberal representava "o fim da história", no qual professava um consenso de que a forma humanamente melhor de governo era essa. Todavia, a análise não se concretizou, sempre é possível momentos de derrocada ou retrocessos, alternativas a democracia: autocracias, teocracias, autoritarismo ou regimes militares ou militarizados.

A democracia não se resume em poder votar e ser votado. A aferição de uma democracia plena envolve outros fatores e isso inclui dar aos cidadãos todos os meios suficientes para ele exercer plenamente os seus direitos fundamentais livre de opressão e violência. É necessário, por exemplo, ter uma imprensa livre e que haja compartilhamento do poder. Ter eleições livres, justas e seguras. Possuir mecanismos de controle contra a tirania da maioria. Isso porque, a eleição pode muito bem ser

[22] PINKER, Steven. *O novo Iluminismo: em defesa da razão, da ciência e do humanism*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 244.

usada como instrumento para a destruição da própria democracia (foi assim na ascensão no nazifascismo com Mussolini e Hitler – os instrumentos "formais" da democracia foram utilizados para instaurar um regime de exceção). O preço da democracia, portanto, é a eterna vigilância.

Bobbio em Liberalismo e Democracia afirma que "o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade [...] todos os Estados autoritários do mundo são simultaneamente antiliberais e antidemocráticos"[23]. Por democratas não liberais, afirma o jurista italiano que são aqueles que estão "mais interessados na distribuição do poder que em sua limitação, mais nas instituições de autogoverno que na divisão do governo central, mais na separação horizontal que na vertical dos poderes, mais na conquista da esfera pública que na cuidadosa defesa da esfera privada".[24]

A defesa da democracia (não só porque presente na Constituição Federal e fundamento da política agrícola) é fundamental para a preservação da paz social e é o melhor mecanismo para destituir um governante ruim sem derramamento de sangue. É verdade que a democracia faz surgir mais demandas e mais desafios ao Estado e governantes. Aumenta a participação popular e obriga a divisão de poderes, por vezes limitando-os. Mas essa é a regra do jogo democrático e deve ser respeitada.

4.5. Desenvolvimento sustentável

Preceitua o artigo 225 da Constituição Federal que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que o poder público e a coletividade têm o "dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". O meio ambiente equilibrado é considerado direito fundamental de terceira geração. Celso de Mello afirma que tais direitos são aqueles que "materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente, e de modo difuso, a todos os integrantes dos agrupamentos sociais, consagram o princípio da solidariedade [...]."[25]

[23] BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. São Paulo: Edipro, 2017, p. 66.

[24] Ibid. id. p. 72.

[25] RECONDO, Felipe; PROENÇA, Marcelo. Celso de Mello: três décadas de Supremo e de Constituição. Belo Horizonte, MG: Coleção O Supremo; Casa do Direito, 2020, p. 45.

A Constituição de 1988 inaugurou novo paradigma na proteção ambiental qualificando-a como direito fundamental. A preservação do meio ambiente está prevista também como condição para o cumprimento da função social da propriedade (art. 186, II, CF), de modo que inexoravelmente limita a iniciativa privada. Está diretamente ligado ao agronegócio tendo em vista que essa atividade faz uso de recursos naturais (solo, água, flora, biota, etc.).

O Código Florestal é a mais importante lei positiva que baliza o equilíbrio entre a economia e a preservação do meio ambiente na atividade agrária. Não se pode confundir, no entanto, Direito Ambiental e Código Florestal, aquele é mais amplo, enquanto este configura um conjunto de regras de direito positivo a ser aplicado nas propriedades. O certo é que é impossível realizar agricultura sem nenhuma intervenção no meio ambiente. Por isso, é que o pressuposto da sustentabilidade é a chave para o equilíbrio entre produção e preservação. E é esse o caminho adotado pelo moderno agronegócio.

Celso de Mello, em voto proferido no Supremo Tribunal Federal reconhece a constante tensão entre os princípios do desenvolvimento e preservação, sugerindo que a melhor forma de equalizar tal conflito é a ponderação do caso concreto, com vista no desenvolvimento sustentável "para efeito de obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia".[26]

Sobre o tema, destaca-se o importante julgamento justamente da constitucionalidade do Código Florestal de 2012 (Lei nº. 12.651/2012). O Código teve uma incrível participação popular, com audiências públicas realizadas em todo o país, visando ouvir a população diretamente atingida. Buscou compatibilizar situações consolidadas com a proteção do meio ambiente, admitindo situações transitórias e excepcionais. O julgamento ainda não foi finalizado, já que pende de julgamento embargos de declaração (mormente para a definição do conceito de "identidade ecológica" constante do julgamento e que seria condição para compensação ambiental). Ao todo, foram julgadas cinco ações: ADIs nºs.4901, 4902, 4903 e 4937 e ADC 42, todas de relatoria do Min. Luiz Fux. A Pro-

[26] *Ibid. id.* p. 48.

curadoria-Geral da República e o PSOL – Partido Socialismo e Liberdade ajuizaram as ADIs, visando discutir a constitucionalidade de dispositivos que dispunham sobre áreas de preservação permanente, à redução da reserva legal e à anistia para quem houvesse cometido infração antes 22 de julho de 2008. A ADC foi proposta pelo Partido Progressista (PP) e visava a declaração integral de constitucionalidade da Lei.

No que diz respeito à atividade agrária, destacam-se alguns pontos do julgamento: (i) deu-se interpretação conforme ao artigo 4º, IV, do Código Florestal, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram área de preservação ambiental; (ii) reconheceu-se a constitucionalidade do artigo 15 que autoriza o cômputo das APPs em Reserva Legal, desde que cumpridas as condições da Lei; (iii) declarou-se constitucional a CRA – Cota de Reserva Ambiental, prevista no artigo 44 (regulamentado pelo Dec. 9.640/2015), que possibilita a emissão de título nominativo de área com vegetação nativa, podendo ser transferida a título gratuito ou oneroso a pessoas físicas ou jurídicas; (iv) deu-se interpretação conforme a Constituição ao artigo 48, §2º, do Código Florestal, para permitir compensação, mediante CRA, apenas entre áreas com identidade ecológica (o texto preve compensão em imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado); (v) deu-se interpretação conforme a Constituição ao artigo 59, §§ 4º e 5º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22/07/2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do artigo 60 da Lei nº.12.651/2012, segundo o qual "a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva"; (vi) reconheceu-se a constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B e 61-C, que dispõe sobre a continuação de atividades agrosilvipastoris em áreas de preservação permanente consolidadas até 22 de julho de 2008; e (vii) reconheceu-se a constitucionalidade dos artigos 66, 67 e 68 que dispõe sobre intervenções realizadas nas áreas consolidadas em reservas legais até 22 de julho de 2008.

Destaca-se trecho da ementa:

> [...] as políticas públicas ambientais devem conci-

liar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc . Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput , CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc. 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. 14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de desenvolvimento sustentável, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural

> é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio. [...]

Como se viu, o STF declarou a constitucionalidade da quase totalidade dos dispositivos legais questionados, preservando a autonomia do Congresso Nacional na regulamentação da matéria, sem que isso implicasse em "retrocesso ambiental". O Código Florestal é exemplo de norma legal bem-sucedida no que diz respeito ao amplo debate na sociedade civil e setores interessados, além da ponderação dos interesses envolvidos pelo STF.

O Brasil é referência mundial em agricultura tropical com preservação ambiental. Não se pode negar que há ilícitos ambientais de uma minoria. Mas, para isso, temos a legislação mais avançada e rigorosa em matéria ambiental do mundo. Os mecanismos de comando e controle devem se fazer presentes nesses casos. Devemos capitalizar esse grande diferencial brasileiro e nos tornarmos exemplo mundial de agricultura sustentável, incutindo em todos que não é necessário o desrespeito ao Código Florestal ou as normas de Direito Ambiental para o aumento da produção agrícola. Avançadas técnicas de agricultura de precisão, controle de pragas, fertilização do solo, diversificação da produção, tecnologia e inovação são os instrumentos legais disponíveis aos produtores rurais para avançar no desenvolvimento agrícola sustentável.

5. CONCLUSÃO

O presente ensaio teve como objetivo realçar a importância da Constituição Federal de 1988 e da jurisdição constitucional para o agronegócio, mais precisamente para um Direito aplicado ao Agronegócio. A Constituição Federal é depositária fiel dos objetivos da República e da Nação Brasileira e devemos respeito a ela. O constitucionalismo contemporâneo tem se debruçado nessa perspectiva de constitucionalização do Direito, e o Direito Agrário, ou mesmo, a proposta de um Direito do Agronegócio como ramo autônomo não poderá estar dissociada dessa ideia.

Ao longo do texto, expôs-se que a Constituição exerce força normativa que não pode estar dissociada da aplicação do Direito ao caso concre-

to. Para isso, devem-se dominar os princípios constitucionais, sobretudo para aplicação em casos difíceis, já que, ao contrário das regras, há uma maior amplitude. Além disso, princípios podem colidir-se, sendo necessário ao intérprete ponderá-los para uma adequada interpretação unitária da Constituição Federal.

Por sua vez, destacou-se a importância da jurisdição constitucional, em especial a promovida pela Suprema Corte em controle concentrado de constitucionalidade e em repercussão geral, na consolidação desses princípios, visando garantir a institucionalidade e a preservação da atividade produtiva primária.

É incontroverso que o agronegócio, desde o seu surgimento, foi importante para a formação do Estado. Atividade primária é fundamental para aplacar a fome da população e garantir a paz e a soberania nacional, devendo estar presente em qualquer plano de Governo como atividade estratégica. Mais que isso, agricultura deve ser analisada como política de Estado. Por agronegócio adota-se o conceito dos Professores John Davys e Ray Goldberg, de Harvard, tratando-se de uma ampla cadeia de negócios desenvolvidos antes, dentro e depois da porteira, por pequenos, médios e grandes produtores.

O Brasil tem no complexo do agronegócio fonte principal para o equilíbrio da balança comercial, renda e desenvolvimento regional. Porém, não podemos cair na armadilha das commodities. É preciso diversificar, investir na agroindústria, na tecnologia, na inovação e agregar valor aos produtos agropecuários made in Brazil. Isso gerará um círculo vicioso, com incentivo ao empreendedorismo e geração de empregos, principalmente no interior do país, áreas que durante anos foram negligenciadas e deixadas à revelia do desenvolvimento nacional.

Deve-se, ainda, capitalizar o potencial ambiental da agricultura brasileira, sobretudo explorar a diversidade biológica das nossas florestas. A pauta ambiental é uma necessidade presente e futura. Não podemos fechar os olhos para essa realidade. Por isso a agricultura brasileira deve ser sustentável, sob pena de no médio ou longo prazo, sofrermos boicotes comerciais. Afinal de contas, apesar de grande produtor, o Brasil não possui o monopólio da produção agrícola mundial

Os macroprincípios tratados neste estudo, alguns se desdobrando em

mais de um, trata-se de uma proposta para pensar o direito aplicado ao agronegócio, a partir de uma visão constitucional. Não são exaustivos, mas considera-se principais, sem os quais não há um ambiente seguro para aplicação do Direito, fomento aos negócios jurídicos e uma proposta de Nação que tenha no agronegócio um dos alicerces da República. Nesse sentido, as decisões do STF apontadas vão ao encontro dessa base principiológica apontada.

Para um Direito aplicado ao agronegócio é necessário pensar um arcabouço principiológico presentes na Constituição Federal. Ela é a Lei Fundamental, para a qual devemos respeito. Ela é a fonte de luz e o caminho a ser percorrido, tendo como guardião o Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n.° 5.452, de 1° de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 25 jun. de 2024.

BRASIL. Lei n.° 4.504, de 30 de novembro de 1964. Institui o Estatuto da Terra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.° 5.889, de 08 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.° 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.° 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 25 jun. de 2024.

BRASIL. Lei n.° 11.428 de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a uti-

lização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.° 12.651 de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF n.° 324, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019.

BRASIL. RE n.° 1017365, Relator(a): EDSON FACHIN, Plenário, 7.6.2023. Divulgado em 16/06/2023.

BRASIL. ADI 2213 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2002, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00296.

BRASIL. MS 22045, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1995, DJ 30-06-1995 PP-20408 EMENT VOL-01793-01 PP-00159.

BRASIL. MS 25493, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2011, DJe-080 DIVULG 24-04-2012 PUBLIC 25-04-2012 EMENT VOL-02653-01 PP-00001.

BRASIL. MS 24547, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2003, DJ 23-04-2004 PP-00035 EMENT VOL-02148-03 PP-00622 RTJ VOL-00191-01 PP-00174.

BRASIL. ADI 5623, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/11/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022.

BRASIL. ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019.

BRASIL. ADI 4937 PROCESSO ELETRÔNICO JULG-28-02-2018 UF--DF TURMA-TP MIN-LUIZ FUX N.PÁG-665 DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019.

BRASIL. ADI 4903 PROCESSO ELETRÔNICO JULG-28-02-2018 UF-

-DF TURMA-TP MIN-LUIZ FUX N.PÁG-666 DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019.

BRASIL. ADI 4901 PROCESSO ELETRÔNICO JULG-28-02-2018 UF--DF TURMA-TP MIN-LUIZ FUX N.PÁG-666 DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019.

BRASIL. ADI 4902 PROCESSO ELETRÔNICO JULG-28-02-2018 UF--DF TURMA-TP MIN-LUIZ FUX N.PÁG-643 DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. São Paulo: Edipro, 2017.

BONAVIDES, Paulo (org.); MIRANDA, Jorge (org.); AGRA, Walber de M. (org.). Comentários à Constituição Federal de 1988. Coordenadores científicos: Paulo Bonavides. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 35 ed., atual., São Paulo: Malheiros, 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes [et.al.]. Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

SARAIVA. Enciclopédia Saraiva do Direito. Coordenação do Prof. R. Limongi França. São Paulo: Saraiva, 1977.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros. 2004.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

KOHL, Paulo Roberto. Imposto de renda da pessoa física na atividade rural. São Paulo: Editora Modelo, 2011.

LARANJEIRA, Raymundo. Propedêutica do direito agrário. São Paulo: LTr, 1975.

LUZ, Valdemar P. da. As imperfeições legislativas e suas consequências: o problema da insegurança jurídica. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

MATOS, Miguel. Migalhas de Rui Barbosa. v. I. 1 ed. São Paulo: Migalhas, 2010, 2. reimpressão, 2023.

NERY JUNIOR, Nelson. Constituição Federal comentada e legislação constitucional. 6. ed. ampli. e atual até a EC 95/2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PINKER, Steven. O novo Iluminismo: em defesa da razão, da ciência e do humanismo. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RECONDO, Felipe; PROENÇA, Marcelo. Celso de Mello: três décadas de Supremo e de Constituição. Belo Horizonte, MG: Coleção O Supremo; Casa do Direito, 2020.

STRECK, Lênio. Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2ª Ed. Belo Horizonte: Coleção Lenio Streck de Dicionários Jurídicos; Letramento; Casa do Direito, 2020.

- CAPÍTULO 21 -

JURISPRUDÊNCIA ESTÁVEL E PREVISÍVEL: REGIME DE TRANSIÇÃO NA LEI DE INTRODUÇÃO AO DIREITO BRASILEIRO. RECOMENDAÇÃO DO CNJ

STABLE AND PREDICTABLE JURISPRUDENCE: TRANSITIONAL REGIME IN THE LAW OF INTRODUCTION TO BRAZILIAN LAW. CNJ RECOMMENDATION

Rogério Reis Devisate[1]

RESUMO: A Lei de Introdução ao Código Civil foi modificada, incorporando outros preceitos e se chamando Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Aplica-se, portanto, a todas as áreas do Direito, como a lei das leis. Inovou ao instituir regra de transição, acerca das mudanças de jurisprudência, nos termos que prevê. A lei, entretanto, foi modificada por outra, com sentido evidentemente ampliado, prestigiando a segurança jurídica e a eficiência e, por visão sistemática, o princípio da não-surpresa. O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, pela Recomendação 134/2022, também prestigiou os precedentes e regrou condutas. Valorização dos precedentes consolidades. Distinguishing.

PALAVRAS-CHAVE: jurisprudência estável.Segurança jurídica. Regime de transição. Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

[1] Membro da Academia Brasileira de Letras Agrárias, da Academia Internacional de Direito e Ética e da União Brasileira de Escritores; Presidente da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da UBAU e membro da Comissão de Direito Agrário da OAB/RJ; Advogado. Escritor, articulista, autor dos livros Grilagem das Terras e da Soberania; Grilos e Gafanhotos Grilagem e Poder e Diamantes no Sertão Garimpeiro; Coordenador da obra Regularização Fundiária: Experiências Regionais (editada pelo Senado Federal).

ABSTRACT: The Law of Introduction to the Civil Code was modified, incorporating other precepts and called the Law of Introduction to Brazilian Law. It therefore applies to all areas of Law, as the law of laws. It innovated by establishing a transitional rule regarding changes in jurisprudence, under the terms it stipulates. The law, however, was modified by another, with an evidently expanded meaning, honoring legal certainty and efficiency and, through a systematic vision, the principle of non-surprise. The National Council of Justice – CNJ, through Recommendation 134/2022, also respected precedents and regulated conduct. Valuation of consolidated precedents. Distinguishing.

KEYWORDS: stable jurisprudence – legal security – transitional regime – law that introduces brazilian law – cnj.

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Jurídico pátrio fortaleceu a jurisprudência como fonte formadora e informadora do Direito. Se não estava reconhecida como Fonte do Direito na antiga Lei de Introdução ao Código Civil, agora, com a recente modificação daquela norma legal, transformando-a na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, agora é aplicável a todos os ramos e como norma geral das normas jurídicas pátrias.

Em regramento especial, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro criou o instituto da "Regra de Transição" para o Direito Administrativo, sendo crível que, aquela orientação, lado a lado com o Distinguish e recente regramento do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, colocam a jurisprudência qualificada noutro patamar, como modelo que não se pode ignorar, nas postulações iniciais e recursais. Do mesmo modo, notadamente pela regra contida em Recomendação do CNJ em prol do Sistema de Precedentes, o julgador deve justificar a aplicação ou não dos precedentes consolidados, trazidos pelas partes, sob pena de se configurar vício na fundamentação e cassação da decisão.

Assim, a jurisprudência estável e previsível passa a ser necessariamente valorizada ainda mais no Sistema Jurídico e, como tal, invocável, exigível e aplicável aos casos concretos e com força equivalente à verdadeira Fonte do Direito.

2. NORMAS JURÍDICAS E PRECEDENTES CONHECIDOS: É COM BASE NELES QUE SE DEDUZ PRETENSÃO ORIGINAL OU RECURSAL, EM JUÍZO

As leis mudam conforme surgem novos anseios na sociedade. Isso, contudo, não significa que esta se satisfaça com oscilações ocasionais da jurisprudência sem que haja alteração do Direito Positivo. Significa dizer que, sem alteração legislativa, também deve haver previsibilidade acerca do padrão de jurisprudência.

Não há, portanto, como se achar natural que a radical mudança da jurisprudência siga uma pseudo consciência social momentânea que, em verdade, não seria da sociedade, mas do aplicador da lei ao caso concreto. Noutras palavras, ao se deduzir em Juízo uma pretensão ou se formular um pleito recursal, a parte alvitra provocar o sistema de justiça com base no Direito Positivo e na interpretação (então) contemporânea. É demanda formulada com base no que está vigendo e contextualizando a aplicação do Sistema Jurídico.

Essa diretriz segue o rigor e vasto alcance da "Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro", pela redação que se lhe atribuiu a Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2.010[2], modificando-lhe o status de "Lei de Introdução ao Código Civil"[3] (Decreto-Lei nº 4657, de 04 de setembro de 1.942) e com as demais alterações que são oriundas da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2.018.

A respeito, Fábio Alexandre Coelho escreveu:[4]

> Até o advento da Lei n.º 12.376, de 30 de dezembro de 2010, a hoje denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) era conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil (LICC). [...] Sendo assim, é necessário conferir, à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro,

[2] BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010 – Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2

[3] BRASIL. Decreto-lei 4657/42 - Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm

[4] COELHO, Fábio Alexandre. Lei de introdução às normas do direito brasileiro: comentada: Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a alteração dada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. São Paulo: EDIPRü, 2015, páginas 14-17.

> o caráter de norma geral, já que o seu campo normativo lhe permite disciplinar todas as normas que integram o ordenamento jurídico pátrio. [...] É em virtude do exposto que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é considerada uma lei voltada à aplicação de outras leis, uma lei das leis *(lex legum),* uma norma de supradireito, expressões que são utilizadas para deixar claro que o seu âmbito de incidência é o ordenamento jurídico e não um determinado ramo do direito. [...] É lei autônoma, independente, editando princípios e regras sobre todas as normas, a respeito das leis em geral. Na verdade, como queria Freitas, como propôs Valladão, é lei geral de aplicação, no tempo e no espaço, das normas jurídicas, sejam de direito público ou de direito privado. Portanto, é uma *lex legum,* conjunto de normas sobre normas [...] Normas de sobredireito, em suma, são regras a respeito da incidência das leis; são leis sobre leis (VELOSO, 2005, p. 13-4). [...] Quando se defende que é possível a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em relação às leis produzidas nas esferas municipal, distrital e estadual utiliza-se, como fundamento, o texto constitucional, particularmente o art. 24 da Constituição Federal, que versa sobre a competência concorrente entre as unidades federativas. [...] Sendo assim, os seus dispositivos são aplicáveis também aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal [...] (Destacou-se)

Interessante proposição está no artigo 24, que introduz novo paradigma:

> Art. 24. **A revisão**, nas esferas administrativa, controladora ou **judicial**, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.** Parágrafo único. **Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações** contidas em atos públicos de caráter geral **ou em jurisprudência judicial** ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática

> administrativa reiterada e de amplo conhecimento público." (Incluído pela Lei n.º 13.655, de 2018) (Destacou-se).

Noutras palavras: embora se trate de regra específica acerca de atos, contratos e normas administrativas (na letra da lei: "quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa"), a regra é inovadora. O parágrafo único daquele dispositivo ainda diz que "consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas [...] em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária". É razoável se pensar que o legislador buscou obrar com especialidade mas incluiu esse comando legal sob a normatização genérica da Lei n.º 13.655/2.018, que cuida de disposições sobre "segurança jurídica e eficiência"[5]. Em suma, se prestigia a jurisprudência dominante e o princípio da "não-surpresa". Também faz sentido indagar o motivo pelo qual a linha principiológica adotada pelo legislador, na mencionada disposição do caput, limitar-se-ia aos temas de natureza administrativa se (e é evidente) essa diretriz se espraia por todos os ramos do Direito.

A indagação talvez envolva o confronto da mens legis com a mens legislatoris e possa embasar pretensões alvitrando a aplicação da diretriz com propósitos mais amplos, de sorte a possibilitar a sua abrangência para outras circunstâncias e instâncias processuais e sob outros ramos da ciência jurídica, partindo-se, inclusive, da própria diretriz genérica da Lei n.º 13.655/2.018, que cuida de disposições sobre "segurança jurídica e eficiência"[6] e que parcialmente modificou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Talvez seja quesão de tempo e de pretensões que construam essa linha de argumentação, adiante ensejando resposta positiva das Cortes, sendo positiva a lição de Caio Mário[7], que diz que os tribunais "pronunciam-se em certo rumo, que com o tempo se fixa, sendo invocada habitualmente a sua jurisprudência, que aparentemente é a regra vigente".

---

[5] Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 – Fonte https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1.

[6] Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 – Fonte https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1.

[7] PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civi. Volume I. Revisão e atualização Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 33ª edição, 2020, p. 49.

Fica, assim, pela novel diretriz, decorrente da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (já que é lei voltada à aplicação de outras leis)[8] repudiada a tendência de, simplesmente, se modificar o status quo com interpretações que inovem e modifiquem o contexto e/ou que contrariem a lógica do Sistema Jurídico e da interpretação segura e sólida.

3. REGIME DE TRANSIÇÃO[9]

Para reforçar ainda mais essa interpretação, para o âmbito administrativo, a mesma regra jurídica (Lei n.º 13.655/2.018) cria um novel comportamento para os gestores e julgadores:

> Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou **judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova** sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, **deverá prever regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.(Destacou-se)

Destaquemos o fato de que o comando normativo dirige-se a quem decidir com inovação sobre questão administrativa, seja no âmbito interno da própria Administração, seja no plano de controle externo, inclusive nas decisões judiciais. Trata-se de diretriz inovadora, importante e com alto potencial de impacto, que talvez não tenha ainda revelado todo o seu potencial no cotidiano dos administrados e, sim, também, dos jurisdicionados e das decisões judiciais.

Ao fixar o "regime de transição", o comando normativo enaltece o que

[8] COELHO, Fábio Alexandre. Lei de introdução às normas do direito brasileiro: comentada: Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a alteração dada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. São Paulo: EDIPRü, 2015, páginas 14-17.

[9] Lei nº 13.655/2.018, Art. 23: "Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais

já dissemos, acerca do respeito ao Direito posto e da jurisprudência dominante, combatendo a possibilidade de surpresas interpretativas, assim atraindo e valorizando, portanto, o princípio da não-surpresa.

Maria Helena Diniz se pronunciou:[10]

> 1. Regime jurídico de transição adequado com a modulação de efeitos
>
> Se a decisão [...] vier a estabelecer nova interpretação ou orientação, alterando entendimento anterior consolidado [...] gerará instabilidade e, por isso, deverá, em prol da proteção da confiança e do bom senso, na hipótese daquelas mudanças, prever regime jurídico-administrativo de transição [...] para que as pessoas afetadas ou surpreendidas com a alteração de interpretação e a administração possam se adequar à nova situação, consistiria numa modulação de efeitos [...].

Importante seria, naturalmente, a demarcação do momento da postulação concreta como o do exercício do Direito Subjetivo, tanto na dedução da pretensão original em Juízo quanto da pretensão recursal, de sorte a fixar o marco temporal de aplicação do julgado a ser emitido e dessa "regra de transição" em caso de mudança de interpretação jurisprudencial. Nos parece, mesmo, que essa seja a vontade do legislador, expressada no suso referido art. 23, daquela norma.

A propósito, é crível que soa injusto que pretensão recursal possa dormir por anos nos escaninhos dos cartórios e secretarias e, eventualmente, ser resgatado após mudança de entendimento e, assim, ser atropelada e surpreendida por novel tendência de interpretação jurisprudencial. Com isso, a vontade do povo, manifestada na forma de lei elaborada pelos seus representantes no Parlamento, não se confunde com a opinião do aplicador da lei em caso concreto. Este não representa a vontade popular, devendo decidir com base no Direito posto e com base no sistema consolidado de precedentes, o que nos chega pelo princípio processual

[10] DINIZ, Maria Helena. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Interpretada. São Paulo: SaraivaJur, 20ª edição, 2024, p. 503-508.

da "não surpresa"[11] e pelo comando normativo, claro e cogente, da regra de aplicação e interpretação do Sistema Jurídico que exige a "regra de transição".

Nessa linha, vejamos o que consta na página Notícias do STJ, de 14.6.2020, sob o título "Princípio da não surpresa: a busca por um contraditório efetivo":

> [...] Segurança jurídica No STJ, o tema – que norteia a atuação de todo o Poder Judiciário – é frequente. Os julgamentos enfrentam a questão sob diversos aspectos, mas a intenção é sempre assegurar que todas as partes possam ser ouvidas e preservar, dentro dos ditames legais, os direitos e garantias fundamentais, inclusive a dignidade da pessoa humana – princípio legitimado tanto na ordem nacional quanto no plano internacional.
>
> Conforme a própria Exposição de Motivos do CPC/2015, a função das normas sobre a não surpresa é garantir efetividade às garantias constitucionais, "tornando 'segura' a vida dos jurisdicionados, de modo que estes sejam poupados de 'surpresas', podendo sempre prever, em alto grau, as consequências jurídicas de sua conduta"."[12](Destacou-se).

4. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO FONTE DO DIREITO: RECOMENDAÇÃO EM PROL DO SISTEMA DE PRECEDENTES.

O prestigioso Conselho Nacional de Justiça (CNJ) muito tem contribuído para o aperfeiçoamento do Sistema de Justiça. Para os fins deste estudo, destacamos a Recomendação 134/2022, que prestigia o sistema de precedentes:

---

[11] BRASIL. Código de Processo Civil, "Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício."

[12] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Princípio da não surpresa: a busca por um contraditório efetivo**. Notícias, 14.6.2020. Fonte: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Principio-da-nao-surpresa-a-busca-por-um-contraditorio-efetivo.aspx. Consulta em 07.6.2024.

DIRETRIZ DO CNJ:

RECOMENDAÇÃO N. 134, DE 9 DE SETEMBRO DE 2022.

Dispõe sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro

Art. 1º O sistema de precedentes representa uma nova concepção de jurisdição, em que o Poder Judiciário procura não apenas resolver de modo atomizado e repressivamente os conflitos já instaurados, mas se preocupa em fornecer, de modo mais estruturado e geral, respostas às controvérsias atuais, latentes e potenciais, de modo a propiciar a efetiva segurança jurídica. [...] Art. 4º Recomenda-se aos magistrados que contribuam com o bom funcionamento do sistema de precedentes legalmente estabelecido, zelando pela uniformização das soluções dadas às questões controversas e **observando e fazendo observar as teses fixadas pelos tribunais superiores** e, na falta de precedentes e jurisprudência por parte destes, pelos respectivos tribunais regionais ou estaduais. [...] Art. 10. Recomenda-se que haja menção expressa, na decisão, **sobre as razões que levam à necessidade de afastamento** ou ao acolhimento **dos precedentes trazidos pelas partes** (art. 489, § 1º, V e VI, do CPC/2015). [...] Art. 14. *Omissis* § 5º A indevida utilização do distinguishing constitui vício de fundamentação (art. 489, § 1º, VI, do CPC/2015), o que **pode ensejar a cassação da decisão.**"13 Destacou-se.)

Fundamental é perceber que, diferentemente das disposições da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro que antes consideramos, esta recente Recomendação do Conselho Nacional de Justiça **não se limita a matérias de natureza administrativa.**

Assim, embora denominado de Recomendação, trata-se de regra de cumprimento obrigatório para os seus destinatários, exatamente pela presença de sanção prevista. Ao reconhecer como vício de fundamen-

[13] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação 134, de 09.9.2022. Fonte: https://www.conjur.com.br/dl/cnj-recomenda-distinguishing-nao-sirva.pdf

tação a indevida utilização do distinguishing (acrescentamos, ou a sua ausência) e a possibilidade de cassação da decisão (como já fixava o Código de Processo Civil), é razoável se admitir que haja a possibilidade de instância correcional e de estar implícito um elemento sanção - que, pela Teoria das Normas Jurídicas, categoriza a regra legal como Norma Jurídica.

Santiago Dantas[14], o grande professor de Direito Civil, explicava:

> [...] Desde logo se observa uma coisa: é que numerosos conceitos contidos num diploma legislativo, não são normas jurídicas [...] é uma norma legislativa [...] mas que não são jurídicas, não são comandos munidos de sanção. Normas Jurídicas - As normas jurídicas que se caracterizam pela presença desses dois elementos - comando e sanção [...] Considerem-se agora as normas que são jurídicas por terem comando e sanção [...]

Serpa Lopes[15], invocando lições dos clássicos europeus, ensinava:

> [...] refere Suarez, as simples palavras, os fatos tão-somente, não são capazes de criar o dever jurídico [...] Por outro lado, como diz Enneccerus [...] muitos ordenamentos [...] não só declaram em que consiste uma obrigação, mas também contém o mandto de cumprir a obrigação imposta, e só este ato de mandar os eleva à categoria de Direito. [...] A distinção das normas, de acordo com a sua respectiva sanção, é justificada por Cogliolo, atendendo a ser a sanção o meio pelo qual elas se realizam coativamente [...].

Fixado esse ponto, vemos que, como nos dispositivos transcritos, o comando normativo prestigia o sistema de precedentes, com o art. 10 enaltecendo que o julgador deve expressar as razões pelas quais adota ou afasta os precedentes trazidos pelas partes, com a sua força cogente, resultante do alerta contido no Parágrafo 5º, do art. 14, que considera o

[14] DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. Programa de Direito Civil. Volume I. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977, p. 71 e 72.

[15] SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Curso de Direito Civil. Volume I.** São Paulo: Freitas Bastos, 8ª edição, 1996, p. 60, 61 e 62.

desvio como "vício de fundamentação" e hábil a "ensejar a cassação da decisão".

Efeito prático concreto deve merecer atenção. Explicamos: no cotidiano dos fóruns, o descumprimento da norma do CPC (art. 489, § 1º, V e VI, do CPC/2015[16]) ensejaria a interposição dos recursos. Talvez, em primeiro lugar, os aclaratórios, para levar o julgador a emitir decisão que pudesse sanar a omissão, obscuridade ou contradição, integrando a novel decisão com a original e embargada e, conforme o caso, também para fixar o ponto controvertido da ofensa ao dispositivo da lei federal ou da Carta Política de 1988 e fazer o prequestionamento, para ensejar o acesso, via Recurso Especial ou Recurso Extraordinário, conforme o caso, ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, respectivamente.

Contudo, o que fazer se, ainda assim, não for observado o comando normativo em comento? Recorrer, no sentido processual, com o emprego das vias impugnatórias recursais, tradicionalmente à disposição, decerto – como, aliás, exemplificamos. Todavia, o prestigioso Conselho Nacional de Justiça parece criar novel contexto, na esfera hierárquico-administrativa. Esse tema é novo, já que a comentada Recomendação CNJ n.º 134/2.022 foi recentemente editada e, talvez, ainda não tenha alcançado todo o seu potencial entre os operadores do Direito.

A pergunta é: a comentada Recomendação institui dever jurídico aos julgadores, a ponto de permitir sanção administrativa e gestão correcional, pelo seu descumprimento?

Antes de avançar, é fundamental perguntar: Recomendação do CNJ pode ser ou não cumprida? Se fosse de observância facultativa pareceria perder sentido e, como há a previsão de sanção, pelo não cumprimento da conduta "recomendada" no plano da possível cassação da decisão, soa como de cumprimento obrigatório, o que nos permite considerar que é Fonte do Direito para os seus destinatários.

---

[16] BRASIL. Legislação Federal. Código de Processo Civil, art. 489, V e VI: "Art. 489. São elementos essenciais da sentença: [...] V - se limitar a invocar precedente o u enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento." Fonte https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Consulta em 29.5.2024.

José Guilherme Vasi Werner[17] explica:

> Por meio dessa Ação (Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12-DF) o Supremo Tribunal Federal reconheceu **o poder normativo primário do Conselho**, abrindo a porta para que diversos aspectos da rotina de funcionamento dos tribunais, sejam eles federais, sejam estaduais, **viessem a ser regulados a partir de Brasília, em mais um movimento hierarquizante** [...] (Destacou-se.)

Citando Norberto Bobbio, Rachel Herdy escreveu[18]:

> [...]Uma recomendação do CNJ, portanto, não é categoricamente distinta de um comando do Código Penal. Amb[os possuem a mesma natureza jurídica — constituem-se como **fontes do direito**. [...] (Destacou-se)

Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez ensinam[19] que

> [...] É equivocado afirmar que o CNJ não pode expedir regulamentos em matéria processual" [...] norma é uma proposição passível de expressão por meio de um dos modais deônticos (obrigatório, proibido ou permitido), com a **expectativa de dirigir dado comportamento**." [...] É nesses espaço que se situam as Recomendações do CNJ [...] (Destacou-se).

Evidente que o Conselho Nacional de Justiça fixa o princípio da não surpresa e da confiança como âncoras da estabilidade do Sistema Jurídico. Tanto é assim que o CPC cria (e o CNJ ratifica) dever jurídico para o julgador, prefendo a necessidade de justificativa quando adotar e, é crível, com mais razão, afastar os precedentes trazidos pelas partes, com a

[17] WERNER, José Guilherme Vasi. **O CNJ e a recomfiguração do campo judiciário**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, Vlex, Synergia, 2019, p. 157.

[18] HERDY, Rachel. **A recomendação de uma instituição normativa serve para quê?** – Consultor Jurídico, 31.7.2020, https://www.conjur.com.br/2020-jul-31/limite-penal-recomendacao-instituicao-normativa-serve/#:~:text=Uma%20recomendação%20do%20CNJ%2C%20portanto,tão%20eficazes%20como%20os%20comandos. – n.g.

[19] DIDIER JR, Fredie e Leandro Fernandez. **O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual.** São Paulo: Ed. Juspodium, 2023, 2ª edição, p. 101, 103 e 104.

previsão de que a decisão se sujeita à cassação. A diretriz, evidentemente, confere maior qualificação aos precedentes e nos parece de acordo com o novel e vigente paradigma introduzido pela antes referida Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

Na mesma linha, Rafael de Lazari[20] ensina:

> [...] **a fim de evitar decisões conflitantes o Conselho tem várias decisões administrativas** na trilha deixada pelo Supremo, na busca de **harmonização dos pronunciamentos do Poder Judiciário e da preservação da Segurança Jurídica** [...] (Destacou-se)

5. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: FAROL PELO BOM DIREITO

Bertrand de Jouvenel, citando Léon Duguit, ensina que " O poder público tem por finalidade realizar o direito". E não importa a origem do Poder, ele se legitima quando se exerce em conformidade com o Direito".[21]

Além disso, em nota de rodapé na citada obra, assim se traduziu ensinamento de Léon Duguit:[22]

> [...] Ninguém tem o direito de mandar nos outros: nem um imperador, nem um rei, nem um Parlamento, nem uma maioria popular podem impor sua vontade como tal; **seus atos só podem se impor aos governados se forem conforme ao direito**. Sendo assim, a questão frequentemente discutida de saber qual é a finalidade do Estado, ou, mais exatamente, do poder político, resolve-se da seguinte maneira: **o poder político tem por finalidade realizar o direito**; ele é obrigado por esse direito a fazer tudo que está em seu poder para assegurar o reinado do direito. [...] As fórmulas variaram com os séculos, mas o fundo é sempre o mesmo [...].

---

[20] LAZARI, Rafael de. **Conselho Nacional de Justiça: dimensões operacionais e controvérsias**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 185.

[21] JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder. História natural do seu crescimento.** Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Peixoto Neto, 1998, p. 378.

[22] JOUVENEL, Bertrand de. Obra cit., p. 378, Nota 428, citando Léon Duguit, **Traité de Droit Constitucional**, t.1, Paris, 1921, p. 518-519.

Importante considerar que o sistema pátrio, como tantos, está estruturado em torno das leis e do seu império. Nessa senda, o Direito Positivo se impõe. Ora, atualmente, pelas disposições normativas da novel Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, a aplicação do Direito Positivo deve ser de acordo com os precedentes – como, aliás, faz o Conselho Nacional de Justiça no edito suso referido.

6. JUSTIÇA MAIS LENTA – RELATÓRIO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – 2.024 – RIGIDEZ NO SISTEMA DE PRECEDENTES PODE OTIMIZAR O SISTEMA

Em 28 de maio de 2024 foi noticiado que o tempo médio para a prolação da Sentença aumentou e chega, em média, a dois anos e três meses, quando comparado aos números do ano de 2015.[23] O menor tempo médio pertence ao tribunal de Roraima (média de nove meses), ao passo que a maior demora é do Tribunal do Rio de Janeiro (média de três anos e nove meses).

Isso não significa o tempo total da tramitação processual, apenas o tempo para a prolação da sentença, pois é sabido que a fase executória tem levado cerca de 3 (três) vezes mais tempo, como registrava o próprio Conselho Nacional de Justiça, em idos de 2017[24].

Como isso pode ocorrer, se vivemos a realidade dos processos eletrônicos e da informática, contando, inclusive, com fórmulas e institutos como a repercussão geral, os recursos especiais repetitivos e as súmulas vinculantes? É verdade que há o crescimento vegetativo natural da população e, portanto, do volume de processos e recursos. Todavia, questões pontuais colaboram para o inchaço do número de processos.

Fórmula útil parece estar, exatamente, no fomento ao sistema de precedentes, com as disposições da novel Lei de Introdução ao Direito Bra-

[23] BRASIL. Consultor Jurídico. **Demora aumenta: tempo médio para sentença cresce e chega a dois anos e três meses.** Conjur, 28.5.2024. Fonte https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/tempo-medio-para-sentenca-cresce-e-chega-a-dois-anos-e-sete-meses/ - consulta em 28.5.2024.

[24] BRASIL. CNJ. **Execução judicial demora três vezes mais do que o julgamento**. Notícias do CNJ, 01.9.2017. Fonte https://www.cnj.jus.br/a-demora-para-executar-decisao-e-maior-do-que-o-de-julgamento-na-justica/ - consulta em 29.5.2024.

sileiro, corroboradas pela mencionada regra do Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, sendo evidente que essa análise não é exaustiva e nem pretenderia ser, sendo apenas produto de reflexões mais amplas em prol de prestação jurisdicional mais rápida e, principalmente, segura, para os jurisdicionados e atores do sistema jurídico, pela confiança que os precedentes devem a todos conferir.

7. CONCLUSÃO

São duas novas disposições normativas e de caráter geral e abrangente, que tratam do prestígio ao sistema de precedentes consolidados. Com modo e estatura normativa diferentes, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro traz avanços reconhecidos em prol da "segurança jurídica e eficiência"[25] e Recomendação do Conselho Nacional de Justiça prestigia o sistema de precedentes (art. 10), valorizando a observação das teses fixadas pelos tribunais superiores e, na falta destes, pelos respectivos tribunais regionais e estaduais (art. 4º), fixando que o descumprimento da disposição processual a respeito pode ensejar a cassação da decisão (art. 14, Parágrafo 5º).

A vocação específica acerca das questões administrativas onde a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro cria, expressamente, o Regime de Transição (art. 23) para o caso de novel diretriz decisória sobre Direito Administrativo, se nos parece dar nova dimensão ao universo da modulação de efeitos, sendo crível que o espelhamento desse direcionamento possa influenciar decisões outras e sobre outras matérias, com semelhante sistema de transição, circunstância que a priori pode resultar da simpes inserção de comando específico numa regra legal de aplicação genérica e ampla e que se espraia por todos os entes federativos e a todas as áreas do Direito pátrio, como o é a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

[25] Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 – Fonte https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Princípio da não surpresa:** a busca por um contraditório efetivo. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Principio-da-nao-surpresa-a-busca-por-um-contraditorio-efetivo.aspx. Acesso em: 07 jun.2024.

BRASIL. CNJ. **Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça, com redação dada pela Portaria n. 54, de 22.6.2022**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2104. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação 134, de 09.9.2022**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/cnj-recomenda-distinguishing-nao-sirva.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

BRASIL. Consultor Jurídico. **Demora aumenta:** tempo médio para sentença cresce e chega a dois anos e três meses. Conjur, 28.5.2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-mai-28/tempo-medio-para-sentenca-cresce-e-chega-a-dois-anos-e-sete-meses/. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. CNJ. **Execução judicial demora três vezes mais do que o julgamento**. Notícias do CNJ, 01.9.2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/a-demora-para-executar-decisao-e-maior-do-que-o-de-julgamento-na-justica/. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4657 de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 13 jun 2024.

BRASIL. Lei n.º 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Altera a ementa do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n.º **4.657, de 4 de setembro de 1942** (**Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**), **disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados

Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 22 jun 2024.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n.º 134/2022**. Dispõe sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4740. Acesso em: 22 jul. 2024.

COELHO, Fábio Alexandre. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro:** comentada: Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a alteração dada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. São Paulo: EDIPRü, 2015

DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. **Programa de Direito Civil. Volume I.** Rio de Janeiro: Editora Rio, 1977.

DIDIER JR, Fredie e Leandro Fernandez. 2.ed. **O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual**. São Paulo: Ed. Juspodium, 2023.

DINIZ, Maria Helena. 20. ed. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Interpretada**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

HERDY, Rachel. **A recomendação de uma instituição normativa serve para quê?** – Consultor Jurídico, 31.7.2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jul-31/limite-penal-recomendacao-instituicao-normativa-serve/#:~:text=Uma%20recomendação%20do%20CNJ%2C%20portanto,tão%20eficazes%20como%20os%20comandos. Acesso em: 29 maio 2024.

JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder. História natural do seu crescimento**. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Peixoto Neto, 1998.

LAZARI, Rafael de. **Conselho Nacional de Justiça: dimensões operacionais e controvérsias**. Curitiba: Juruá, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. 33. ed. **Instituições de Direito Civi. Volume I**. Revisão e atualização Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Ja-

neiro: Forense, 2020.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. 8. ed. **Curso de Direito Civil.** V. I. São Paulo: Freitas Bastos, 1996.

WERNER, José Guilherme Vasi. **O CNJ e a recomfiguração do campo judiciário**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, Vlex, Synergia, 2019.

- CAPÍTULO 22 -

O DIREITO DE VIZINHANÇA E O DANO AMBIENTAL CAUSADO PELA DERIVA DE AGROTÓXICOS

THE RIGHTS OF VICINAGE AND ENVIRONMENTAL DAMAGE CAUSED BY PESTICIDES DRIFT

Melina Lemos Vilela[1]

Alexandre Valente Selistre[2]

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar as questões relacionadas ao direito de vizinhança, enquanto restrição imanente ao direito de propriedade, quando aquele é afrontado pela deriva na pulverização de agrotóxicos, realizada por meio de aviões, aeroplanos e até por drones, causando prejuízos tanto à saúde, a propriedade, como a destruição de lavouras, quanto ao meio ambiente, enfatizando a função socioambiental da propriedade privada. Além disso, será abordada a questão da responsabilidade civil pelos danos causados pelo mau uso, pelo excesso, pela negligência ou na deriva, sem a cautela necessária na pulverização de lavouras. No direito de vizinhança, deve-se observar o limite da tolerabilidade, exigindo-se de parte a parte idêntico comportamento. Se a deriva na pulverização causar perda em lavouras ou morte de animais silvestres, mormente polinizadores no perímetro vizinho, caracteriza-se o dano ambiental. A violação dos direitos de terceiros gera obrigação de indenização, devido ao risco criado pela responsabilidade

[1] https://orcid.org/0009-0002-7732-5818 e http://lattes.cnpq.br/6837711793669661

[2] https://orcid.org/0000-0001-8002-9484 e http://lattes.cnpq.br/4524677380868303

objetiva do proprietário, consequência do uso anormal do seu direito de propriedade.

PALAVRAS-CHAVE: Direito de Vizinhança. Dano ambiental. Danos em Ricochete. Agrotóxicos. Tolerabilidade. Teoria do Risco Integral.

ABSTRACT: This article aims to analyze issues related to the right of neighborhood, as an immanent restriction on the right to property, when this is confronted by drift in the spraying of pesticides, carried out by means of planes, airplanes and even drones, causing damage both to health, property, such as the destruction of crops, and to the environment, emphasizing the socio-environmental function of private property. Furthermore, the issue of civil liability for damages caused by misuse, excess, negligence or drift, without the necessary caution when spraying crops, will be addressed. In neighborly law, the limit of tolerability must be observed, requiring identical behavior from party to party. If spray drift causes loss of crops or death of wild animals, especially pollinators in the neighboring perimeter, environmental damage is characterized. Violation of the rights of third parties generates an obligation for compensation, due to the risk created by the objective liability of the owner, a consequence of the abnormal use of his property right.

KEYWORDS: The Rights of Neighborhood. Environmental Damage. Ricochet Damage. Pesticides. Tolerability. Integral Risk Theory.

1. INTRODUÇÃO

O uso de agrotóxicos para controle de pragas na agricultura remonta aos tempos bíblicos, mas somente depois das duas guerras mundiais é que foram desenvolvidos os agrotóxicos orgânicos, o que acarretou no grande sucesso no combate às pragas e fez com que novos compostos organossintéticos fossem produzidos, fortalecendo a grande indústria de agroquímicos presente nos dias de hoje e aliado ao desenvolvimento genético de sementes, permitiu a difusão no processo de produção agrícola no mundo, em especial nas regiões tropicais e subtropicais.[3]

[3] MATOS, Alan Kardec Veloso de. 'Revolução Verde, Biotecnologia e Tecnologias Alternativas'. Cadernos da FUCAMP, v.10, n.12, p.1-17/2010.

Apesar do uso dos agrotóxicos e dos fertilizantes terem auxiliado no crescimento da agricultura brasileira, o que pode ser constatado devido ao crescimento do PIB brasileiro, além dos recordes batidos em sequência, permitindo que um país em desenvolvimento na América Latina, possa competir com os grandes players mundiais, o fato é que na outra ponta há também diversos impactos nos interesses individuais e também nos interesses coletivos. (Soares, 2010)[4].

Todavia, o que iremos demonstrar é que, apesar de pôr um lado os agrotóxicos terem auxiliado em um maior desempenho da agricultura brasileira, ele também trouxe algumas situações em que a atividade poluidora expõe ao particular os seus efeitos danosos.

Nesse contexto é que aparece a relevância do direito de vizinhança e da responsabilidade civil, com o fito de imputar a pessoa que criou o risco advindos de seu empreendimento, como é o caso da pulverização de agrotóxicos que pode prejudicar tanto o meio ambiente quanto a saúde das pessoas no entorno das propriedades que buscou utilizar desse método.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE AGROTÓXICOS

Uma regressão histórica se faz necessária para compreender o papel intrínseco dos agrotóxicos na produção agropecuária atual. A prática de "domar" sementes e animais remonta à sedentarização pré-histórica da humanidade, conhecida como a (Primeira) Revolução Agrícola Neolítica (Bocquet-Appel, 2011; Lewin, 1984; Pollard, Rosenberg e Tigor, 2015; Mazoyer e Roudart, 2010). Esta foi seguida pela expansão agronômica islâmica nas Terras de al-Andalus, na próspera Espanha medieval, entre os séculos VIII e XIII (Ruggles, 2000), período em que o continente americano, salvo por incursões vikings não documentadas, ainda nem fazia parte da história.

Entre meados do século XVII até o XIX, a Segunda Revolução Agrí-

[4] SOARES, Wagner Lopes. "Uso dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente: uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e a agricultura. / Wagner Lopes Soares. Rio de Janeiro : s.n., 2010. - https://bvssp. icict.fiocruz.br/pdf/25520_tese_wagner_25_03. pdf - acesso em 09/12/2023.

cola originária da Grã-Bretanha trouxe um aumento sem precedentes na produtividade de alimentos. A rotação de culturas para manter a fertilidade do solo e o compartilhamento de áreas contribuíram para o crescimento gradual da população europeia, expansão das cidades e intensificação da mão-de-obra urbana, culminando na Revolução Industrial (Mingay, 1977; Dodgshon, 1998; Mokry, 2009; Devine, 2018). Neste interim a produção de comida passou a ser uma incógnita, frente a explosão demográfica preditada em 1798 por Thomas Malthus (1999), ao antecipar fome iminente devido à insuficiente geração de alimentos, que ocorria em progressão aritmética versus o crescimento populacional, em progressão geométrica. A economista dinamarquesa Ester Boserup (1965) refutou esse prognóstico do renomado demógrafo da Teoria Malthusiana sob o argumento concreto, que ao depois veio a confirmar-se, sobre a resposta no uso da tecnologia, para aumentar a capacidade produtiva agropecuária e promover o progresso dos países subdesenvolvidos (Selistre, 2022).

A Revolução Verde, também chamada de Terceira Revolução Agrícola, pelo Nobel da Paz, Borlaug em 1970[5], ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, coincidindo com a fundação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) em 1945, o início da emancipação feminina e a explosão populacional de 1950, que afetou todo o planeta. No campo, houve uma transferência de tecnologia que modernizou os manejos agrícolas, incluindo novas variedades de cultivares de alto rendimento hibridizadas, uso de fertilizantes agroquímicos, pesticidas e herbicidas agrícolas (agrotóxicos), irrigação e mecanização, além da consolidação da propriedade rural (Hurt, 2020). Quando a ciência encontrou limitações no melhoramento seletivo das variedades naturais de cereais, começaram as manipulações com organismos geneticamente modificados e clonagem de animais, caracterizando a atual (Quarta) Revolução (Agrícola) Genética (Doebley, Gaut e Smith, 2006).

Quando se debate a nomenclatura de agrotóxicos, geralmente ocorre um impasse. Nos Estados Unidos, os termos utilizados, traduzidos correspondem mais a pesticidas ou herbicidas, pois referem-se a produtos projetados para lidar com matar ou controlar pragas: pesticidas abran-

[5] Borlaug, N. 1970. Leitura no Prêmio Nobel da Paz, disponível em nobelprize.org.

gem animais como insetos, roedores, ácaros e outros; enquanto herbicidas são voltados para plantas daninhas ou indesejáveis. Dependendo do alvo, também podem ser chamados de inseticidas ou fungicidas, por exemplo. Sob a ótica da produtividade, preconizada pelos produtores rurais, usa-se as expressões defensivos agrícolas, agroquímicos ou produtos fitossanitários, já na perspectiva ecológica, é comum a utilização do termo agrotóxico, peculiarmente brasileiro, criado pelo agroecologista Adilson Paschoal (1979).

No contexto de um país do Terceiro Mundo, em desenvolvimento, mesmo com boas condições para a atividade agrária, a palavra agrotóxico foi adotada propositalmente, como um alerta, especialmente na década de 1980, devido aos altos índices de analfabetismo e pobreza no campo. Enquanto produtos químicos destinados a evitar a proliferação de pragas e doenças nas lavouras são considerados necessários, a diferença entre um remédio e um veneno é a dose (Graziano apud Paracelso, 2018). Desde a década de 1970, engenheiros agrônomos têm trabalhado para mudar a cultura arraigada sobre o uso correto e a aplicação de agrotóxicos.

É inegável que os agrotóxicos evitam perdas nas culturas e garantem o desenvolvimento de plantações sem a interferência de pestes e doenças, promovendo, portanto, o aumento da produção e a lucratividade do negócio rural. Entretanto, há quarenta anos, a conscientização sobre a necessidade de cuidado e o uso de equipamentos de proteção individual (EPIs) era mínima, o que levou a diversas doenças em trabalhadores rurais, causadas por moléculas cancerígenas presentes em agrotóxicos pelo manuseio inadequado e a má aplicação. Essa realidade justifica a inclinação pelo termo agrotóxico neste trabalho, muito embora não altere seu significado.

2.1. Marco regulatório e as narrativas sobre agrotóxicos

O marco regulatório vigente sobre agrotóxicos é a Lei n.° 14.785/2023 que traz instruções para questões relacionadas. Conforme o padrão de cores do *Globally Harmozed System of Classification and Labelling of Chemicals* (GHS) chancelado pela ONU, agrotóxicos classificam-se por: extremamente tóxicos (vermelho), altamente tóxico (também vermelho),

moderadamente tóxicos (amarelo), pouco tóxicos (azul) e improvável de causar dano agudo (também azul), sendo verde o produto não classificado. Além disso, os defensivos biológicos possuem registro diferente com base em normativas específicas, e podem ser classificadas em três categorias: agentes microbiológicos de controle, pela Instrução Normativa n.° 3/2006; agentes biológicos de controle na Instrução Normativa Conjunta n.° 2/2006, e; nos semioquímicos à Instrução Normativa Conjunta n.° 1/2006.

Para desmistificar conceitos equivocados pré-concebidos, é crucial apontar alguns fatos. A uma, ao longo da história, não há registro de mortes comprovadamente relacionadas ao consumo de alimentos convencionais, em contraposição aos orgânicos, que são produzidos sem agrotóxicos. De acordo com o relatório da Vigilância da Saúde, que substituiu o Sistema Nacional de Informações Tóxico-farmacológicas (Sinitox) do Ministério da Saúde, apenas 4,53% (1.907 casos) dos 42.127 casos de intoxicação humana até 2013 envolviam agrotóxicos. Curiosamente, mais da metade desses casos (54,3%, ou 971 casos) foram tentativas de suicídio, dos quais apenas 64 lograram, sem nenhuma relação com o consumo alimentar, portanto.

Nem tampouco, a duas, o aumento na incidência de câncer, muito embora o uso intensivo de agrotóxicos nos últimos cinquenta anos, estável entre 1975 até 2009[6] não tenha trazido evidências (Vital, 2017). Pelo contrário, a Organização Mundial da Saúde identifica 23 grupos de substâncias químicas carcinogênicas, presentes tanto em agrotóxicos quanto em medicamentos, que podem causar tumores. Os próprios antibióticos, frente à automedicação, uso descontrolado e intenso provocaram o surgimento de superbactérias, muito mais nocivas, que matam cerca de 700 mil pessoas ao ano no mundo. Por exemplo, houve indícios de 35 mortes e mais de 3 mil intoxicações alimentares na Alemanha devido à bactéria E.coli por consumidores de produtos exclusivamente orgânicos[7]. Igualmente, o princípio ativo do principal remédio para piolhos e lêndeas aplicados indiscriminadamente em crianças, a Deltrametrina, é usado para combater pragas e doenças nas plantações brasileiras.

[6] America Cancer Society. Cancer: facts & figures 2016. Atlanta: America Cancer Society.

[7] 7 Estadão "Número de mortos por bactéria *E.coli* chega a 35". 2011.

O agrotóxico Dicloro-Difenil-Tricloroetano (DDT) foi proibido globalmente, banido pela Convenção de Estocolmo, embasado nas teorias de Rachel Carson na obra "Primavera Silenciosa" (1962) e Wilhelm Heurper em "Câncer pulmonar e suas causas" (1955), embora não tenham se concretizado, pois restou comprovado que a maior causa de câncer pulmonar são o tabagismo, o fumo passivo e a poluição do ar, na reportagem Apocalypse Not da revista norte-americana Wired (2012). No Brasil, os dois princípios ativos (ingrediente principal do agrotóxico) mais vendidos são herbicidas: o Glifosato e o 2,4-D, usados principalmente nas culturas de grãos, cereais, cana-de-açúcar, eucaliptos e pastagens para o gado. Todavia, sem o uso destes componentes, outra técnica amplamente empregada e ambientalmente muito mais atuante, o Plantio Direto, seria impedida.

Para tanto, a três, outra crença sem sentido é a de que os produtos orgânicos se restrinjam à produção da agricultura familiar ou de assentados pela Reforma Agrária, por classificação em porte menor que 4 módulos rurais e mão de obra familiar. Primeiro porque a dicotomia politizada que separa agronegócio versus agricultura familiar, tão só existe para facilitar obtenção de crédito rural; e segundo porque quando pequenos agricultores familiares vendem ou trocam o excedente de sua produção agropecuária em feiras orgânicas ou de produtores locais, estão, de fato, embora rudimentarmente, adotando princípios empresariais no campo, o que, em última análise, constitui agronegócio, nada mais. Entretanto, os principais fornecedores de legumes, hortaliças e frutas orgânicas para grandes redes de supermercados, são corporações enormes e latifundiárias, que se beneficiam das narrativas contra os alimentos convencionais, mesmo que estes sejam mais baratos desde a produção, apesar do uso de agrotóxicos e o escalonamento pela melhor renda e lucratividade. O consumidor com melhor condição financeira, por sua vez, paga mais pelos alimentos orgânicos por acreditar, que são mais saudáveis e nutritivos, o que levanta a questão da mera conveniência.

Mas nesta circunstância específica de porte, tamanho da propriedade rural e mão de obra contratada ou familiar, representam fatores limitantes adicionais. De acordo com dados do Censo do IBGE de 2017, apenas 37% dos estabelecimentos agropecuários que utilizam agrotóxicos (um total de 617.304) declararam ter recebido orientação técnica para sua uti-

lização. Ao esmiuçar esses números em relação ao tamanho das propriedades, se constata que, nas propriedades menores, com até 5 hectares (que são mais numerosas no Brasil), apenas 23% afirmaram ter recebido orientação quanto ao uso correto de agrotóxicos. Nas propriedades com mais de 5 hectares, esse número cresce para 63%.

Outro dado relevante é que, entre os produtores que utilizam agrotóxicos, 16% declararam não possuir habilidades de leitura e escrita, o que dificulta a compreensão das instruções para o uso dos produtos. Destes analfabetos, 89% afirmaram não ter recebido orientações técnicas para a utilização dos produtos. Entre aqueles que sabem ler e escrever, 70% têm no máximo o ensino fundamental, muito embora 69% destes alfabetizados afirmaram ter recebido orientações técnicas.

Desta forma, se conclui que o problema da intoxicação por agrotóxicos não está na ingestão de alimentos convencionais, cujo uso de agrotóxicos está dentro de parâmetros seguros e regulamentados, cujas diretrizes elegidas são permitidas e bem caracterizadas. A complicação surge, aí sim, da má administração, do uso excessivo ou da deriva dos agrotóxicos, especialmente quando o aplicador é mal alfabetizado ou pouco instruído, sem a devida capacitação e cuidado.

A celeuma se dá, principalmente porque há oposições antagônicas entre os que apoiam e os que condenam sem base técnico-científica. Enquanto muitos defendem o uso de agrotóxicos argumentando que são seguros, aprovados após rigorosa fiscalização e fundamentais para a produção em larga escala, causando intoxicações pelo uso inapropriado; aqueles contrários questionam os níveis de segurança para a saúde da população e o meio ambiente, defendendo alternativas ao seu uso. Isso indica que o problema reside na falta de informação, especulações ideológicas ou interesses ocultos.

A ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) opera um Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), que se concentra principalmente em três índices cruciais: o primeiro é o IDA (Ingestão Diária Aceitável), que calcula a quantidade de agrotóxicos que podemos ingerir diariamente ao longo da vida sem causar danos à saúde. Esse índice é determinado individualmente para cada agrotóxico, medido em miligramas por quilograma da pessoa que o consome. Em

seguida, temos a DRfA (Dose de Referência Aguda), utilizada para ingredientes ativos com alto potencial de toxicidade. Essa medida avalia a quantidade de agrotóxicos nos alimentos que pode ser ingerida em um período de 24 horas sem causar danos à saúde. Por fim, há o LMR (Limite Máximo de Resíduos), que define a quantidade máxima de resíduos de agrotóxicos permitida por miligrama por quilograma de alimento.

No relatório do PARA, abrangendo o período de 2013 a 2015, segundo a ANVISA[8]:

> - De todas as amostras monitoradas, 9.680 (80,3%) foram consideradas satisfatórias.
>
> - 5.062 dessas amostras (42,0%) não continham resíduos de agrotóxicos entre os pesquisados.
>
> - 4.618 (38,3%) apresentaram resíduos de agrotóxicos dentro do Limite Máximo de Resíduos (LMR).

Por outro lado, 2.371 amostras (19,7%) foram consideradas insatisfatórias. Dessas, 362 (3,00%) apresentaram concentração de resíduos acima do LMR, e 2.211 (18,3%) continham resíduos de agrotóxicos não autorizados para aquela cultura. Cerca de 1,11% das amostras monitoradas representaram um potencial de risco agudo à saúde, e a Anvisa está tomando medidas para abordar isso. Apesar de ser respaldado pela ANVISA, há críticas a esses índices. No Dossiê da ABRASCO (Associação Brasileira de Saúde Coletiva) de 2015[9], Paulo Petersen, então membro da diretoria da Associação Brasileira de Agroecologia, argumentou que eles servem para transmitir uma falsa sensação de segurança em relação aos limites de tolerância para a contaminação por agrotóxicos em alimentos e água para consumo humano. Ele observou que esses limites são frequentemente flexibilizados, citando o exemplo do limite de glifosato na soja em 2005.

O que se pode perceber nitidamente é que mudaram os padrões tecnológicos, a toxicidade dos produtos, as técnicas de aplicação, os níveis

[8] https://portrasdoalimento.info/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio-PARA-2013-2015_VERSAO-FINAL.pdf - acesso em 04/06/2024

[9] https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/03-dossie-abrasco-2015.pdf - acesso em 04/06/2024

de capacitação e até o regime jurídico. Introduziu-se a Bioeconomia, a Logística Reversa que considera os impactos negativos na análise linear do ciclo de vida de um produto, do berço (extração/produção) até o túmulo (descarte), cradle to grave. A Economia Circular, por sistemas cíclicos, permitindo que recursos sejam reutilizados indefinidamente e circulem em fluxos seguros e saudáveis, do berço ao berço ou cradle to cradle. Entra então a responsabilidade compartilhada entre o produtor rural, o empregador que deve fornecer, instruir e cobrar EPI, sob risco de ação judicial e multa; do trabalhador rural, enquanto colaborador empregado, em usar adequadamente, sob o risco de demissão com justa causa, e; a indústria fabricante, canais de distribuição e governo atuante.

Assim como alternativa, que afeta positivamente o maior problema na intoxicação, qual seja, erro na aplicação e manipulação de agrotóxicos pelos trabalhadores rurais, seria a aviação agrícola, para a semeadura, adubação, fertilização, a maturação e proteção da lavoura. Suas vantagens são: produtividade, pois a aplicação aérea pode ocorrer em grandes extensões de terra, ser até 75 vezes mais rápida e oportuna (pela condição meteorológica ou urgente), sem amassamento de plantas ou compactação do solo do que a terrestre; sustentabilidade pela eficiência na redução em até 8 vezes o uso de água, e; a regulamentação e fiscalização, pela necessidade do cumprimento de uma série de requisitos dos órgãos fiscalizadores: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), das secretarias estaduais do meio ambiente, além dos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (CREA).

A Aviação agrícola iniciou-se há mais de 70 anos e atualmente o Brasil tem a 2ª maior frota do mundo, com 2.400 aeronaves, mais de 700 operadores privados e mais de 260 empresas regulares[10], por isto é que as operações aeroagrícolas são tidas pela melhor ferramenta de aplicação de agrotóxicos, além das áreas de exclusão, buffers com distâncias regulamentares que no mínimo distem 500 metros de cidades e mananciais de captação de água e 250 metros de residências e mananciais isolados; obrigatoriedade de qualificação profissional na composição por enge-

[10] https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/aviacao-agricola - acesso em 04/06/2024

nheiro agrônomo, técnico agrícola e piloto agrícola com brevê adequado; além de um pátio de descontaminação próprio.

Por sua vez, adentrando no smart farming, a Portaria n° 298/2021 do MAPA e o RDAC N° 94 da ANAC regulam a atividade dos drones agrícolas pulverizadores. Estes drones têm vantagens em relação as outras aplicações, sejam terrestres, por costal ou implemento agrícola; seja aérea por avião; quais sejam: sua capacidade de manobra em curtos espaços é muito melhor e o risco de exposição tanto ao aplicador, quanto de deriva, pela menor altitude, são mínimos.

Mas a polêmica prossegue, principalmente, e no que tange ao presente capítulo, os riscos de deriva serem significativamente maiores quando a pulverização é aérea, mormente por aviões, pela capacidade de carga, a velocidade e a necessidade de manobras externas, pois pode afetar outras categorias, como apicultores, vitivinicultores e produtores orgânicos. Aqui, de fato, reside o desafio, como otimizar o uso de agrotóxicos com segurança, sem prejudicar os lindeiros?

3. DO DIREITO DE VIZINHANÇA

O Direito de Vizinhança busca restringir o uso antissocial do direito de propriedade, conforme pode ser observado no art. 1.277 do Código Civil ao tratar sobre o direito de vizinhança dispõe que "O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.".

Nota-se que essa limitação também está no art. 2º do Código Florestal ao dispor que "As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem", em especial "Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade" (§1º. do art. 2º do Código Florestal)

Segundo Carlos Roberto Gonçalves, o vocábulo vizinhança não se restringe à propriedade confinante, mas que se estende até onde o ato praticado possa propagar-se nocivamente, ou seja, podendo atingir as propriedades vizinhas também.[11] Cristiano Farias e Nelson Rosenvald (2011) afirmam que:

> [...] nos direitos de vizinhança a norma jurídica limita a extensão das faculdades de usar e gozar por parte de proprietários e possuidores de prédios vizinhos, impondo-lhes um sacrifício que precisa ser suportado para que a convivência social seja possível e para que a propriedade de cada um seja respeitada[12].

De fato, as relações de vizinhança constituem um limite ao direito de propriedade, de forma a coibir a utilização da propriedade de forma anormal e que possa lesar à propriedade alheia, devendo-se ter todas as cautelas para evitar quaisquer danos.

A escolha do vocábulo "anormal" em alusão a ato exercido enquanto proprietário, que possa vir a causar consequências danosas aos vizinhos é proposital. A uma por ser o termo adotado pelo Código Civil (ao Título da Seção I, do Capítulo V); a duas porque, em se tratando de assunto tão delicado, qual seja agrotóxicos/defensivos agrícolas, como exposto anteriormente, a ponto de manter cuidado para não ferir suscetibilidades, ao invés de uso abusivo, nocivo ou prejudicial, que porventura poderiam ser interpretados por doloso ou mal-intencionado, nenhum produtor rural, em sã consciência, iria gastar mais, "jogando fora" acintosamente estes produtos, pois são apontados como um dos insumos que mais encarecem a produção.

Como lembra o Prof. Arruda Alvim (2009), o artigo 1.309 do Código Civil estabelece que "São proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar, para uso ordinário, a água do poço, ou nascente alheia, a elas preexistentes", por essa razão à proteção do meio ambiente, no âmbito

[11] GONÇALVES, Carlos Roberto. 'Direito Civil Brasileiro. Vol. V – Direito das Coisas'. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 329

[12] FARIAS, Cristiano Chaves de. RONSEVALD, Nelson. Direitos Reais. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 508

do direito de vizinhança, limita o direito de construir e, consequentemente, o próprio direito de propriedade.[13]

Veja que ao tratarmos do direito de vizinhança, não é somente o vizinho de muro ou cerca, mas qualquer pessoa cuja proximidade (em um sentido amplo) possa ser afetada pelo uso anormal da propriedade. E, obviamente, essa nocividade, como vimos, resulta necessariamente do nosso moderno conceito de ação humana degradadora do meio ambiente. (Pinheiro Pedro, 1996).

Arnold Wald (2023) afirma que San Tiago Dantas ao tratar sobre os conflitos de vizinhança dispõe que:

> [...] concilia as duas teorias, distinguindo inicialmente entre o uso normal e o anormal. O primeiro não dá ao prejudicado qualquer ação, pois há um mínimo de tolerância ao qual a lei obriga. Quanto ao segundo, devemos distinguir entre o uso anormal socialmente necessário e o que não o é. O uso anormal que não corresponde a um imperativo econômico ou social não pode perdurar. O uso anormal, mas socialmente necessário, não pode ser impedido, pois o interesse da coletividade supera o do indivíduo, mas o prejudicado tem direito a uma indenização pelo prejuízo causado. [14],[15].

Ainda sobre o artigo 1.277 do Código Civil, o Conselho de Justiça Federal durante a IV Jornada de Direito Civil aprovou o enunciado 319, que dispôs que "A condução e a solução das causas envolvendo conflitos de vizinhança devem guardar estreita sintonia com os princípios constitucionais da intimidade, da inviolabilidade da vida privada e da proteção

[13] ALVIM, Arruda. 'Comentários ao código civil brasileiro, volume XI, tomo I: livro introdutório ao direito das coisas e o direito civil'. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.. 27

[14] WALD, Arnold. IGLECIAS, Patrícia Faga. Direito das coisas [livro eletrônico] 1. ed. em e-book baseada na 15. ed. impressa. São Paulo: Thompsons Reuters Revista dos Tribunais.2023. Disponível em: https://proview.thomsonreuters.com/title.html? redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F304505217%2Fv15.5&titleStage=F&titleAcct=0b4394b148f94ccdb80df8aef14e3813#sl=p&eid=d5c460a7678896da8ce8b4abbccb8a34&eat=a-307243570&pg=1&psl=&nvgS=false. Acesso em 11/12/2023.

[15] DANTAS, San Tiago. 'Conflito de vizinhança e sua composição'. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 299/300.

ao meio ambiente."[16].

O artigo 1.278 do Código Civil prevê o direito de fazer cessar as interferências feitas pelo proprietário ou possuidor, porém "não prevalece quando forem justificadas por interesse público, caso em que o proprietário ou o possuidor, causador delas, pagará ao vizinho indenização cabal".

Não obstante a situação de ser liberado a interferência, quando for de interesse público, ainda há a possibilidade de o proprietário exigir reparação, se houver prejuízo a ele, como prescreve o artigo 1.280 do Código Civil [17].

Washington de Barros aduz sobre o cabimento do Poder Público exercer o direito prescrito no art. 1.280, de forma a exercer o poder de polícia e também para zelar da segurança do povo e Patrícia Iglecias (2012) complementa expondo que "estende-se o direito à ação a outras hipóteses de perigo, além da ameaça de ruína, como depósito de material altamente tóxico ou inflamável, barranco prestes a desmoronar"[18].

3.1. O Direito de Vizinhança e a pulverização de agrotóxicos

A pulverização de agrotóxicos, seja aérea ou terrestre, serve para auxiliar o proprietário no exercício da atividade econômica, como por exemplo o uso de grupos químicos, para o tratamento das sementes ou até mesmo para controle de ervas daninhas, pragas e doenças nas lavouras.

Em um primeiro momento, a aplicação de agrotóxicos deveria ficar restrito a propriedade do proprietário ou possuidor, porém pode ocorrer em algumas situações em que a pulverização não atinja somente a propriedade, mas também o seu entorno, ficando à deriva. Em síntese, a deriva acontece quando a trajetória da gota ou aspersão é desviada durante a aplicação do agrotóxico, fora da plantação-alvo desejada. Esse desvio pode acontecer por conta do escorrimento do produto na planta,

---

[16] https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/329 - acesso em 11/12/2023.

[17] Art. 1.280. O proprietário ou o possuidor tem direito a exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou a reparação deste, quando ameace ruína, bem como que lhe preste caução pelo dano iminente.

[18] LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexo causal. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p 50.

do transporte das gotas produzidas na pulverização, ou pela ação do vento ou da umidade do ar.

Segundo Bull e Hathaway (1986), a pulverização aérea é uma prática em que cerca de 25 a 50% do pesticida acaba caindo efetivamente na área do cultivo[19], e partindo de uma hipótese, o restante dos defensivos pode ficar no ar e ser transportados para as propriedades vizinhas ou até mesmo para a cidade mais próxima, não necessariamente a propriedade contígua.

O Ministro Herman Benjamin (1998) ao conceituar o direito de vizinhança foi além da noção geográfica e da simples contiguidade afirmando que:

> [...] vizinhos, para tal fim, são todos aqueles atingidos pela emissão, estejam perto ou longe do estabelecimento do poluidor. Em outras palavras, vizinhos são os fisicamente confinantes, mas também os ambientalmente confinantes (= subjugados pelo prisma dos sistemas ecológicos), sem contato físico direto com o estabelecimento do degradador.[20].

Portanto, fica reconhecido a aplicação do artigo 1.277 do Código Civil, pelo fato da pulverização do agrotóxico afetar propriedades vizinhas contíguas ou até mesmo as pessoas que foram atingidas pela emissão do agrotóxico pelo proprietário ou possuidor.

3.2. Qual é o limite da tolerabilidade?

O parágrafo único do artigo 1.277 do Código Civil estabelece alguns requisitos de tolerabilidade, sendo eles, (i) natureza da utilização; (ii) a localização do prédio; (iii) zoneamento; e (iv) limites ordinários de tolerância, que podem ser estabelecidas de diversas fontes, tais como: cientificas, históricas, sociais e etc[21].

---

[19] Bull D, Hathaway D. Pragas e Venenos: Agrotóxicos No Brasil e no Terceiro Mundo. Petrópolis: Vozes/OXFAM/FASE, 1986, p. 76.

[20] BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos de. 'Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental'. Revista de Direito Ambiental | vol. 9/1998 | p. 5 - 52 | Jan - Mar / 1998.

[21] CARVALHO, Monica Rodrigues Dias de. 'Relações Jurídicas de Vizinhança: considerações propositivas'. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Programa de Pós -Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

San Tiago Dantas (1972) ao tratar sobre os critérios da tolerabilidade sustenta que "o problema da responsabilidade conduz logicamente ao do critério de tolerância e intolerância das imissões"[22] e que deve ser observado os critérios da (1) equidade, ou seja, "exigir de uma das partes o mesmo que se exige da outra"; e, (2) liberdade, sem perder de vista os interesses comuns e as razões sociais. Para que haja uma harmonia social, o proprietário não pode agir de modo que o exercício ao seu direito de propriedade se converta em sacrifício ou moléstia ao vizinho, portanto, pode se entender que o limite da tolerabilidade é dado pelo mau uso, nocivo à segurança, saúde e sossego[23].

O limite de tolerabilidade constitui um mecanismo de proteção ambiental que possibilita equilibrar as atividades humanas com o respeito ao ecossistema (Silva, 2005). Leite ao tratar sobre a questão da tolerabilidade em relação ao direito de vizinhança entende que esta deve ser adaptada com a concepção de dano ambiental, pois do contrário seria incompatível a sua aplicação.

Nota-se, portanto, a necessidade de verificar a tolerabilidade da situação causada, como é a hipótese da deriva na pulverização aérea provocar danos ao vizinho, seja contiguo ou não.

4. DANO AMBIENTAL

O dano ambiental é o prejuízo causado pelo proprietário, mas que causa danos às pessoas e aos bens ambientais, tais como a água, o ar e ao solo, porém resultando num prejuízo ao patrimônio pessoal da vítima individualmente ou coletivamente (Mirra, 2004)[24], como por exemplo o prejuízo às plantações e florestas vizinhas. Segundo Édis Milaré (2007) o "[...] dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com consequente degradação – alteração adversa ou in pejus – do equilíbrio ecológico e da

[22] ANTAS, San Tiago. 'Conflito de vizinhança e sua composição'. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 74

[23] PEREIRA, Caio Mário da Silva. 'Instituições de Direito Civil. V. IV.21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 182

[24] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. 'Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio Ambiente'. 2ª ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004, p. 74

qualidade de vida".[25]

A lei brasileira não conceitua dano ambiental, porém o artigo 3º, inciso II da Lei nº. 6.938/81 contribui para a interpretação dispondo que "degradação da qualidade ambiental a alteração adversa das características do ambiente", distinguindo-a da poluição, que vem tratada no inc. III, e consiste na:

> [...] degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta: (a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; (c) afetem desfavoravelmente a biota; (d) lancem matérias ou emergia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Deve ser observado em relação ao artigo 3º que não importa a qualificação da atividade se é perigosa ou não, mas sim que ocorra a degradação ambiental, independentemente se a atividade é lícita ou ilícita, "uma vez que o dano ambiental sempre será reputado como ilegal, ilegítimo ou injusto, gerando para o causador o dever de ressarci-lo"[26], porém o dano ambiental não pode ser evitado em absoluto, pois toda atividade humana gera impacto e a extensão desse impacto varia de acordo com as políticas do Estado.

José Afonso da Silva (2007) ensina que o "Dano ecológico é qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoas físicas ou jurídicas de Direito Público ou de Direito Privado". Ao artigo 225, § 3° da Constituição Federal foram definidas "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Carolina Bahia afirma que a expressão dano ambiental "pode significar tanto uma lesão ao meio ambiente quanto as consequências que essa

[25] MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 810.

[26] BAHIA, Carolina Medeiros in FARIAS, Talden. TRENNEPOLH, Terence. 'Direito Ambiental brasileiro'. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 486.

lesão traz para a vida, saúde e os interessas das pessoas afetadas"[27].

A contaminação direta da água superficial, a mortandade de colmeias de abelhas polinizadoras, ou o prejuízo nas plantações lindeiras sensíveis ao produto, sejam orgânicas ou não (como a viniviticultura ou olivicultura), portanto, vão além do plano material, incidindo em dano ambiental.

Nesse ponto podemos afirmar que a condição de existência do dano ambiental é a compreensão do limite de tolerabilidade e como enfatizado por Mirra (2004), "a superação do limite de tolerabilidade, para fins de reparação de danos, deve sempre ser apreciada caso a caso pelo juiz na ação de responsabilidade civil, em função das características do meio atingido".

Mirra (2004) ainda explica que mesmo que atividade esteja em conformidade com o limite de tolerabilidade estabelecido em normas legais, mas o meio ambiente não conseguiu absorver as agressões sofridas, o dano continuará existindo e, portanto, o julgador não ficará vinculado a norma legal, mesmo que o poluidor tenha obedecido as normas de padrões de qualidades.

Ainda há que se observar o quanto afirmando por MILARÉ (2007) de que há uma dupla face na danosidade ambiental, pois o dano pode não são causar dano ao homem, mas também ao ambiente que o cerca, ou seja, apesar do dano ambiental recair sobre o ambiente e os recursos, em prejuízo da coletividade, pode em certos casos refletir sobre o patrimônio, os interesses ou a saúde de determinada pessoa ou de um determinado grupo.[28]

4.1. Danos ambientais individuais, por ricochete ou reflexo

Como afirmando no tópico anterior, o dano ambiental pode ter um caráter ambivalente, no qual Morato Leite afirma que o dano ambiental pode igualmente se referir ao dano em ricochete, legitimando os

[27] BAHIA, Carolina Medeiros in FARIAS, Talden. TRENNEPOLH, Terence. 'Direito Ambiental brasileiro'. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 489.

[28] MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 811/812.

lesados também a uma reparação pelo prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial. [29]

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981) prevê, de forma expressa, as duas modalidades (art. 14, § 1º) ao dispor que "independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros."

Em relação aos danos ambientais individuais entende-se por danos que atentem contra a saúde e os bens das pessoas e que o fato causador do dano atinge de modo reflexo ou que gera o rebote aos interesses de pessoas determinadas e que podem gerar danos patrimoniais ou extrapatrimoniais[30].

Nesse sentido, a doutrina de Patrícia Faga Iglecias Lemos (2012) afirma que "o dano ao meio ambiente é concebido sempre como dano a interesse difuso e, em determinadas circunstâncias, quando atinge bem particular, pode configurar como dano por ricochete ou reflexo"[31].

O Tribunal de Justiça de São Paulo já reconheceu o dano ambiental reflexo em situações em que houve queda de produtividade na lavoura em razão da contaminação por gases fluoretados liberados na atmosfera[32] e também em situação que envolveu a morte de abelhas, devido ao uso de defensivos agrícolas[33].

---

[29] MORATO LEITE, 2000, p. 98/99 apud MILARÉ, Édis, 2007, p. 811.

[30] BAHIA, Carolina Medeiros in FARIAS, Talden. TRENNEPOLH, Terence. 'Direito Ambiental brasileiro'. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 504.

[31] LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexo causal. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 118

[32] Direito de vizinhança. Dano ambiental reflexo. Alegação de queda na produtividade de culturas de abacate, laranja e milho a partir de 1.993 em razão da contaminação por gases fluoretados liberados na atmosfera por indústrias de cerâmica da região de Cordeirópolis. [...] Dano e nexo causai demonstrados. Responsabilidade civil objetiva do poluidor em demanda individual. Art. 927 do Código Civil, c/c Lei n" 6.938/1.981, arts. 3", III e IV, e 14, § 1", recepcionados pela CF/88. Efeito "ricochete " do dano ambiental. Empresas que assumiram o risco de poluir em razão da atividade que exercem. Atividade perigosa ante a degradação do meio ambiente e o efeito nefasto no patrimônio do indivíduo (microbem). Direito do indivíduo em obrigar o agente afazer cessar a atividade perigosa, com imposição de astreintes e indenização pelos danos suportados. Cabimento do pedido genérico ante a impossibilidade, no momento do ajuizamento da ação, de quantificação dos danos materiais sofridos. [...] TJSP; Apelação Cível 9169741-70.2009.8.26.0000; Relator (a): Romeu Ricupero; Órgão Julgador: 36ª Câmara de Direito Privado; Foro de Cordeirópolis - 1ª V.CÍVEL; Data do Julgamento: 29/07/2010; Data de Registro: 04/08/2010

[33] DANO AMBIENTAL POR RICOCHETE E USO ANORMAL DA PROPRIEDADE. APICULTURA E USO DE DEFENSIVOS AGRÍCOLAS. AÇÃO INDENIZATÓRIA. sentença de improcedência que deve ser anulada. Controvérsia envolvendo a morte de enxames de abelhas em pequena propriedade rural em que se realizava atividade de apicultura, pela pulverização por avião

Da mesma forma, não se tem como deter a deriva de agrotóxicos aplicados via aeroagrícola, pelas circunstâncias que fogem ao controle humano, como as condições climáticas vento, chuva ou umidade do ar, que podem eventualmente contaminar a água. Esta deriva de agrotóxicos na aplicação aérea pode afetar propriedades rurais lindeiras, o que levou o estado do Ceará a promulgar a Lei Estadual n.° 16.820/2019 (Ceará, 2019), proibindo a pulverização aeroagrícola, numa tentativa de reduzir os casos de intoxicação por agrotóxicos entre a população local. Por unanimidade o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) manteve a proibição ante a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6137, desconsiderando a alegação de incompetência do estado membro para legislar sobre navegação aérea e proteção ao meio ambiente, conforme os resultados de amostras de água contaminadas coletadas na Chapada do Apodi. Não obstante, ante tal vedação, essa lei vai além da pulverização aérea de agrotóxicos por agricultores para a proteção da lavoura, mas também impede o próprio Governo Cearense de a utilizar para a eliminação de pragas, como são os casos da dengue ou gafanhotos.

Em contraponto prático o setor produtivo de bananas cearense, por ser uma cultura mais alta, cuja pulverização aeroagrícola é indicada, houve a perda de 120.000 cachos em 2019, equivalentes a 100.000 quilos de bananas perdidos por semana, ocasionando em 150 demissões. Anteriormente, na bananicultura ocorriam 3 aplicações anuais aéreas, que envolviam 4 pessoas, durante 3 horas, com calda de 20 litros por hectare; atualmente são necessárias 9 aplicações certas por ano, além de 53 pontuais em média; envolvendo 20 pessoas expostas diretamente com pulverizadores costais, dirigidos para cima, para alcançar o alto das bananeiras, contendo uma calda de 200 litros por hectare, o que ocasiona 10 vezes mais uso de defensivos, com menor produtividade (SINDAG, 2022), além de impedir o prosseguimento na cultura do algodão cearense.

---

de defensivos agrícolas pela ré. [...] Função socioambiental da propriedade rural e principalmente da posse, cumpridas apenas se preservado o meio ambiente, nos termos do art. 186, II, da CF/88. Importância das abelhas para a biodiversidade do planeta. Dano ambiental por ricochete. Possível repercussão do dano ambiental ao patrimônio jurídico do autor (danos materiais e morais). Teoria do risco integral em matéria de responsabilidade civil envolvendo dano ambiental, inclusive em demandas individuais. Inteligência do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, combinado com o art. 942 do Código Civil.[...] (TJSP; Apelação Cível 1002508-07.2017.8.26.0615; Relator (a): Alfredo Attié; Órgão Julgador: 27ª Câmara de Direito Privado; Foro de Tanabi - 2ª Vara; Data do Julgamento: 05/07/2020; Data de Registro: 05/07/2020).

5. RESPONSABILIDADE CIVIL E NEXO DE CAUSALIDADE

Para fins de caracterização da responsabilidade civil há de se observar os seus pressupostos, sendo eles, a ação lesiva, o dano e o nexo causal, porém a Lei nº. 6.938/81, a obrigação reparatória passa a exigir somente dois pressupostos, o prejuízo e o nexo causal.

Guilherme Purvin Figueiredo afirma que "a recuperação das áreas degradadas é um importantíssimo aspecto da Política Nacional do Meio Ambiental" [34](PNMA) e que poderia ser fundamentada com base no artigo 186 do Código Civil, pois a recuperação de áreas degradadas deve ser regida pela regra da responsabilidade civil objetiva, visto ser decorrente dos princípios da função social da propriedade e do poluidor-pagador.

Carlos Roberto Gonçalves ao tratar sobre a responsabilidade civil afirma que "a obrigação de indenizar decorre, pois, da existência da violação de direito e do dano, concomitantemente"[35].

Rosa (2021) leciona ser:

> [...] inegável que a produção em larga escala necessita do uso de herbicidas, não por menos a legislação a respeito do controle na compra, aplicação, descarte e afins é bastante rigorosa, outrossim, mais do que uma questão pura e simples de responsabilização civil decorrente de um dano, o uso equivocado dos defensivos interfere sobremaneira no ciclo biológico das propriedades vizinhas donde são aplicados.

O nexo de causalidade é um dos pressupostos fundamentais para imputação da responsabilidade civil, pois uma conduta antijurídica que gera um risco ou causa um dano, não haverá a imputação se não comprovada a causa, por meio da identificação do evento e por meio da produção da prova, ou se estiver presente alguma excludente da responsabilidade civil.

Patrícia Iglecias (2012) entende que "a teoria da norma jurídica vio-

[34] FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. ' Curso de Direito Ambiental'. Curitiba: Arte & Letra, 2008.p. 92.

[35] GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro. v. V: responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 37.

lada tem o mérito de afastar-se da aproximação fática, buscando o nexo causal jurídico na norma violada", pois tem que se considerar a dificuldade das questões ambientais, como a distância, multiplicidade de fatores, tempo para que se verifique a ocorrência do dano e até mesmo a certeza cientifica[36].

O proprietário de um bem pode ser responsabilizado quando age contrário ao meio ambiente ou quando se omite e permite um dano maior, o que se verifica o nexo causal, por meio da teoria do escopo da norma. Os tribunais brasileiros têm se manifestado pelo reconhecimento do nexo de causalidade quando há a perda de uma lavoura pelo uso irregular de agrotóxico[37].

Em algumas situações em que há grandes corporações e até mesmo o Estado fica difícil identificar o responsável justificando até mesmo a atenuação do relevo do nexo causal e ainda aplicando a regra da solidariedade entre os responsáveis. (Lanfredi, 1997)

6. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E A TEORIA DO RISCO INTEGRAL

O Código Civil de 2002 embora mantendo a responsabilidade civil subjetiva (art. 186), estatuiu, em seu parágrafo único do artigo 927, a cláusula geral de risco, consagrando de forma ampla a responsabilidade objetiva, que assim dispôs:

> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, **nos casos especificados em lei**, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (Grifo nosso).

[36] LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexo causal. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 150.

[37] TJPR - 10ª Câmara Cível - AC - Cruzeiro do Oeste - Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ LOPES - Unï¿½nime - J. 07.08.2008 ; TJMS. Apelação Cível n. 0802407-54.2015.8.12.0019, Ponta Porã, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Fernando Mauro Moreira Marinho, j: 26/07/2022, p: 28/07/2022.

Lanfredi sustenta que a teoria objetiva é mais humana que a da culpa, pois "a pessoa que retira proveito dos riscos criados deve arcar com as respectivas consequências" (1997) e ainda a natureza objetiva da responsabilidade decorrente de violação aos direitos de vizinhança assim leciona:

> [...] assentou que o fundamento do mau uso ou uso nocivo da propriedade não reside 'na ideia de culpa, nem a composição dos conflitos de vizinhança depende da apuração desta" e que "a pessoa que cria o risco deve reparar os danos advindos de seu empreendimento. Basta, portanto, a prova da ação ou omissão do réu, do dano e da relação de causalidade."[38]. (Benjamin, 1998)

O Min. Paulo de Tarso Sanseverino já se manifestou no sentido de que a responsabilidade civil por Danos Ambientais é objetiva e fundada na teoria do risco integral em face do disposto no artigo 14, §1º, da Lei nº. 6.938/1981, que consagra o princípio do poluidor-pagador[39], porém a adoção da teoria do risco integral justifica-se pelo fato de que a maioria dos danos ambientais é causada por grandes corporações ou pelo próprio Estado, o que dificulta a comprovação de culpa[40].

Ensina Patricia Iglecias (2008) que a responsabilidade objetiva se funda no princípio da equidade, no qual "quem lucra com determinada atividade deve responder pelo risco ou pelas perdas desvantagens dela decorrentes"[41].

---

[38] BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos de. 'Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental'. Revista de Direito Ambiental | vol. 9/1998 | p. 5 - 52 | Jan - Mar / 1998

[39] RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO AMBIENTAL PRIVADO. RESÍDUO INDUSTRIAL. QUEIMADURAS EM ADOLESCENTE. REPARAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS E MORAIS. 1 - Demanda indenizatória movida por jovem que sofreu graves queimaduras nas pernas ao manter contato com resíduo industrial depositado em área rural. 2 - A responsabilidade civil por danos ambientais, seja por lesão ao meio ambiente propriamente dito (dano ambiental público), seja por ofensa a direitos individuais (dano ambiental privado), é objetiva, fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no art. 14, § 10º, da Lei nº. 6.938/81. 3 - A colocação de placas no local indicando a presença de material orgânico não é suficiente para excluir a responsabilidade civil. 4 - Irrelevância da eventual culpa exclusiva ou concorrente da vítima. 5 - Quantum indenizatório arbitrado com razoabilidade pelas instâncias de origem. Súmula 07/STJ. 6 - Alteração do termo inicial da correção monetária (Súmula 362/STJ). 7 - RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. (REsp n. 1.373.788/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 6/5/2014, DJe de 20/5/2014.)

[40] BAHIA, Carolina Medeiros in FARIAS, Talden. TRENNEPOLH, Terence. 'Direito Ambiental brasileiro'. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 485

[41] LEMOS, Patricia Faga Iglecias. 'Direito ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio am-

Portanto, o que se constata da leitura do parágrafo único do artigo 927 é a obrigação de reparar os danos independentemente de culpa, "nos casos especificados em lei", o que caracterizaria a teoria do risco integral.

Terence Trennepohl (2022) entende tratar-se de uma modalidade excepcional, visto que o risco ensejado pela atividade econômica é extremado, como ocorre com o dano nuclear (CF, art. 21, XXIII, letra "c" e Lei nº. 6453/77) e com o dano ambiental (CF/88, art. 225, caput e § 3º, e Lei nº. 6938/81, art. 14, § 1º)[42].

A recuperação das áreas degradadas é aspecto da Política Nacional do Meio Ambiental que em seu artigo 14, § 1º, da Lei nº. 6.938/81 consagrou a responsabilidade objetiva do poluidor ao dispor que "Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade", ou seja, somente passa a exigir dois pressupostos: o dano (prejuízo) e o nexo causal, independentemente de culpa.

Segundo Ingo W. Sarlet e Tiago Fernsterseifer (2023), a Lei nº. 6.938/81 trouxe a responsabilidade civil para o regime jurídico geral do direito ambiental, de forma mais abrangente e que se tornou uma importante proteção jurídica-ambiental[43].

Com base na Lei n.º 6.938/81 entende-se que as vítimas pelo dano ambiental, pode ser tanto o indivíduo, quanto pode ser o meio ambiente, porém nessa última pode ter prejuízo de natureza difusa, ou seja, pode existir uma espécie de responsabilidade civil indireta reflexa ou por ricochete (Benjamin, 1998)[44].

Além disso, há de se observar que havendo mais de um causador (art. 3º, inc. IV da Lei n.º 6.938/81) de um mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação (art. 942 do Código Civil).

---

biente. 2. ed. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 2008, p. 142.

[42] TRENNEPOHL, Terence. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553622982. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622982/. Acesso em: 10 dez. 2023

[43] Sarlet, Ingo, W. e Tiago Fensterseifer. Curso de Direito Ambiental. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Grupo GEN, 2023, p. 610.

[44] BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos de. 'Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental'. Revista de Direito Ambiental | v. 9/1998 | p. 5 - 52 | Jan - Mar / 1998.

Essa situação foi objeto do Tema Repetitivo nº. 1.204 analisado pelo Superior Tribunal de Justiça que firmou o entendimento de que:

> As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente.

E, ainda, na linha da Súmula 623, do STJ, cabe relembrar que:

> [...] a natureza propter rem não afasta a solidariedade da obrigação ambiental. O caráter adesivo da obrigação, que acompanha o bem, não bloqueia a pertinência e os efeitos da solidariedade. Caracterizaria verdadeiro despropósito ético-jurídico que a feição propter rem servisse para isentar o real causador (beneficiário da deterioração) de responsabilidade[45].

Dessa forma, podemos concluir que a responsabilidade civil por danos ambientais é propter rem, ou seja, vigora para todos os proprietários e possuidores, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais danos ambientais anteriores, além de objetiva e solidária entre todos os causadores diretos e indiretos do dano[46].

Um dado de grande importância é que todas as atividades envolvendo os agrotóxicos implicam em riscos, portanto a pretensão para reparação de danos ao meio ambiente é imprescritível (STJ, AgRg no Resp1.466.096/RS). Ademais, a licitude da atividade é irrelevante para a responsabilização por danos ambientais, pois um único evento pode afetar uma variedade de bens ou interesses, tanto individuais quanto coletivos, bem como transindividuais, o que justifica a necessidade de uma tutela específica e apropriada para cada um deles no contexto da responsabilidade civil. Por exemplo, isso pode abranger desde a poluição ambiental e os

[45] STJ, AgInt no AREsp 1.995.069/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/09/2022.

[46] AgInt no AREsp 2.115.021/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/03/2023.

impactos na saúde das comunidades afetadas até danos morais coletivos, além de prejuízos decorrentes de danos emergentes e lucros cessantes para as atividades econômicas impactadas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do quanto delineado nos tópicos antecedentes, infere-se que o direito de vizinhança são limites à propriedade, impondo aos proprietários e possuidores obrigações, de forma a evitar o mau uso e que possa prejudicar os vizinhos e a sociedade, havendo assim, um redimensionamento do conceito da propriedade, prevista no artigo 1.228 do Código Civil e conduzindo a exercer uma conduta que privilegie também o interesse social atentando-se à função socioambiental da propriedade sobre a "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" (art. 186, inc. II da Constituição Federal).

A função socioambiental legitima o direito à propriedade rural, em contraprestação de satisfação à coletividade[47]. Porque a função socioambiental da Propriedade Rural possui uma dupla finalidade: proteger os interesses difusos e coletivos na conservação ambiental e proteger o próprio produtor rural contra possíveis abusos, evitando práticas de exploração inadequadas ou prejudiciais, à terra, a si mesmo e aos lindeiros[48]. Ao atingir os índices mínimos de produtividade e reduzir os riscos de inviabilidade do agronegócio, satisfaz os produtores rurais, permitindo que produzam alimentos a preços acessíveis, respeitando os direitos sociais e trabalhistas, mantendo o equilíbrio ecológico e conservando os recursos naturais[49], garantindo assim um desenvolvimento agrário sustentável e ecoeficiente[50].

[47] PARRA, Rafaela Aiex. Função Social da Propriedade Rural. Noções Gerais do Aspecto Ambiental e o Direito de Propriedade. Jundiaí: Grappe Editorial, 2017.

[48] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini.; CERESÉR, Cassiano Portella. Função Ambiental da Propriedade Rural e dos Contratos Agrários. São Paulo: Universitária de Direito, 2013.

[49] FALKENBERG, Luisa. Agronegócio e o direito ambiental. In: Parra, R.A. Direito aplicado ao Agronegócio. 3. ed. Revista, atualizada e ampliada. Londrina: Editora Thoth, 2022.

[50] GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini.; SELISTRE, Alexandre Valente. Comentários ao art. 63. In: Milaré, Édis (coord.). Lei Florestal: uma análise após 10 ano. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 435-445.

Quando ocorre a pulverização aérea de agrotóxicos pode acontecer de o produto ficar à deriva, prejudicando o entorno da propriedade, não necessariamente a propriedade contígua. Em diversos estados houve projetos de lei no intuito de sua proibição, mas somente o estado do Ceará logrou promulgar uma lei estadual, para proibir o uso de pulverização aérea e assim tentar diminuir os casos de intoxicação por agrotóxicos da população cearense.

Em relação ao direito de vizinhança tem se que observar o limite da tolerabilidade, ou seja, deve se exigir de uma parte o mesmo que se exige da outra.

Voltando ao caso do Ceará, com a promulgação da lei que proibiu a pulverização, a lei não é somente aplicada aos produtores rurais que querem utilizar o agrotóxico, para a proteção da lavoura, mas entendemos que o próprio Estado não poderá utilizar a pulverização para a eliminação de pragas, como é o caso da dengue.

Caso haja a pulverização e ficar constatado que a perda de uma lavoura ou a mortandade de animais silvestres em propriedades vizinhas ficará caracterizado o dano ambiental.

A violação do direito e do dano de terceiros gera a obrigação de indenizar, devido ao risco criado.

Desse modo, a responsabilidade objetiva do proprietário, decorre do uso anormal de sua propriedade, ainda que este seja imputável a terceiro arrendatário ou gestor de negócios, porém a Lei nº. 6.938/81 trouxe à responsabilidade civil para o regime jurídico geral do direito ambiental, de forma mais abrangente.

Com base na Lei nº. 6.938/81 pode haver mais de um causador (art. 3º, inc. IV da Lei n.º 6.938/81) de um mesmo dano ambiental, no qual todos respondem solidariamente pela reparação (art. 942 do Código Civil), como é o caso de várias empresas emitirem diversos poluentes na atmosfera e não conseguir identificar o causador do dano ambiental.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda. '**Comentários ao código civil brasileiro, volume XI, tomo I**: livro introdutório ao direito das coisas e o direito civil'. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos de. '**Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental'.** Revista de Direito Ambiental.| v. 9/1998. p. 5 – 52. Jan – Mar, 1998.

Bull D, Hathaway D. **Pragas e Venenos: Agrotóxicos No Brasil e no Terceiro Mundo**. Petrópolis: Vozes/OXFAM/FASE, 1986.

CARVALHO, Monica Rodrigues Dias de. '**Relações Jurídicas de Vizinhança:** considerações propositivas'. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Programa de Pós -Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

DANTAS, San Tiago. '**Conflito de vizinhança e sua composição**'. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

FALKENBERG, Luisa. **Agronegócio e o direito ambiental.** In: Parra, R.A. Direito aplicado ao Agronegócio. 3. ed. Revista, atualizada e ampliada. Londrina: Editora Thoth, 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de. RONSEVALD, Nelson. **Direitos Reais.** 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FARIAS, Talden. TRENNEPOLH, Terence. '**Direito Ambiental brasileiro'.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

FIGUEIREDO, Guilhermé José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental.** Curitiba: Arte & Letra, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. '**Direito Civil Brasileiro.** V. V. Direito das Coisas'. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini.; CERESÉR, Cassiano Portella. Função Ambiental da Propriedade Rural e dos Contratos Agrários. São Paulo: Universitária de Direito, 2013.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini.; SELISTRE, Alexandre Valente. Comentários ao art. 63. In: Milaré, Édis (coord.). Lei Florestal: uma análise após 10 ano. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 435-445.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro.** V. V: responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2007.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. '**A objetivação da Teoria da Responsabilidade Civil e seus reflexos nos danos ambientais ou no uso anti-social da propriedade**'. Revista de Direito Ambiental. V. 6/1997. p. 87 – 96. Abr – Jun, 1997.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; Carvalho, Délton Winter de. '**O nexo de causalidade na responsabilidade civil por danos ambientais**'. Revista de Direito Ambiental. V. 47/2007, p. 76 – 95, Jul – Set. 2007.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário:** análise do nexo causal. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. '**Direito ambiental: responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MATOS, Alan Kardec Veloso de. '**Revolução Verde, Biotecnologia e Tecnologias Alternativas**'. Cadernos da FUCAMP, v.10, n.12, p.1-17/2010. Disponível em: - https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/134. Acesso em: 09 dez. 2023. Acesso em: 13 jan. 2024.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio Ambiente'. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

PARRA, Rafaela Aiex. **Função Social da Propriedade Rural:** Noções Gerais do Aspecto Ambiental e o Direito de Propriedade. Jundiaí: Grappe, 2017.

PASCHOAL, A. **Pragas, Praguicidas E a Crise Ambiental:** Problemas e Soluções. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1979.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. '**Instituições de Direito Civil.** V. IV. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PINHEIRO PEDRO, Antonio Fernando. **Breves considerações sobre os**

conceitos tradicionais de uso da propriedade e direito de vizinhança face ao novo ordenamento ambiental direito de agir pelas vias tradicionais. Revista de Direito Ambiental, V. 0/1996, p. 131 – 137, Jan – Dez, 1996, DTR\1996\22.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648603. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648603/. Acesso em: 10 dez. 2023.

SOARES, Wagner Lopes. **Uso dos agrotóxicos e seus impactos à saúde e ao ambiente:** uma avaliação integrada entre a economia, a saúde pública, a ecologia e a agricultura. Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública e Meio Ambiente - https://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25520_tese_wagner_25_03.pdf - acesso em 09/12/2023.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental.** São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553622982. Disponível em: https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622982/. Acesso em: 10 dez. 2023.

WALD, Arnold. IGLECIAS, Patrícia Faga. **Direito das coisas** [livro eletrônico] 1. ed. em e-book baseada na 15. ed. impressa. São Paulo: Thompsons Reuters Revista dos Tribunais.2023. Disponivel em: https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F304505217%2Fv15.5&titleStage=F&titleAcct=0b4394b148f94ccdb80df8aef14e3813#sl=p&eid=d5c460a7678896da8ce8b4abbccb8a34&eat=a-307243570&pg=1&psl=&nvgS=false. Acesso em 11/12/2023.

SELISTRE, Alexandre Valente. **Para descomplicar as cadeias produtivas e sistemas agroindustriais.** In: Parra, R.A. Direito aplicado ao Agronegócio 3. ed. rev. atual. ampl. Londrina: Thoth. 2022.

SILVA, Solange Teles da. **Responsabilidade Civil Ambiental** In: PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé (Ed.). Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. Barueri (SP): Manole, 2005.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. '**Responsabilidade Civil Ambiental:** as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro'. Porto Alegre: Advogado Editora, 2004.

- CAPÍTULO 23 -

A PROPRIEDADE, A POSSE E O CONTROLE DE TERRAS RURAIS NO BRASIL: A QUESTAO DA FUNÇÃO SOCIAL E DO MERCADO DE TERRAS

OWNERSHIP, POSSESSION AND CONTROL OF RURAL LAND IN BRAZIL: THE ISSUE OF SOCIAL FUNCTION AND THE LAND MARKET

Maria Goreti Militao Teixeira[1]

Vera Lucia Marques Leite[2]

RESUMO: Neste artigo, aborda-se de forma breve as principais leis que deram início a discussão sobre o controle de terra rural no Brasil. Tem como referência inicial o estabelecimento das Capitanias Hereditárias, que significou a primeira distribuição de terras no Brasil e, adotou a pratica administrativa de doação de Sesmarias, cujo fundamento legal, firmado pelo Rei de Portugal D. Fernando I, em 1375, orientou a doação de terras aos colonos do Reino Português, em suas Colonias e, trazia em si o germe do que hoje conhecemos como função social da propriedade. Analisa-se, também, dispositivos constitucionais que regulam o direito de propriedade desde a Constituição Imperial de 1824, até a Constituição de 1988. Assim partindo deste corolário jurídico, analisa-se em âmbito infraconstitucional a Lei de Terra de 1850 buscando entender, a partir daí até que ponto a função social da propriedade e, o conceito de mercado de terras estiveram presentes, ontem. Busca entender, se hoje,

[1] Advogada autônoma, graduada em Direito pela Faculdade Integrada Santa Cruz.

[2] CV: http://lattes.cnpq.br/9202595014748967.

este tem determinado a valorização ou não do preço das terras em áreas dedicadas ao cultivo de alimentos no Brasil. As principais fontes consultadas como parâmetros de análise são os Sites Oficiais bem como Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Embrapa que é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), bem como diferentes Revistas Jurídicas, alem, é claro, pauta-se, tambem, em Doutrinas jurídicas atuais. Enfim, este é o cenário, com o qual pretende-se discutir como se deu o desenvolvimento e o controle da propriedade da terra no Brasil, perpassado, este, pelo conceito de função social da propriedade.

PALAVRA-CHAVE: Controle de terras. Função Social da propriedade. Mercado de terras.

ABSTRACT: In this article, we briefly address the main laws that started the discussion on rural land control in Brazil. Its initial reference was the establishment of Hereditary Captaincies, which meant the first distribution of land in Brazil and adopted the administrative practice of donating Sesmarias, whose legal basis, signed by the King of Portugal D. Fernando I, in 1375, guided the donation of land to the settlers of the Portuguese Kingdom, in its Colonies, and carried within it the germ of what we know today as the social function of property. It also analyzes constitutional provisions that regulate the right to property from the Imperial Constitution of 1824 to the Constitution of 1988. Thus, starting from this legal corollary, the Land Law of 1850 is analyzed in an infra-constitutional context, seeking to understand, based on hence the extent to which the social function of property and the concept of the land market were present yesterday. It seeks to understand, whether today, this has determined the appreciation or not of the price of land in areas dedicated to food cultivation in Brazil. The main sources consulted as analysis parameters are the Official Websites as well as the Ministry of Agriculture and Livestock (Mapa), Institute of Applied Economic Research (IPEA), Embrapa which is a public company, linked to the Ministry of Agriculture and Livestock (Mapa), as well as different Legal Journals, in addition, of course, it is also based on current legal Doctrines. Ultimately, this is the scenario with which we intend to discuss how the development and control of land ownership occurred in Brazil, permeated by the concept of the social function of property.

KEYWORD: Land control. Social function of property. Land Market.

1. INTRODUÇÃO

Convertida no enigma de um vitral,
a história me interroga:
em que fragmento se oculta agora
a verdade da estrela que acendemos
no coração da tempestade?
Ou já não importa a verdade da estrela antiga?
(POEMA III De mosaicos e vitrais. Pedro Tierra, 1974 (Tierra, 2014)

A História jurídico-política demonstra que, o sonho português, de controle das terras brasileiras tem um marco inicial, em periodo até anterior ao ano de 1500, quando representantes dos Reinos de Espanha e, Portugal, após aportarem em terras americanas, firmaram suas posses por meio de Tratado de Tordesilhas.

Neste diapasão, o Brasil, tem sua origem, no sonho da conquista por novas terras, este sonho, uma 'estrela antiga' a iluminar o caminho do sonho português onde, sonhos, conquistas e controle ligam-se, em um movimento: a aquisição da propriedade rural no Brasil, desde então.

Ocorre, que a aquisição da propriedade rural no Brasil, constitui-se, não de sonhos, como demarca Tierra em seu poema "A estrela antiga", mas de um mosaico de acontecimentos, nem sempre pacíficos, mas que, se encadeiam, dando origem à valorização da terra e, ao consequente controle destas terras, hoje, brasileiras.

O Reino de Portugal, porém, só dará início, ao processo de colonização, formal, em 1530, por meio da constituição das Capitanias Hereditárias que se tratava de "um sistema de divisão administrativa" que permitia ao Donatário a concessão de Sesmarias. É o que marca o início do processo de formação da propriedade privada no Brasil.

Entretanto, temos que a formação de um mercado de terras, na forma hoje concebida - processo de compra e venda - só aparecerá no Brasil, com a edição da Lei nº. 601/1850, mais conhecida com a Lei de Terras, vez que a concessão das Sesmarias, embora condicional, se deu de forma gratuita, como adiante se verá.

Tal contextualização permeia a análise que aqui se faz e, que passa

pela "doação condicional" de grandes extensões de terras, aos que quisessem lavra-las: as sesmarias. A extinção dessa forma de distribuição de terras, em e, cuja extinção e não existência de um regime jurídico institucionalizado que lhe substituísse, criou um vazio legal ocasionando uma generalização de apossamentos de terra por grandes e pequenos proprietários.

Acredita-se ter sido relevante caracterizar a estrutura fundiária brasileira em suas diversas temporalidades, bem como estabelecer uma reflexão sobre a função social da terra a partir da interpretação do Estado brasileiro, sobretudo, destacando-se o momento atual em expande-se o mercado de terras rurais, com características regionais. Acredita-se, sobretudo, com este trabalho, poder contribuir para a compreensão da dinâmica da formação da propriedade privada e, sua função social bem compreender a constituição do Mercado de Terras no País.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURIDICA DA PROPRIEDADE NO BRASIL E, A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

2.1. A Questão da função social da propriedade na primeira configuração territorial do Brasil

A questão da instituição da propriedade privada e da formação de um mercado terras no Brasil é tema complexo e multifacetado que, envolve aspectos históricos, sociais, econômicos e jurídicos, o que, impõe, sua análise a partir da estratégia de sua interpretação no sistema positivado moderno.

Conforme Prado Júnior (1961, p. 17-18), na fase de colonização, inicialmente, há um largo o desinteresse de Portugal pelas terras brasileiras, vez que estavam mais interessados no Comercio com as Índias.

> [...] tudo isso lança muito luz sobre o espírito com que os povos da Europa abordam a América. A ideia de povoar não ocorre, inicialmente a nenhum. É o comercio que os interessa, e daí o relativo desprezo por este território primitivo e vazio que é a América. E inversamente o prestigio do Oriente, onde não faltava objeto para atividades mercantis.[...]

Segundo o autor acima, no periodo, pós descoberta do Brasil, a presença francesa foi marcante, na costa brasileira, sendo que parte do território brasileiro (norte do atual estado do Rio de Janeiro) chegou a receber o nome de França Antártica. O autor acima, afirma, ainda que, tal ocupação ocorreu pelo bom relacionamento com os indígenas da região, que auxiliavam na extração e transporte do pau-brasil, o que representava, uma séria ameaça soberania de Portugal e, obrigou a este País a pensar em uma forma de colonizar as novas terras, de forma a manter a sua soberania sobre elas.

Para Prado Júnior (1961, p. 17-18), neste periodo:

> [...] a soberania de determinada nação sobre um território, se baseava unicamente na existência de povoações de caráter fixo, de modo que não restaram alternativas ao governo português a não ser iniciar um processo intensivo de colonização das novas terras, por mais custoso que este fosse. [...]

Daí a necessidade de se iniciar um processo de colonização, efetiva. Para tanto, Portugal enviou, inicialmente, ao Brasil, expedições exploratórias, compostas por capitães navegadores que fizeram o levantamento do litoral brasileiro, realizando observações e descrições sobre suas características geográficas.

Mas, o processo de Colonização, efetivamente, se dará, efetivamente, com as Capitanias Hereditárias, em 1530, quando tambem adotado o regime jurídico das Sesmarias, de forma a possibilitar a distribuição de terras, dando início a povoação formal.

Porém, a distribuição das Sesmarias foi marcada por dois conceitos fundamentais: a gratuidade e condicionalidade, representada essa por duas obrigações a serem cumpridas pelo solicitante como requisitos para a obtenção da confirmação da doação recebida: demarcação e cultivo.

Esses conceitos, também existiram na legislação Portuguesa. Entretanto, em Portugal, os requisitos se justificam pelo fato das terras abandonadas serem muitas, em consequência da expulsão dos mouros, no século XIV. Em tais terras, ociosas e improdutivas, o cultivo era uma forma de ocupá-las e, ao mesmo tempo, suprir as necessidades de abastecimento demandadas pelo mercado consumidor, especialmente, o das cidades

e vilas, despossuídas que estavam, de alimentos, pois, vitimizadas pela crise econômica, especialmente, nas cidades.

No caso do Brasil, tal Regime de Sesmarias consistia em doação gratuita de terras públicas, para particulares que tivessem condições de cultivá-las em um período determinado. As regras se assemelham aquelas antes existente, qual seja mante-se aqui a gratuidade e condicionalidade. Com tais regras, como não poderia deixar de ser, as regras da "doação", eram seletivas, vez que, as doações de Capitanias, foram feitas, a apenas àqueles que pudessem cultivá-las, vez que o não cumprimento das condições – cultivar a terra - implicaria na obrigação de devolução da terra para o domínio da Coroa Portuguesa.

Como se observa, estavam presentes, tambem, no Brasil, na concessão de Sesmarias, os conceitos de gratuidade e condicionalidade. que consistiam em doação gratuita de terras públicas para particulares que dispunham de condições financeiras para cultivá-las em um curto período - cinco anos.

Cabe ressaltar, no entanto que, em terras portuguesas, as exigências, impostas aos que recebiam terras, já continham o "germe" do que hoje conhecemos como, "função social da propriedade". Neste sentido, observa Cirne Lima (1954, p.11-28) que:

> [...] a formação da primeira Lei de Sesmarias, promulgada por D. Fernando, em Lisboa em 1375, pela qual se obrigava a todos os proprietários que lavrassem suas terras e, c**aso não o fizessem, que se dessem terras aos que quisessem lavrar** (Destacou-se). [...]

O que Cirne Lima (1954, p.11-28), bem observa é que tal prescrição constitui-se o que, Paola Porru "interpreta como o emprenho do legislador monárquico na persecução da função social da propriedade que é a produção".

No mesmo sentido, Pereira (2023, p.15) assinala que a obrigação de lavrar a terra, era uma condicionante, a qual todos se submetiam e caso não fosse observada, as terras deveriam ser repassadas a quem as lavrassem.

Tais registros, se mostram de suma importância, ao objetivo deste

texto, que é, também demarcar que, na prática administrativa brasileira, desde o seu início a preocupação com a função social da propriedade, esteve presente. Qual seja, no Brasil, o conceito de função social da propriedade, era exigência a ser cumprida, desde o recebimento de "terras de Sesmarias".

Sobre a função social da propriedade, é importante registrar que este Instituto, apesar de relativamente recente em nosso ordenamento, remonta à Igreja Medieval com a Encíclica Rerum Novarum do Papa Leão XIII, em que determina que: "a propriedade privada deve facilitar o bem comum" (Forster, 2023, p. 9).

Sobre a distribuição/doação de Sesmarias, esta era realizada por meio das "Cartas de Sesmarias", que por sua vez "eram os documentos emitidos pelas Autoridades, aqui constituídas, em nome de El Rey", entretanto não conferiam propriedade. A esse respeito Forster (2023, p. 9)[3] registra:

> As sesmarias, assim como as capitanias hereditárias, não garantiam ao donatário a propriedade das terras, mas apenas o direito de usufruir delas para seu cultivo. Os capitães donatários que recebiam capitanias hereditárias detinham apenas 20% de suas capitanias, tendo que distribuir os demais 80% na forma de sesmarias.

No caso brasileiro, o prazo para dar início ao cultivo e pagar os tributos devidos à Coroa portuguesa era, tambem, de cinco anos, entretanto, essa obrigação, raramente era cumprida.

O fato da ausência de cumprimento dessas exigências, por muitos sesmeiros, acaba por criar um precedente que possibilitou o surgimento do posseiro, vez que, o sesmeiro, mesmo não cumprindo as exigências de aproveitamento da terra, sob a forma de cultivo, acabava por permanecer, na terra, agora, não mais, na qualidade de sesmeiro, mas sim de posseiro. Este continuou a ocupar e a cultivar as terras improdutivas. Para Cavalcante (2005):

> Para a organização política do país, essa situação

[3] FORSTER, Germano de R. A privatização das terras rurais. Ed. Manolo. Barueri/SP. 20023. ISBN 85-204-1697-7.

> gerou um caos, pois, se perdia o controle da distribuição de terra [...] com a Resolução de 17 de julho de 1822 é que foi suspensa a concessão de sesmarias pelo então príncipe regente D. Pedro. Nesse momento, o posseiro passa a ter uma importância social, pois a Resolução o reconhecia como parte integrante no desenvolvimento da agricultura [e] muitos viam no regime de sesmaria o responsável pela miséria e pelo atraso da agricultura do país.

Pereira (2010, p.15) ao analisar características do Regime de Sesmarias, transposto da prática instituída em Portugal, em 1375, no reinado de D. Fernando (1367-1383) em Colonias portuguesas, afirma que:

> [...] tal Regime consistiu em "verdadeiro monumento de administração prudente e avisada" dado sobretudo ao "empenho da legislação monárquica na persecução da função social da propriedade que é a produção [...].

Vale dizer que, as leis das sesmarias em Portugal eram muito rígidas, chegando a ter 19 artigos. Conforme Diniz, (2005)[4] entre as exigências que dispunha, naquele País encontrava-se o direito de coagir o proprietário ou quem a tivesse por qualquer outro título, a cultivar a terra mediante sanção de expropriação ou, ainda, aumentar o contingente de trabalhadores rurais, obrigando ao trabalho agrícola os ociosos, os vadios e os mendigos que pudessem oferecer mão-de-obra, entre outros. Porém, no Brasil, tais exigências, não chegaram a ser estabelecidas, a única exigência era mesmo o cultivo.

Sobre o Registro de Terras de Sesmarias, a autora acima, afirma que, embora, estes tenham surgido no Brasil logo após o estabelecimento das Capitanias Hereditárias, seus Registros que eram realizados nas Paróquias locais. Entretanto, tais registros, eram eminentemente, "declaratórios", o que dificulta a sua confirmação sobre o Direto de Propriedade.

[4] Diniz, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Histórica Online ISSN: 1808-6284. Artigo publicado na edição nº 2 de junho de 2005., Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/ /edicao02/materia03/. Acesso:maio.2024.

Diferentes autores ressaltam que o Brasil herdou do Período Colonial práticas concentradoras de terras, razão por que até hoje o país apresenta problemas relacionados à distribuição de terras. Conforme, Furtado (1989):

> As raízes dos problemas fundiários no Brasil são reflexos da construção histórica da formação da propriedade. Essa herança provem da própria dinâmica de funcionamento da colônia e das leis vigentes nesse período, as quais introduziram as disparidades na distribuição de terras e, posteriormente, na concepção mercadológica da terra (Furtado, 1989)[5].

Para este autor as muitas disparidades, ainda hoje constatadas no País não são conjunturais, mas decorrentes do encadeamento de ações que ocorreram desde o surgimento do Brasil.

Entretanto há que se sopesar que a distribuição e a demarcação de terras, está ligada, não a normatização legislativa, cujas raízes, como se viu, datam da época colonial portuguesa, mas tambem a ausência de "condições técnicas de medição" que, sequer existiam à época. Pautadas em algumas poucas "noções espaciais", as demarcações eram extremamente, "frágeis", vez que os marcos geográficos eram demarcados com base em acidentes geográficos, ou por alguma arvore que acaso existisse, no local onde se situassem as fronteiras a serem estabelecidas. A medida eram: as braçadas ou os pés.

A ausência de demarcação acerca da posse das terras de Sesmarias, ocasionou frequentes litígios de terras, entre posseiros e sesmeiros, sendo uma das causas, as quais levariam à suspensão da concessão de sesmarias.

Entretanto, no caso de litigio entre posseiros e sesmeiros, a Carta de Sesmaria continuou sendo utilizada para construir um "marco zero" na história da ocupação territorial de uma área em disputa, garantindo a legalidade da ocupação dos sesmeiros, apesar de estes, em muitos casos, não terem cumprido as exigências da lei, como a obrigatoriedade da medição e demarcação, por exemplo (Motta, 1998).

[5] FURTADO, C. Pequena introdução sobre o desenvolvimento. São Paulo: Nacional, 1989.

Para alem disso, enquanto no Reino o Regime Sesmarial tendeu ao desuso e, consequentemente ao desaparecimento, após as Ordenações Filipinas, no Brasil, o Instituto passou a ser gradualmente ser disciplinado por "Leis especiais", as quais foram consideradas pelo Reino Português, facilitadoras de abusos, sobretudo pela falta da unidade de regras, nas diferentes Capitanias ou províncias, o que levou uma "reação" da então Rainha de Portugal, reação esta chega ao Brasil sob a forma de um Alvará, que abaixo se transcreve em parte. Veja-se:

> ALVARÁ DE 5 DE OUTUBRO DE 1795
>
> EU A RAINHA.
>
> Faço saber aos que esse Alvará virem: Que sendo-Me presentes em Consulta do Conselho Ultramarino **os abusos, irregularidades, e desordens, que têm grafado, estão, e vão grafando em todo o Estado do Brasil, sobre o melindroso objeto das suas Sesmarias**, não tendo estas até agora Regimento próprio, ou particular, que as regule, quanto às suas Datas, antes pelo contrário têm sido até aqui concedidas por uma sumária, e abreviada Regulação, extraída das Cartas dos antigos, e primeiros Donatários. (Destacou-se). [...]

Nas palavras de Nozoe (2005), entre os problemas fundiários levantados, pelo citado Alvará como "prejudiciais aos interesses da Real Coroa", estava a "a distribuição de terras sem a devida observância do princípio da igualdade entre os súditos, as posses, a falta de demarcação judicial".

Dias (1978), acrescenta que:

> O estatuto jurídico da sesmaria é uma concessão com estas características de delegação de poderes, em especial, o de fazer novas concessões. O seu reconhecimento como propriedade particular vai ocorrer na Lei das Terras de 1850. Isto vai ocorrer mesmo para aquelas sesmarias não legítimas, aquelas cujos titulares não haviam atendido às exigências da lei antiga com ocupações com lavouras e benfeitorias, desde que houvesse uma correta demarcação da área.

O período sesmarial estendeu-se até o início do século XIX, quando em, em 17 de julho de 1822, extingue-se o regime sesmarial até que fosse regulamentada uma lei de legitimação de terras no Brasil.

O fato de haver frequentes litígios acerca da posse das terras levaram à suspensão da concessão de sesmarias, mas, um outro problema, talvez mais agudo ainda, estaria a deixar 'cinzentas' as cores do cenário: a contenda entre o Principe Regente e, o Reino de Portugal. Veja-se:

> O encaminhamento da legislação fundiária no sentido do fortalecimento das posses foi momentaneamente interrompido após a publicação do já citado alvará de 1795 e retomado e aprofundado somente depois o retorno de D. João a Portugal. Tão logo assumiu a regência do reino, D. Pedro assinou uma carta régia, endereçada ao governador da capitania paulista, na qual reafirmava a proteção a posseiros. (Nozoe)[6] [...].

Somente com a Resolução de 17 de julho de 1822 é que foi suspensa a concessão de Sesmarias pelo então Príncipe Regente D. Pedro. As disputas de terras no país fizeram com que esse sistema fosse abolido, mas aqueles que tinham posse das terras via sesmarias mantiveram-nas.

Assim assinala a historiadora Monica Diniz (2005):

> O fim das sesmarias consagrou a importância social dos posseiros. Embora terminada juridicamente a concessão, não se acabou com a figura do sesmeiro. Grande fazendeiro, ele não seria derrotado pela política do Império. A Carta de 1824 garantiu assim o direito de propriedade, sem fazer alarde aos problemas herdados das sesmarias nem às terras devolutas. (Diniz, 2005)[7].

---

[6] NOZOE, N. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. Encontro ANPEC: 2005. Disponivel em: https://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

[7] Diniz, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Histórica Online ISSN: 1808-6284. Artigo publicado na edição nº 2 de junho de 2005., Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/ /edicao02/materia03/. Acesso:maio.2024.

Ocorre que esta situação acaba por dar início a um novo período na história da formação de propriedade no Brasil, porém, há um 'hiato' de quase trinta anos entre a derrubada do Regime Sesmarial e a instituição de uma nova Lei, periodo que ficou conhecido como "Império de posses" ou "fase áurea do posseiro", pois não havendo nenhum tipo de normatização e regulamentação de terras, a posse tornou-se a única forma de aquisição de terras.

Tal periodo se estende até 1850, quando surge a chamada Lei de Terras. Neste sentido, os autores são unanimes em admitir que País havia herdado do Período Colonial uma situação extremamente confusa sobre a questão das terras, o que acarretaria a criação da Lei 601 de 1850, chamada Lei de Terra de 1850, que consagrará a propriedade privada da terra, por meio da compra e venda.

3. A LEI DE TERRAS DE 1850 E O INICIO DA FORMAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS NO BRASIL: A INFLUENCIA DO LIBERALISMO

A Colônia chega ao ocaso, com uma triste realidade: o apossamento desenfreado e, completamente, desligado de cobertura legal. A Lei das Sesmarias, não mais existia, foi extinta pela Resolução de 17 de julho de 1822, praticamente às vésperas da Independência sem que outro meio legal fosse promulgado em substituição.

O contexto sócio-político em que a Lei de Terras é promulgada, reflete a expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo nascente que resultaram em alterações nas relações políticas e econômicas dos países industrializados. As modificações econômicas e comerciais decorrentes da Revolução industrial, que teve início na Inglaterra a partir da segunda metade do século XVIII, entraram na pauta mundial, vez que se espalhou pelo mundo, causando grandes transformações. E, nações industrializadas, como forma de expandir os seus mercados consumidores para seus produtos, pressionavam os demais países a se adequarem a esse novo sistema.

Neste sentido, diferentes formas de pressões foram feitas sobre os Países que possuíam Colônias de forma a modificar esta relação. Trata-se

do surgir de um novo pensamento que 'regulamenta' as novas relações entre Países: o pensamento liberal.

> No sentido original, o termo [liberalismo] refere-se a uma filosofia política que tenta limitar o poder político, defendendo e apoiando os direitos individuais. Tais ideias surgiram com os pensadores iluministas do século XVIII, como John Locke e Montesquieu, que tentaram estabelecer os limites do poder político ao afirmarem que existiam direitos naturais e leis fundamentais de governo que nem os reis poderiam ultrapassar sob o risco de se transformarem em tiranos (Saviani, 2006).

No Brasil, as ideias liberais chegaram no início do século XIX, tendo maior influência a partir da Independência de 1822. Estas são consideradas como um dos fatores que causaram o rompimento da dependência brasileira em relação à metrópole portuguesa.

E, segundo Simonsen (1973, p. 07-09), a partir da inspiração da Revolução Industrial, ocorrida no continente europeu, diversas foram as modificações no social e econômico.

Ocorre que a superação do pacto colonial passa a interessar a aristocracia agrária, classe dominante da Colônia que, viram modificar-se as relações comerciais, ocorridas com vinda da família Real portuguesa para o Brasil. De fato, foi um novo momento político, na vida da Colônia, que permitiu o acesso as ideias liberais que se difundia na Europa. Veja-se:

> No Brasil, desde o começo do século XIX, fizeram-se diligências nesse sentido. D. João VI, o benemérito monarca português que transformou o Rio de Janeiro em sede da monarquia lusitana entre 1808 e 1821, além de outras medidas propulsaras do nosso progresso, tentou desenvolver aqui a siderurgia. [...] As nossas condições econômicas eram precárias e mesmo nas proximidades de 1850, as nossas importações suplantavam em valor as exportações. A Inglaterra nos proporcionava empréstimos, com que supríamos a deficiência de nossa balança de pagamentos.

Será, pois sob a inspiração liberal que no recém criado Império do Brasil: nasce a primeira Constituição do Brasil, a Constituição Imperial de 1824, sob a inspiração liberal. Para Vasconcelos:

> A Constituição de 1824 foi produto de um processo dialético travado entre conservadores e liberais. Apesar do ambiente hostil caracterizado pelo catolicismo ibérico, pela tradição lusitana do autoritarismo político, o liberalismo consegue se fazer presente na Carta Constitucional de 1824 e na cena política do Império.

O tratamento conferido à propriedade como um direito absoluto do proprietário, garantindo a sua utilização plena, evidencia o valor liberal incorporado pela Constituição Monárquica Brasileira. Veja-se no artigo 179, XXII:

> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...] XXII. E' 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 elle préviamente indemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

O Brasil, necessitava acompanhar o movimento de modernização que ocorria no periodo. O aparato legal brasileiro, precisava dar suporte a uma nova configuração territorial que se anunciava, assim, buscou regulamentar a questão fundiária no Império do Brasil, qual seja buscou, regulamentar, as pendências do Brasil Colonial e, não deixou, em suspenso, a questão da função social da propriedade, na medida em função social da propriedade, compreendida essa, como "exigência de uso público da propriedade", podendo ser exigível, mediante comprovação de necessidade e, o que nos deixa perceber o art. 179 da Constituição monárquica de 1850, acima referido.

E, nesse contexto é que nasce a Lei de Terras (Lei n.º 601, de 18 de

setembro de 1850) e, se dá início a formação de um mercado de terras no País. Instituída a Lei de Terras, esta, já em seu artigo primeiro, muda a forma tradicional de aquisição de terras: agora só por meio da "compra e venda", a exceção daquelas que se situam nos limites do Império. Proíbem-se no Artigo 2º os apossamentos. Veja-se:

> Art. 1º Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente. Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessórios entre heréos confinantes (Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850).

Mas, a nova Lei regulamentou a temática fundiária, a partir de uma perspectiva moderna, na qual a terra era entendida como uma mercadoria. A partir de então só se poderia adquirir terras por compra e venda. Excetuavam-se as terras em zona de fronteiras com os países limítrofes do então Império português, na América latina.

Duas leituras são possíveis de se "fazer" nestes dispositivos: a primeira é a de que se colocou um fim nas benesses da 'doação de terras' e, a segunda é a de que o território brasileiro poderia continuar a se expandir, para alem da linha demarcatória do vetusto "Tratado de Tordesilhas".

E o que nos diz a segunda parte do artigo 1º da Lei de terras quando permite por meio da gratuidade, a aquisição de terras nas áreas de fronteira. Vejamos: "Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente".

De resto, não seria mais permitido obter terras por meio de posse. Aqueles que já ocupavam algum lote receberiam o título de proprietário. A única exigência era residir e produzir nesta localidade. Mas, não faltou críticas a Lei de Terras e, sobre a política de distribuição de terras. Neste

sentido, Darós (2019), registra:

> [...] a Lei de Terras implementou novas normas que viabilizaram a prática de antigos costumes de expansão dominial: muitos proprietários que, por concessão, herança ou compra, possuíam sesmarias não confirmadas, além de posseiros que usurparam ou compraram de outros posseiros grandes faixas de terras oficialmente devolutas, aproveitaram as possíveis interpretações sobre os institutos jurídicos de sesmaria e posse normatizadas pela Lei de Terras para ampliarem seus domínios sobre terras de indígenas e de posseiros pobres, lavradores e criadores caboclos.

Entretanto, a literatura especifica que trata da análise da efetividade histórica da Lei de Terras tem demonstrado a que uma das grandes tarefas da Lei de Terras de 1850 foi a de definir critérios jurídicos gerais para ordenar situações que vinham se realizando historicamente com base em costumes e tradições.

Para Silva (2015), o que ela consolida, mas, não consegue realizar definitivamente no espaço de tempo entre sua promulgação, regulamentação e o fim do Regime Imperial é a questão da efetividade da nova concepção adotada, o processo de compra e venda, vez que:

> [...] é uma nova concepção sobre a terra, seu uso e especialmente sobre a propriedade. Como concepção, portanto, o caminho percorrido para lhe dar efetividade prática foi extremamente longo. E, talvez essa passagem ainda não se tenha realizado, haja vista que os conflitos agrários que marcam o Brasil atual guardam relação íntima com as mudanças que foram alavancadas com essa Lei e com a permanência, ainda nos dias atuais, de diferentes modos de definir o que é a "propriedade" da terra. [...].

Enfim, a inovação trazida pela Lei de Terras, o processo de compra e venda, que representa uma concepção, novel para o periodo, representou o resultado de um embate político travado por cerca de sete anos no Parlamento brasileiro entre liberais e, conservadores.

Apesar do embate, tanto a Constituição de 1824, como a de 1891 deram tratamento semelhante ao direito de propriedade, veja-se o artigo 179, da Constituição de 1824:

> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, **e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império**, pela maneira seguinte. [...]. (Destacou-se).

E, neste mesmo patamar, a Constituição de 1891 que foi a segunda do país, mas a primeira desde que o Brasil passou a ser uma República, também o garantiu o direito de propriedade no artigo 172, veja-se:

> Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, a segurança individual e **à propriedade**, nos termos seguintes. [...] (Destacou-se).

Influenciadas pelas constituições liberais americana (de 1787) e, francesa, (de 1789), tratando o direito de propriedade em toda a sua plenitude, apesar do Regime Monárquico, em que se vivia, inscreve disposição constitucional que garantiu a propriedade, como fundamento dos direitos civis dos cidadãos brasileiros, assegurando o exercício do pleno do Direito de Propriedade, mesmo em contraposição ao Regime Monárquicos que se vivia.

E, na mesma sintonia, a primeira Constituição republicana (1891) assegurou a igualdade legal entre os cidadãos brasileiros e, garantiu tambem a segurança individual e o direito à propriedade.

4. A REPÚBLICA E O MERCADO DE TERRAS: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS.

Como seu viu a implantação de um Mercado de Terras no País, representado pelo processo de compra e venda de terras, hoje, já não representa uma 'novidade do momento histórico atual', vez que este foi criado,

formalmente, com o auxílio do Estado brasileiro a partir da Lei de Terras de 1850, que teria como um de seus objetivos, a proibição da ocupação de terras devolutas, ou seja, pertencentes ao Estado, que estivessem temporariamente e/ou ocasionalmente em mãos de particulares. Portanto, a referida lei condicionou a possibilidade jurídica e institucional de ocorrência de negócios com terras no Brasil, podendo ser considerada como um marco na constituição do mercado de terras rurais brasileiras.

E, como não poderia deixar de ser, hoje, a Constituição de 1988, ao tratar da Política Agrícola dedica um artigo para traçar os parâmetros que regularão e limitarão a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural no País. Trata-se do artigo 190 integra a Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária do País. O artigo 190 dispõe o seguinte:

> 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.

Qual seja é a reafirmação de que a terra agrícola, não terá mais como regra a doação. Há um mercado de terras, a funcionar no Brasil hoje, sendo que a sua regulação tem parâmetros constitucionais.

4.1. O mercado de terras e a valorizaçao das terras na atualidade

Para se inteirar da dinâmica de funcionamento do mercado terras, hoje, há que registrar que, de forma relativamente recente, a realidade agrária brasileira vem passando por um processo de modernização de seus métodos produtivos.

Isto decorre, de um processo de modernização, no campo decorrente da utilização, crescente, de máquinas e insumos agrícolas que, tem aumentando a produtividade do setor. E, isto não está acontecendo ao acaso.

Fruto de políticas governamentais de incentivos à produção agrícola, houve a expansão não só da produção interna de grãos, voltada à produção de alimentos para a população brasileira, mas, tambem, criou-se espaço no mercado internacional de produtos agrícolas, via a exportação de grãos. O que sem dúvida fez crescer o mercado de terras brasileiras, já existente.

Dois momentos históricojurídicos marcam esta trajetória: a) na Década de 30, a política governamental, que passa a história como: "Marcha para o Oeste" e, b) já na década de 60 outra estratégia política, esta por meio dos governos militares que ficou conhecida pelo lema "Integrar para não Entregar", esta, voltada para a Amazonia.

A chamada "Marcha para o Oeste, ocorreu no periodo conhecido como "Estado Novo". Idealizada, no amago do programa de Governo, do então Presidente Getúlio Vargas, buscou construir "o sentimento de patriotismo e nacionalismo" na população brasileira a partir de uma agenda que traduzisse a unidade e a identidade nacional (Schwab, 2009).

Em um discurso de 1938 o Presidente Getúlio Vargas ressaltou a importância econômica e histórica, do Oeste do País e, destacava que o Oeste continha "a pura essência da identidade nacional" que alavancaria o progresso da nação. Em seu discurso ressaltava:

> O verdadeiro sentido de brasilidade é a marcha para oeste. No século XVIII, de lá jorrou a caudal de ouro que transbordou na Europa e fez da América o continente das cobiças e tentativas aventurosas. E lá teremos de ir buscar: os vales férteis e vastos, o produto das culturas variadas e fartas; das estradas de terra, o metal com que forjara os instrumentos da nossa defesa e de nosso progresso industrial. (Vargas, 1938, p. 124).

Já a Política Governamental instalada na Década de 60 e, que teve reflexos diretos na expansão da produção agrícola levada a efeito no período da Ditadura Civil-Militar (1964-1985) e, segundo a literatura especializada teve como diferencial a maior mobilização de recursos econômicos, políticos e administrativos voltados a garantir a efetiva execução do projeto. O Projeto idealizado, dentro de um discurso nacionalista, sob o lema "Integrar para não entregar", era voltado sobretudo para a Amazonia (Wolf et al).

Corroborando com esse entendimento Kiouy (1998, p. 80), salienta que:

> A partir de meados dos anos 60, como parte do processo de industrialização e de abertura da economia brasileira para o capital multinacional, o Estado

> age criando condições através de políticas de crédito ou acionando incentivos fiscais e coordenando, ele próprio, o processo de instalação e expansão da "indústria para a agricultura" no país. No caso da indústria de fertilizantes [...].

Para alguns autores[8], no entanto, este novo impulso para a expansão da produção agrícola no Brasil e, que segue a concepção de uma "Marcha para o Oeste" dos anos 1970, está relacionado a eventos de abrangência global que modificaram a divisão mundial do trabalho (DIT), em cuja ideia subjacente está o direcionamento de uma especialização produtiva global, já que cada país fica designado a produzir um determinado produto ou partes do mesmo, dependendo dos incentivos oferecidos em cada país.

Esse processo se expandiu na mesma proporção que o capitalismo. Entretanto, não se pode deixar de mencionar aqui, no período da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), o estabelecimento das diretrizes, dadas pelo Estatuto da Terra sobre a questão da função social da propriedade, quando este a trata na SEÇÃO II: Das Terras Particulares em seu artigo 12 e 13, Veja-se:

> Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei. Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social.

Neste sentido e, que Oliveira e Versola (2017, p.10) em seus estudos sobre a questão do Princípio da função social, afirmam que: "a conceituação de "função social da propriedade" leva à leitura de um rol de comportamentos esperados do proprietário, pois é do modo de exploração do bem que se terá um efeito, uma consequência sobre a dimensão coletiva [...] e que Varella (1998, p. 85) acrescenta que:

[8] GASPAR, Ricardo Carlos. A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3312. Acesso em: 10 maio 2024.

> [...] O Estatuto da Terra foi um grande passo legislativo. Trouxe diversos conceitos novos, marcando uma nova fase no direito positivo, como o Imposto Territorial Rural progressivo, a definição dos contratos de trabalho rurais, além de apontar elementos concretos para averiguação do grau de cumprimento da função social da terra, com vistas ao estímulo à produção e também à produtividade.[9]

Ao lado disso, a expansão da soja no Brasil e a possibilidade de competir no mercado internacional estão relacionadas a mudanças na política brasileira de comércio com as Américas durante o governo de Richard Nixon (1969-1974). Entretanto, a adoção de um sistema de câmbio flutuante pelo então Presidente dos Estados Unidos acaba por remoldar o sistema econômico mundial, cujo reflexo e a criação por uma demanda por novas áreas produtoras, o que acabou por fomentar uma política de colonização e expansão interna brasileira.

E, em meados da referida década de 70, segundo Almeida (2021) a produção de soja, que estava concentrada na parte meridional do país, iniciou a expansão para o Centro-Oeste, para a Amazônia e, para o oeste baiano. Nesta época, começam as grandes obras rodoviárias como a Transamazônica, a Belém-Brasília e, a BR364, que ampliou a malha viária do país. Foram realizados investimentos na Infraestrutura de acesso à Região. Hoje, considerada um eixo fundamental de conexão entre Mato Grosso, Minas Gerais e São Paulo. A Rodovia BR-364/MT, será o principal corredor de escoamento de grãos oriundos de Rondônia, e também atenderia a demanda logística de parte do oeste e norte de Mato Grosso. As cargas que passariam pela região da BR-364/MT são, em sua maioria, depois transportadas para o terminal rodoviário Ferronorte, de onde seriam destinadas para o Porto de Santos (SP) que de lá seguiriam para o mercado consumidor internacional.

Neste diapasão, Flexor e Leite (2016), têm chamado a atenção, para o fato de que os investimentos do setor financeiro, historicamente avesso à imobilização de capital, especialmente na compra de terra, um mercado

[9] VARELLA, Marcelo Dias. Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Editora de direito, 1998.

caracterizado pela baixa liquidez ter demonstrado um interesse global por terras (relativamente abundantes) da América Latina, com especial destaque ao Brasil, Argentina e Uruguai e, da África o que tem provocado uma elevação dos preços das terras agricultáveis.

Os países onde esses recursos são mais abundantes, como é o caso do Brasil, ganharam uma posição de destaque dada a sua capacidade de prover alimentos à crescente demanda mundial. Todavia, Flexor & Leite, (2016) apoiados em dados do Banco Mundial sinalizam que:

> [...] a busca por terra não estimula a produção de todos os alimentos. Ela privilegia desproporcionalmente um pequeno grupo de produtos agropecuários, principalmente aqueles auferindo maiores rendas e contando com maiores mercados globais. O estudo do Banco Mundial, por exemplo, constata que o crescimento da produção agrícola e das demandas e transações de compra de terras, se concentra na expansão de oito commodities: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, sendo que a participação brasileira se dá fundamentalmente nos três primeiros produtos (Banco Mundial, 2010).

Neste sentido, é que Flexor e Leite (2016), afirmam que esse movimento de "produção agrícola e das demandas e transações de compra de terras" exige uma contrapartida do Estados:

> [...] a) seja para estabelecer um **marco regulatório no processo de expansão das atividades ligadas ao agronegócio** (motorizadas pelo capital nacional) e na entrada de capitais internacionais no setor agroindustrial e fundiário em território nacional; b) seja, ainda, **para amparar e/ou fomentar o drive externo das aplicações do capital agroindustrial doméstico em outras regiões**, como a África lusófona, por exemplo. Isto por que há, sem dúvida, um aumento dos preços das commodities agrícolas desde meados dos anos 2000, A questão da disponibilidade de recursos naturais da agenda internacional. (Destacou-se).

Para os autores acima, observa-se, que tal "processo de expansão das atividades agrícolas" ou do "atividades do agronegocio" com fomento de capital estrangeiro nota-se também o surgimento, cada vez mais frequente, de empresas especializadas na corretagem imobiliária vinculada à limpeza, preparo e venda de novas áreas para grupos privados (nacionais e estrangeiros), o que vale tanto para o setor de grãos quanto para o setor sucroalcooleiro.

A este respeito, a literatura especializada tem sinalizado que, entre outras consequências desse processo, ao lado de uma crescente valorização dessas terras, tem-se, também, o aumento de preço das mesmas. Isto, por que, simultaneamente, ao processo de valorização, a terra agrícola passou a ser objeto de especulação, onde uma acentuada valorização, apresenta um substancial crescimento de seu preço, embora esta demonstre ser a sua rentabilidade compatível com outros ativos do mercado financeiro (Killen, T.2023).

Para o autor acima, não por acaso, ao longo das últimas décadas, vários agentes econômicos de diferentes setores, mesmo não envolvidos com o setor agrícola, passassem a adquirir terras, mesmo que, apenas, para especulação. Por outro lado, os mercados imobiliários rurais consideram a terra como parte mercadoria (commodity) e parte ativo de capital. Ocorre que como uma commodity, seu preço é mediado pela oferta e pela demanda e, como um ativo de capital, as propriedades aumentam de valor com o investimento em infraestrutura na propriedade e, em culturas perenes que geram fluxo de caixa no curto prazo, como café, cacau e dendê, bem como espécies de madeira que pagam um dividendo substancial no médio prazo.

Foi possivel identificar em nosso País, vários tipos de publicações oficiais sobre a questão do valor econômica da terra. A Embrapa Territorial em recente publicação intitulada "Estimativa do valor econômico de mercado das terras imobilizadas para preservação ambiental no Brasil com a utilização do Cadastro Ambiental Rural" de parte da Embrapa Territorial discute a questão do preço da terra e seus condicionantes. Nesta sintonia, tambem estudiosos, não ligados ao setor público, também tem sinalizado que:

> O preço da terra é uma síntese de duas principais características dentro do espaço geográfico, as produtivas e especulativas, e ambas refletem a situação de sua estrutura de mercado, que está determinada pelo seu entorno socioeconômico e político (Plata, 2006).

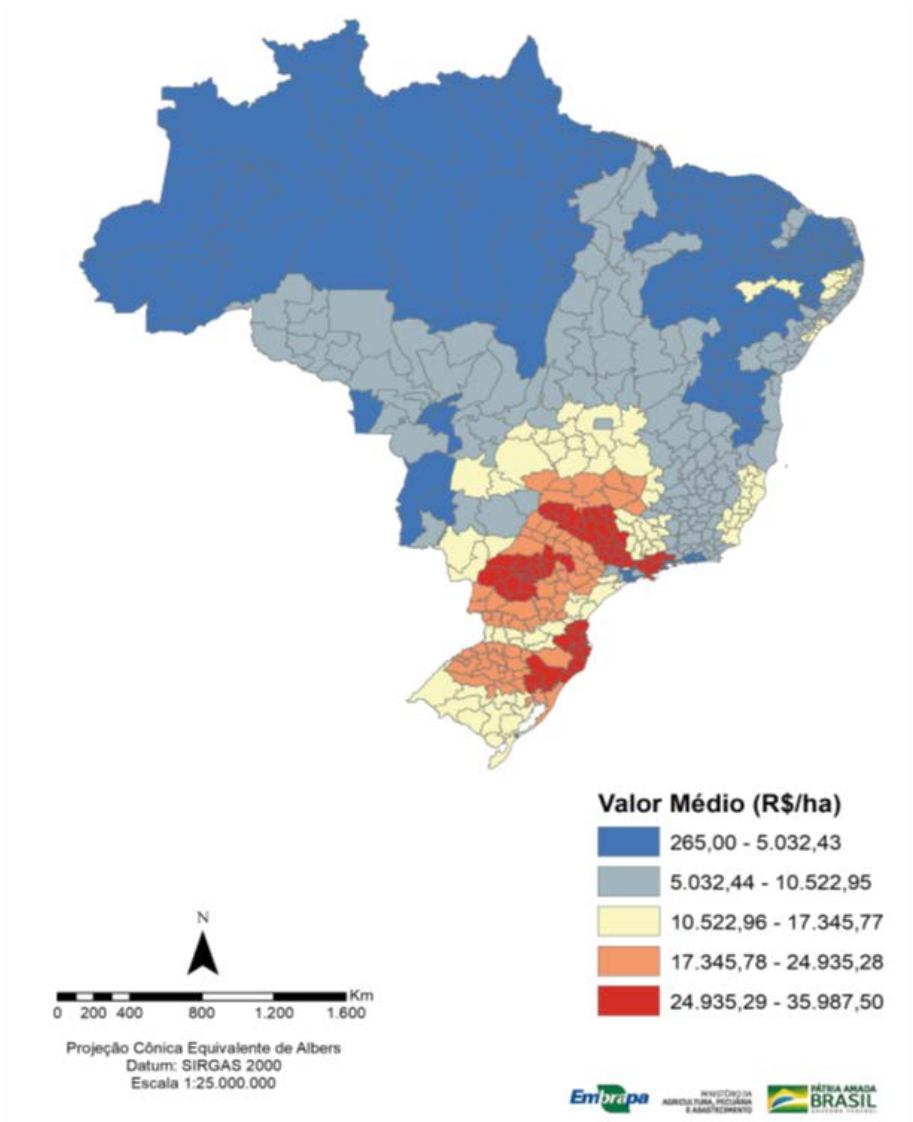
Assim, parece ser óbvio que na composição do preço da terra rural não se leva em conta, apenas, a sua qualidade produtiva, mas, tambem a possibilidade de especulação que o próprio mercado pode fazer sobre ela.

Sinaliza, ainda, que o preço do hectare de terra no Brasil chega a R$ 14,3 mil na média nacional, mas varia até 26 mil vezes dependendo da região. Por outro lado, afirma que, que por meio do preço da Terra Agrícola o que se observa e que o Brasil tem participação relevante no mercado internacional e lidera a produção e a exportação de uma dezena de produtos agropecuários. Sendo a Agricultura a principal fonte de prosperidade em ampla área do Brasil.

Neste diapasão, afirma que a Agricultura brasileira, emprega mais de 32 milhões de trabalhadores, o que corresponde a mais de 33% dos empregados no País, sendo responsavel, assim, para os menores índices de desemprego.

Observa-se pelo documento in comento que, dada a importância econômica que a Terra Rural tem para o Brasil que a área possível de ocupação e exploração, seja para o plantio ou para a pecuária, o seu uso tem sido delimitado pelas "legislações vigentes, que desde 1943 impuseram limites para o manejo das florestas presentes e, mais recentemente, percentuais totais de uma propriedade a serem mantidos com cobertura vegetal nativa, a título de reserva legal (RL) e de áreas de preservação permanente (APPs)" (revista EMBRAPA Territorial Doc. 128).

Nesta sintonia, revela, o texto da revista Embrapa Territorial que, o preço da terra é uma síntese de duas principais características dentro do espaço geográfico, as produtivas e especulativas, e ambas refletem a situação de sua estrutura de mercado, que está determinada pelo seu entorno socioeconômico e político (Embrapa Territorial, Doc.128).

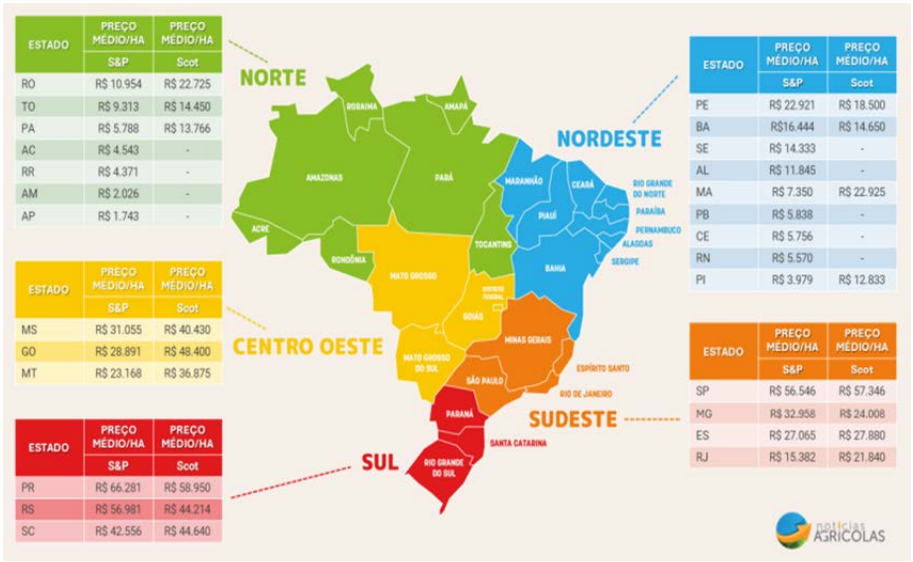


Fonte: EMBRAPA Territorial Doc.128.

Revela, assim, que o valor dos preços aplicados no mercado brasileiro, faz a relação do preço e, a área de reserva legal. Talvez por isso, as áreas de menor valor recaiam sobre, onde se localizam a Amazonia, dadas as restrições ambientais que recaiam sobre elas.

Outra contribuição analítica e visual importante vem da Revista Política Agrícola, tambem da EMBRAPA.

Esta destaca o grande diferencial de preços de terras para plantio de grãos entre o Centro-Oeste e o Nordeste, região essa que seriam bem mais acessíveis em termos de preço do que o Centro Oeste. Ocorre que a acessibilidade de preços praticados na Região Nordeste, sobretudo, na Região denominada, vulgarmente, como Matopiba (Maranhão/Tocantins/Piauí/Bahia) de fato, vem se destacando como Região de nova "Fronteira Agrícola".



ESTADO	PREÇO MÉDIO/HA S&P	PREÇO MÉDIO/HA Scot
RO	R$ 10.954	R$ 22.725
TO	R$ 9.313	R$ 14.450
PA	R$ 5.788	R$ 13.766
AC	R$ 4.543	-
RR	R$ 4.371	-
AM	R$ 2.026	-
AP	R$ 1.743	-

ESTADO	PREÇO MÉDIO/HA S&P	PREÇO MÉDIO/HA Scot
PE	R$ 22.921	R$ 18.500
BA	R$16.444	R$ 14.650
SE	R$ 14.333	-
AL	R$ 11.845	-
MA	R$ 7.350	R$ 22.925
PB	R$ 5.838	-
CE	R$ 5.756	-
RN	R$ 5.570	-
PI	R$ 3.979	R$ 12.833

ESTADO	PREÇO MÉDIO/HA S&P	PREÇO MÉDIO/HA Scot
MS	R$ 31.055	R$ 40.430
GO	R$ 28.891	R$ 48.400
MT	R$ 23.168	R$ 36.875

ESTADO	PREÇO MÉDIO/HA S&P	PREÇO MÉDIO/HA Scot
SP	R$ 56.546	R$ 57.346
MG	R$ 32.958	R$ 24.008
ES	R$ 27.065	R$ 27.880
RJ	R$ 15.382	R$ 21.840

ESTADO	PREÇO MÉDIO/HA S&P	PREÇO MÉDIO/HA Scot
PR	R$ 66.281	R$ 58.950
RS	R$ 56.981	R$ 44.214
SC	R$ 42.556	R$ 44.640

Fonte: Revista Política Agrícola, 2016.

Isso se deve, em muito a acessibilidade de preços praticados na Região que tem estimulado Empresas Financeiras Internacionais a passarem a atuar no mercado de terras local, gerando mudanças no perfil do agronegócio e estimulando a comercialização de terras Local, dado o valor do seu custo. Diga-se, não só empresas agrícolas, mas também financeiras, na região automotivas e petroleiras. Mendonca[10], revela que, no Mato-

[10] MENDONÇA, M.L. **Avanço do Agro e a financeirização da terra no MATOPIBA**. Disponivel em: https://br.boell.org/pt-br/2021/11/18/avanco-do-agro-e-financeirizacao-da-terra-no-matopiba. Acesso em: 12 jul.2024.

piba, aproximadamente um terço da população é rural, e sua densidade demográfica é relativamente baixa. Mesmo com forte migração [...] sendo que "A estrutura agrícola possui forte característica de concentração da produção, e na grande maioria dos estabelecimentos rurais é baixa a renda bruta, indicando um quadro de dicotomia entre ricos e pobres".

Isto tem demandado, Politicas Publicas de acompanhamento a População Local[11], vez que a instabilidade política e econômica são os principais fatores que afetam no preço da propriedade rural, uma vez que a mudança de orientação política, com novas propostas e diretrizes, podem gerar desafios as vezes intransponíveis, para o produtor rural.

5. CONSIDERAÇOES FINAIS

O cenário históricojurídico brasileiro foi o pano de fundo, no qual se pretendeu discutir como se deu o desenvolvimento e o controle da propriedade rural no Brasil, perpassado, este, pelo conceito de função social da propriedade e valorização da propriedade no mercado de terras. Verificou-se que o desenvolvimento de políticas agrárias por parte do Estado brasileiro, nas diferentes épocas históricas equacionaram os problemas que cercaram a propriedade rural, por diferentes meios, seja regulamentando o uso da terras, pelo cumprimento da função social, seja abrindo o espaço brasileiro por meio da ocupação de terras, ainda não exploradas no interior do Brasil, de forma a desafogar, espaços já saturados pela uso intensivo e proibitivo de maior exploração econômica, mas sobretudo meio da modernização e da tecnificação da agricultura.

Nos diferentes momentos históricos jurídicos brasileiros isso foi um constante. Observa-se, sobretudo, que estavam presente, já nas leis e ordenamentos que regularam desde as Sesmarias, a atenção com a função social da propriedade, pois, o que não ficou a descoberto nos demais dispositivos constitucionais, que lhe seguiram.

[11] Revista Política Agrícola. Ano XXV – Nº 4 – out./nov./dez. 2016, p.32.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luciana Schleder. **Significados locais da colonização interna no norte mato-grossense.** Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v.23, e202101, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202101. Acesso em 10 maio 2024.

Assis, Luiz Gustavo Bambini de. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 103 p. 781 - 791 jan./dez. 2008. Disponível em: file:///D:/Downloads/ljbalaba,+v103_2008_32.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

BARROSO, M. **Os impactos das mudanças climáticas na produção agrícola do Brasil.** Disponivel em: nc.org.br/_Fe67RXNz3SQD7rsaAsd-QEALw_wcB. Acesso em: 09 agost. 2024.

BEITUM, Rodrigo Valverde. **Crédito rural, agricultura e regime militar:** a política de desenvolvimento agrícola (1965-1979). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Assis, 2012.

BRASIL, **Constituição de 1824.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição de 1891.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850.** Disponivel em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

CAVALCANTE,J.L. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra.** Texto2. Revista Histórica. Disponivel em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/ LeideTerra.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

DARÓS, Flavia. **A Guerra do Contestado e a Lei de Terras imperial:** um estudo de caso da Fazenda Figueiredo (Lages, 1855-1917). Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/maracanan/article/view/44120/32010. Acesso em: 22 jun. 2024.

Diniz, Mônica. **Sesmarias e posse de terras:** política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Histórica Online ISSN: 1808-6284. Artigo publicado na edição n.º 2 de junho de 2005. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br//edicao02/materia03/. Acesso em: 22 jun. 2024.

FERRO, A, B; CASTRO, E.R. **Determinantes dos preços de terras no Brasil:** uma análise de região de fronteira agrícola e áreas tradicionais. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000300010. Acesso em: 23 maio 2024.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **A reforma agrária na Constituição brasileira.** Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-reforma-agraria-na-constituicao-de-1988/1762111453. Acesso em: 08 jun. 2024.

FLEXOR, Georges & LEITE, Sergio Pereira. **Mercado de Terra, Commodity Boom e Land Grabbing no Brasil.** Texto de Conjuntura nº16. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA. Disponível em: https://oppa.net.br/acervo.php Acesso em 10 Jun. 2024.

FORSTER, Germano de R. **A privatização das terras rurais.** Barueri/SP: Manolo, 2023.

FURTADO, C. **Pequena introdução sobre o desenvolvimento.** São Paulo: Nacional, 1989.

GASPAR, Ricardo Carlos. **A trajetória da economia mundial:** da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3312. Acesso em 10 maio 2024.

Killeen, Timothy J. in. Mongabay Series: CAPÍTULO 4. **Terra: a mercadoria definitiva**, Disponível em: https://brasil.mongabay.com/by/timothy-j-killeen/. Acesso em: 05 jun. 2024.

KOURI, Jofre. **Processo de modernização tecnológica na Agricultura do Nordeste brasileiro.** Dissertação de Mestrado. Paraíba: UFPB, 1998, p. 80.

LIMA, Cirne. **Pequena história territorial do Brasil:** Sesmarias e terras devolutas, 1954, p.11-28 passin.

MARTINS, André Sodré. **Modernização conservadora e o projeto da ditadura militar para a agropecuária nacional:** as relações entre a elite latifundiária e os governos militares. 2023. Trabalho de Conclusão de

Curso (Graduação) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2023. Disponível em: https://bdta.abcd.usp.br/directbitstream/7244c2ea-0dd2-40ca-80b4-ea814b7d1f95/TCCAndreSodreMartins.pdf . Acesso em: 08 jul. 2024.

MENDONÇA, M.L. **Avanço do Agro e a financeirização da terra no MATOPIBA**. Disponivel em: https://br.boell.org/pt-br/2021/11/18/avanco-do-agro-e-financeirizacao-da-terra-no-matopiba. Acesso em: 12 jul. 2024.

MOTTA, Marta. **Nas Fronteiras do Poder:** conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

NOZOE, N. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia**. Encontro ANPEC: 2005. Disponivel em: https://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

OLIVEIRA; VERSOLA. **Princípio da função social da propriedade frente à reforma agrária.** Disponivel em: https://www.unifeg.edu.br/revista/artigos-docentes/2017/Principio_da_funcao_social.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

PEREIRA, L.M.P. **As Sesmarias em Portugal e no Brasil:** A Colonização do Brasil Analisada por meio das cartas de doação e dos forais. Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis (UNESP), 2010.

PLATA, L. E. A. **Dinâmica do preço da terra rural no Brasil:** uma análise de Co integração. In: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (Org.). Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2006. p. 125-153.

PortugaL. **Alvara de 05.10.1795.** Disponível em: https://arisp.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/02/alvara-de-5-de-outubro-de-1795-dig.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

PRADO Junior, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. Colônia. 6.ed. Brasiliense.1961. p.17-19.

Revista POLÍTICA AGRÍCOLA. Ano XXV, n.º 4, out./nov./dez. 2016, p.32.

Revista. EMBRAPA Territorial Doc. 128. **Estimativa do valor econômico de mercado das terras imobilizadas para preservação ambiental no**

Brasil com a utilização do Cadastro Ambiental Rural. ISSN 0103-7811 Outubro / 2019.

SAVIANI, Demerval(coord.). **HISTEDBR** - Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil, F,E, UNICAMP. 2006. Disponivel em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/search/node. Acesso em: 24 fev. 2024.

SCHWAB, Mariana de Castro. **Nacionalismo, políticas sociais e Marcha para o Oeste nos artigos de Paulo de Figueiredo durante o Estado Novo** (1937-1945). In: XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH. Fortaleza, 2009. Anais. Fortaleza: UFCE, 2009.

SILVA, Marcio Antônio Both. **Lei de Terras de 1850:** lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar uma quinta parte da atual população agrícola. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 35, n.º 70, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbh/a/FmYs48dr3PBSQ9JxhrG5ckK/Formt=pdf. Acesso 25 mar. 2024.

SJMONSEN, Roberto C. **Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos**, São Paulo: Cia Nacional, 1973, p.9.

TIERRA, Pedro. **A estrela imperfeita**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. 84p. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2021/10/Estrela-imperfeita2-v5-1-1.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

VARELLA, Marcelo Dias. I**ntrodução ao direito à reforma agrária:** o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: direito, 1998.

VARGAS, Getúlio. **A Nova Política do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VASCONCELOS, Diego de Paiva. **O liberalismo na Constituição Brasileira de 1824.** Dissertação de Mestrado. Univ. Federal de Fortaleza. CE. 2008. Disponivel em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp049092.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

WOLFART, C, et All. **Aspectos da modernização da agricultura durante a ditadura civil militar brasileira** (1964-1985): vínculos, métodos e estratégias. Projeto História, São Paulo, v. 68, p. 79-112, Maio-Ago., 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.23925/2176-2767.2020v68p79-112. Disponivel em: file:///D:/Downloads/48242-Texto%20do%20artigo-146373-1-10-20200811%20(1).pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.



U.B.A.U

UNIÃO BRASILEIRA DOS AGRARISTAS UNIVERSITÁRIOS



ISBN: 978-65-997361-2-4

CBL

9 786599 736124