

LEI Nº 8.629/1993

COMENTADA POR
PROCURADORES FEDERAIS

JUNIOR DIVINO FIDELES
COORDENADOR

2ª EDIÇÃO

Revisada e atualizada.
Conforme Lei nº 13.001/2014,
Lei nº 13.465/2017 e
Decreto nº 9.311/2018.



LEI Nº 8.629/1993

COMENTADA POR
PROCURADORES FEDERAIS

Junior Divino Fideles
Coordenador

2ª EDIÇÃO

Revisada e atualizada

Uma contribuição da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Agrário.

Autores

Cecília Freitas de Aranha Menezes

Carlos Henrique Naegeli Gondim

Gilda Diniz dos Santos

Junior Divino Fideles

Maria Rita Reis

Renata Silva Pires de Carvalho

Valdez Adriani Farias

Brasília-DF
INCRA
2018

EXPEDIENTE

Presidente da República

Michel Temer

Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República

Eliseu Lemos Padilha

Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Leonardo Góes Silva

Procurador-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Junior Divino Fideles

Subprocuradora-Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Viviane Amaral Souza

Coordenador-Geral Agrário da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Carlos Henrique Naegeli Gondim

Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos e Administrativos da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Mauro Sérgio dos Santos

Coordenadora-Geral de Orientação ao Contencioso Judicial da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra

Maria Rita Reis

Jornalista

Flávio Divino Freitas Pinto

Assistente

Fernando Costa Santos

Diagramação e Capa

Renan Nunes

Foto capa:

Colheita de Café. 1958 - Cândido Portinari.

(Direito de reprodução gentilmente cedido por João Cândido Portinari)

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra
www.incra.gov.br

Advocacia-Geral da União – AGU

Procuradoria-Geral Federal – PGF

Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra – PFE/Incra
www.agu.gov.br/pfeincra

Reprodução permitida desde que citada a fonte

Distribuição gratuita

Disponível nas páginas

(www.incra.gov.br e www.agu.gov.br/pfeincra)

Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra.

Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais. 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018.

368p.

ISBN: 978-85-61615-03-1

1. Reforma Agrária. 2. Direito Agrário. 3. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. 4. Lei nº 8.629/1993

CDD 340.05

SUMÁRIO

Prefácio	5
Nota à Segunda Edição	9
Introdução à Primeira Edição	13
Comentários à Lei nº 8.629/1993.....	15
Art. 1º	17
Art. 2º	21
Art. 2º-A	57
Art. 4º	61
Art. 5º	77
Art. 6º	97
Art. 7º	107
Art. 8º	111
Art. 9º	115
Art. 10	125
Art. 11	135
Art. 12	139
Art. 13	157
Art. 16	171
Art. 17	175
Art. 18	187
Art. 18-A	217
Art. 18-B	223
Art.19	229
Art. 19-A	239
Art. 20	245
Art. 21	251
Art. 22	255
Art. 22-A	259
Art. 23	261
Art. 24	267
Art. 25	271
Art. 26	275
Art. 26-A	283
Art. 26-B	287
Art. 27	291
Art. 28	297
Referências	301
Anexo	
I – Contextualização	309
Nota Técnica AGU/PGF/PFE/INCRA/G/Nº02/2006	311
Nota Técnica AGU/PGF/PFE/INCRA/G/Nº 05/2008	315
Nota Técnica AGU/PGF-PFE-INCRA/G/Nº03/2009.....	321
Acórdão na Apelação nº 0804835-55.2017.4.05.8300 do TRF da 5ª Região	335
Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018	339
Decreto nº 9.424, de 26 de junho de 2018	359

Prefácio

Direito à Interpretação e Interpretação do Direito

O Direito é uma ciência, arte ou profissão estranha. Diferente dos princípios e regras morais e religiosos, o Direito não tem rigidez, precisa que, sempre e a cada momento, seja dito e redito e seja novamente dito que o dito deve ser ou não deve ser dito. Por isso, o trabalho dos cientistas, artistas e profissionais do direito está sempre ligado à interpretação, dizer o que quer dizer, o Direito e, nessa eterna exegese, vai se misturando à precisão neutra do cientista, à paixão do artista e à necessidade prática do profissional. Nenhum jurista pode ser uma coisa só, nem o juiz, nem o Ministério Público, nem o advogado, nem o procurador, nem o professor, nem o escritor estão imunes a essas três faces do Direito. Principalmente, quando o Direito se confunde com a lei, como nos fez crer toda a modernidade.

Alguns mitos foram sendo criados na modernidade e, entre eles, talvez o mais perverso e cruel é de que, quanto mais próximo da legalidade estrita, mais justo será o sistema. Esse mito é fruto de uma constatação pré-moderna, que se confirma cada vez que nos tempos modernos volta a ocorrer: quanto mais longe da legalidade, mais perto a injustiça. Entretanto, não basta ter leis, nem mesmo boas leis, para se aproximar da justiça. As leis não têm vida própria, nem os direitos, ambos precisam ser exercidos. E o exercício dos direitos estabelecidos na lei não poucas vezes é frustrado ou proibido pela interpretação da lei, da mesma ou de outra lei. Quanto mais regulamentado, mais passível de interpretação fica o direito a ser exercido. E daí, nesse jogo pendular, o mito da legalidade justa se perde porque, quanto mais vagas interpretações são possíveis, mais perto fica o direito da injustiça. Assim, a legalidade não é uma garantia da justiça, mas é seu pressuposto e, para que o pressuposto se cumpra, é preciso que as leis sejam entendidas e aplicadas para o bem comum.

Se esta, assim digamos, esquizofrenia do Direito vale para as relações interpessoais, fundadas nos contratos e suas leis, tanto mais para as relações públicas, os direitos públicos, estatais e coletivos. E, isso, por uma razão simples: para as relações interpessoais, o Direito é apenas uma regulação, para a ação pública é o fundamento. O princípio da legalidade acompanha o Estado e suas ações. As políticas públicas somente são legítimas se forem filhas da lei.

Esta explosiva mistura de legalidade, injustiça e direitos coletivos tornam o instituto jurídico da reforma agrária, e as políticas públicas que a acompanham,

passíveis de interpretações múltiplas e, na maior parte das vezes, contraditórias. Muito especialmente, porque o seu conceito e sua prática são marcados por profundas matrizes ideológicas. A partir do conceito, a interpretação da norma pode ser a mais variada. Será a reforma agrária necessária para aumentar a produtividade e remuneração do capital? Ou será para cumprir o direito coletivo do direito à existência pessoal produtiva e digna? Ou será para os dois? Ou será que está submetida à propriedade absoluta da terra? Ou será para a sustentabilidade, para a proteção da natureza e das relações de bem-estar entre trabalhadores e proprietários?

Enfim, dependendo da maneira como cada um responde a essas questões, vamos encontrar diferentes interpretações da norma. Ou, dito de forma mais clara e, quem sabe, menos técnica, cada um, dependendo de sua ideologia ou inserção social, lerá a norma como resposta a seus anseios, necessidades, sonhos ou interesses. Entretanto, não nos confundamos, aqui, exatamente aqui, entra o papel do jurista, aquele que é artista, cientista e profissional do direito. O papel do jurista é, em primeiro lugar, afastar interesses, sejam econômicos, políticos ou pessoais, é o seu papel de cientista. Mas, também, é seu papel olhar a realidade, suas mazelas e necessidades e, para isso, há de conhecer a vida não pelos textos jurídicos, mas pela multicolorida diversidade social. Quem conhece o mundo a partir da lei, não pode ser jurista. É necessário entender a sociedade em que vive, as gentes, os bichos e as plantas e, para o nosso caso, é necessário conhecer e amar a terra. Esse conhecimento da realidade lhe dará o caráter profissional para a busca de soluções dos problemas que conhece.

Embora afastado dos interesses, para que a mesquinhez não o iluda, e firmemente fincado na realidade, para que o devaneio não o atrapalhe, o jurista intérprete da norma tem que ser movido por esperança, a mesma esperança que o povo esculpiu na Constituição, para que seus princípios rejam, com justiça, o seu futuro. E a esperança é de que a aplicação da lei que se interpreta possa ajudar a construir um mundo melhor, mais justo e mais amistoso. Às vezes, porém, a lei não fora escrita para isso, mas, ao contrário, há leis que foram escritas apenas para restringir direitos, dificultar mudanças, impedir avanços, promover interesses. A lei é feita por homens e mulheres que têm os mesmos pecados dos intérpretes, com a diferença que o intérprete perde a natureza de jurista, se se deixar levar pela paixão ou por interesses, e o escritor de leis não, continua sendo representante de paixões e de interesses. Quando isso acontece, mais cuidadoso ainda tem que ser o intérprete, pois, os riscos são imensos. A lei aqui interpretada é desse tipo!

A lei, tal como editada em 1993, regulava os dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária. Nenhum outro dispositivo, princípio ou instituição, da constituição brasileira de 1988 é tão reticente enquanto a sua autoaplicabilidade do que a reforma agrária. Os artigos, para serem aplicados, exigem lei e, alguns, mais de uma. A lei foi, alguns anos depois, substancialmente alterada por medida

provisória que, tendo ficado no limbo criado pelo parlamento em 2001, nunca foi convertida em lei, mas tornou-se definitiva. Portanto, o que se está analisando é uma lei alterada por ato provisório destinado a durar para sempre

A medida provisória, que já estava na 56ª edição em 2001, quando a Emenda Constitucional nº 32 interrompeu as sucessivas edições e manteve definitivamente provisória as reedições anteriores, alterou substancialmente a lei nº 8.629/93. Esta lei, mudada pela medida provisória, é o objeto dos comentários deste livro. A lei, a de antes e a alterada, é uma mistura de interesses e submissões: se, por um lado, traça loas à reforma agrária, por outro, cria mecanismos que dificulta sua realização. Se fosse lida apenas a partir de interesses privados, poderia ser entendida como uma lei contra a reforma agrária, mas não poderia sê-lo porque a constituição é a favor, por isso é preciso modular o Direito inscrito nessa lei, de acordo com os princípios e o sistema e não contra eles.

Dura missão do jurista comentarista. Todo cuidado é pouco.

Mas a tarefa foi cumprida, com grandeza e equilíbrio, pelos procuradores e procuradoras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nesta obra. Essa era uma tarefa que só poderia ser cumprida por esses juristas, os encarregados não só de pensar, juridicamente, a política pública, chamada reforma agrária, colocando em prática a lei que a concretiza, mas, sobretudo, de defendê-la em juízo.

Por ser uma lei tão ideologicamente marcada sobre tema tão controvertido, é muito fácil escorregar para defesa de interesses ou posições políticas; é uma lei fácil de registrar como maquiavelicamente boa ou diabolicamente má, dependendo da posição que o intérprete queira defender. Eis sua dificuldade!

Os procuradores e procuradoras que subscrevem esta análise, entretanto, conseguiram, apesar das dificuldades, ser juristas, cientistas, artistas e profissionais do direito e, exatamente por isso, estão dando uma grande contribuição ao mundo jurídico, ainda que, no mundo real, cada um e cada uma sonhe com uma lei que consiga mais facilmente promover a reforma agrária, como uma política pública de justiça social, de proteção da natureza e de harmonia das gentes. Mas, isso, não se discute nos tribunais, mas nas praças públicas, e não é tarefa de juristas, mas de cidadãos. Aqui, nesta obra, os comentaristas são juristas e, por isso, estes comentários devem ser levados em consideração pelos administradores e pelos juízes.

Carlos Frederico Marés
Procurador do Estado do Paraná
Ex - Procurador Geral do Incra
Professor Titular da PUC/PR
Janeiro de 2011

Nota à Segunda Edição

No início de 2011, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra – PFE/Incra desincumbiu-se de um desafio que há muito se colocava: publicar a Lei nº 8.629, de 1993, comentada por seus procuradores, sistematizando a interpretação jurídica conferida pelos profissionais do Direito que cotidianamente lidam com esse diploma legal, na incumbência de realizar a reforma agrária.

A publicação foi muito bem recebida, tanto internamente no Incra e em sua Procuradoria, auxiliando e facilitando os trabalhos de seus servidores e procuradores, quanto externamente, contribuindo na discussão e compreensão pela sociedade, judiciário e academia, sobre o conteúdo da normatização afeta à reforma agrária.

Passados oito anos, constata-se a necessidade de atualização dos comentários e interpretações então publicados, notadamente em decorrência das mudanças pelas quais a Lei passou nesse período. No intervalo de três anos, a Lei nº 8.629, de 1993, foi alterada por duas medidas provisórias, editadas por governos diferentes e com perspectivas distintas para a política de reforma agrária. Sofreu relevantes modificações operadas pela Lei nº 13.001, de 2013, fruto da conversão da Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, e pela Lei nº 13.465, de 2017, resultado da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Além disso, dois decretos foram recentemente editados como regulamentos da Lei: o Decreto nº 9.311, de março de 2018, dispondo sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias assentadas; e o Decreto nº 9.424, de junho de 2018, que disciplina a concessão de créditos de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Aspectos relacionados à seleção dos beneficiários da reforma agrária, aos requisitos para a permanência dos assentados no programa e às condições de titulação provisória e definitiva das parcelas foram os mais alterados nesse período. Contudo, elementos importantes da fase de obtenção de terras, como a possibilidade de pagamento do imóvel em dinheiro, na hipótese de compra e venda; a previsão de complementação da indenização judicialmente fixada por meio de precatório; e a disciplina dos juros compensatórios, também foram modificados e ineditamente passaram a ter previsão nessa Lei.

Em decorrência dessas inovações, muitas das normas internas do Incra citadas na primeira edição da obra e que disciplinavam esses aspectos da política pública es-

tão parciais ou totalmente superadas e necessitam ser atualizadas ou até mesmo revogadas. Contudo, até o fechamento dessa edição, em outubro de 2018, esse trabalho de revisão das normativas internas ainda não havia sido realizado. Por isso, ao contrário da edição anterior, a atual faz pouca referência aos normativos internos da Autarquia.

Na primeira edição, escrita em 2010 e publicada em 2011, optou-se, metodologicamente, por atribuir a um ou a alguns procuradores o encargo de comentar e assumir a autoria exclusiva de um determinado artigo, artigos ou parte de artigo. Assim, aceitando o risco de perspectivas diversas, inclusive eventualmente conflitantes, em comentários a artigos complementares, preservaram-se as individualidades dos comentários e compreensões de seus autores sobre os temas.

Colaboraram com a primeira edição, comentando algum ou alguns dispositivos os seguintes profissionais, todos então procuradores federais em exercício na PFE/Incrá, pela ordem dos dispositivos comentados: **Valdez Adriani Farias** (art. 1º e art. 2º do *caput* ao § 6º); **Juliana Fernandes Chacpe** (art. 2º do § 7º ao 9º e art. 2º - A); **Dayseanne Moreira Santos** (arts. 4º, 10 e 11); **Lúzio Adriano Horta de Oliveira** (arts. 5º, 16 e 17); **Josely Aparecida Trevisan Massuquetto** (art. 6º); **Eduardo Henrique de Almeida Aguiar** (arts. 7º e 8º); **Bruno Rodrigues Arruda e Silva** (art. 9º); **Daniel Leite da Silva** (art. 12); **Daniel Martins Felzemburg** (art. 13); **Paula Renata Castro Fonseca** (art. 18, do *caput* ao § 5º e § 7º); **Maíra Esteves Braga** (art. 18, § 6º); **Michel François Drizul Havrenne** (art. 19); **Carolina Saboia Fontenele e Silva** (art. 20); **Mauro Sérgio dos Santos** (arts. 21 e 22); **Isaura Cristina de Oliveira Leite** (art. 23); **Bruno Monteiro Portela** (arts. 24 e 25); **Luciano Dias Bicalho Camargos** (art. 26 e 26-A); e **Danielle Cabral de Lucena** (art. 27 e 28).

Concretizada a publicação, desde então, diversos procuradores aceitaram novos desafios profissionais e deixaram a PFE/Incrá, passando a atuar em outros espaços, alguns, inclusive, deixando a carreira de procurador federal. Assim, além de operacionalmente difícil, a atualização de cada dispositivo por seu respectivo autor original levaria a obra a perder sua característica essencial e diferenciadora, qual seja, apresentar a visão do profissional que enfrenta no dia a dia as questões concretas e dificuldades reais na aplicação da lei frente à execução da política pública. Levada essa questão à discussão, optou-se por manter a atualização da obra por procuradores em exercício na PFE/Incrá, ainda que não sejam os autores iniciais da publicação, reafirmando e reforçando o caráter institucional do texto e das posições divulgadas. Nesse sentido, consultados, todos os autores da primeira edição entenderam o caráter institucional da publicação e renunciaram a qualquer discussão sobre direitos autorais da publicação inicial, pelo que fica desde já o registro de agradecimento aos autores iniciais, por mais essa demonstração de compromisso institucional da geração de procuradores que, em 2010/2011, escreveram e fizeram publicar a primeira edição dessa obra. No mesmo sentido, importante registrar e enaltecer a iniciativa da Procuradora-Chefe da PFE/Incrá à

época, Gilda Diniz dos Santos, que em conjunto com a Subprocuradora-Chefe de então, Renata Almeida D'ávila, coordenaram e viabilizaram a publicação.

Assim, a presente edição foi revista e atualizada por um grupo de sete procuradores e procuradoras atualmente em exercício na PFE/Incrá: **Cecília Freitas de Aranha Menezes, Carlos Henrique Naegeli Gondim, Gilda Diniz dos Santos, Junior Divino Fideles, Maria Rita Reis, Renata Silva Pires de Carvalho e Valdez Adriani Farias**. Nessa publicação, não há vinculação do comentário ao autor. Cuida-se de uma obra que se desafia a ser verdadeiramente coletiva, escrita e revista por todos, a partir do texto anterior. Houve a tentativa e compromisso de preservação das características do texto anterior, mas sem abdicar da necessidade de sua atualização e conformação para refletir ao máximo a posição institucional atual da PFE/Incrá sobre cada um dos dispositivos comentados, como é o propósito dessa publicação.

As futuras gerações de procuradores federais que vierem a ter exercício na PFE/Incrá estão desde já autorizadas e desafiadas pelos autores da presente edição a manterem a obra sempre atualizada, revisando-a constantemente, tão logo identificada essa necessidade.

Mantendo ainda a proposta original, inicialmente apresentam-se comentários a todos os artigos da Lei. Em seguida, na forma de anexo, são publicadas três manifestações da PFE/Incrá abordando temas específicos relacionados à disciplina da Lei e veiculando orientações gerais, de observância obrigatória pelos procuradores federais que se depararem com a situação examinada; uma decisão judicial; e os regulamentos da Lei nº 8.629, de 1993, quais sejam: o Decreto nº 9.311, de 2018, e o Decreto nº 9.424, de 2018, que dispõem, respectivamente, sobre o processo de seleção, permanência e titulação e a concessão de créditos de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Passados vinte e cinco anos de sua edição e depois de várias alterações, permanece enorme o complexo desafio de interpretar a Lei nº 8.629, de 1993, com seus trinta e dois artigos permeados por diversos senões, exceções, detalhes, omissões e imprecisões propositais, de modo a conferir segurança jurídica ao ato administrativo que concretiza seu objetivo a ser sempre perseguido, que é a realização da reforma agrária.

Com essa publicação, agora revisada e atualizada, a PFE/Incrá reafirma seu compromisso de seguir na defesa da reforma agrária, como medida indispensável a um projeto de país que necessita promover desenvolvimento econômico sustentável, com justiça social e distribuição de renda. Uma boa leitura!

Junior Divino Fideles
Procurador-Chefe da PFE/Incrá
Brasília, outubro de 2018.

Introdução à Primeira Edição

Desde a instalação da Constituinte, cujos trabalhos foram concluídos com a Promulgação da Constituição de 1988, a discussão sobre o tema Reforma Agrária sempre foi pautada por posições antagônicas ou díspares, de forma a, desde aqueles anos, já se prever as dificuldades a serem enfrentadas.

Os obstáculos suportados ou ultrapassados pelo Incra normalmente são descritos em publicações das áreas das ciências agrárias, humanas ou sociais, contudo, sob o crivo da ciência jurídica, pouco ou fragmentados têm sido os registros sobre o tema específico.

Assim, sempre foi meta da Procuradoria do Incra objetivar tal publicação, consagrando-a neste início de 2011.

É uma importante e substancial contribuição, pois o material apresentado guarda uma peculiaridade, que é uma visão e postura prática das lides judiciais ou administrativas enfrentadas na perseguição da Reforma Agrária, sem perder, destaque-se, consonância com os princípios e objetivos constitucionais.

É uma honra tal material ter sido capitaneado na nossa gestão da Procuradoria Especializada junto ao Incra, cujo produto só foi possível graças à dedicação e ao compromisso de um grupo de pessoas, cujas responsabilidades vão além das atribuições profissionais, quais sejam: os autores.

Inquestionável que ainda há muito que se fazer para a efetiva Reforma Agrária, contudo este material certamente auxiliará na consecução deste objetivo pleno.

A presente publicação está dividida em dois capítulos, que ao se verificar de forma sistemática, apesar de parecerem estanques, complementam-se e proporcionam ao leitor uma visão ampliada e prática das execuções da Autarquia Fundiária.

Para o primeiro capítulo foi franqueado aos procuradores federais que trabalham no Incra, ou que por ventura tenham passado e atualmente encontram-se em outras procuradorias ou executando outras tarefas, a habilitarem-se a comentar os artigos da lei agrária. E o entusiasmo foi visível em face do grande número de inscritos ou ainda a inscrição de um só procurador a escrever sobre vários temas.

São importantes tais comentários, pois contribuem para uma visão prática e operativa do Direito Agrário, na medida em que vai se especializando e provando sua autonomia como ramo do Direito, exigindo do seu intérprete o conhecimento sobre o campo brasileiro. Este conhecimento diz respeito ao saber sobre as pessoas que exploram a terra e a sua relação com ela, a importância para a preservação do meio ambiente, na medida em que o respeita, ao tempo que garante a segurança alimentar da população.

No segundo capítulo foram colacionadas as principais teses jurídicas sustentadas pela PFE/Incra, materializadas através de Notas Técnicas, nas quais se consolidam entendimentos defendidos ao longo dos tempos, e que vinculam os procuradores federais que representam judicialmente o Incra na adoção de tais orientações. Uma boa e proveitosa leitura.

Gilda Diniz dos Santos
Janeiro de 2011



**COMENTÁRIOS À
LEI Nº 8.629/1993.**

Art. 1º Esta lei regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

A reforma agrária foi um dos temas mais discutidos e que mais provocou debates acalorados por ocasião do processo constituinte¹. Segundo Carlos Frederico Marés, “quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado.”²

Ainda, segundo Marés,

Como não podiam desaprovar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra.³

E Marés questiona:

Que inútil seria essa Constituição que, bela como um poema, não lhe tem a mesma eficácia porque não serve sequer para comover corações? Que mistérios esconde o texto da esperança cidadã? A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei inferior) que estabeleça “graus e exigências”, com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução.⁴

O Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988 somente foi regulamentado cinco anos após a promulgação da Carta com a edição da Lei nº 8.629, de 1993 (Lei material) e Lei Complementar nº 76, de 1993 (Lei processual).

Esse vírus de ineficácia, referido por Marés, surtiu efeitos e atrasou a implementação da reforma agrária no país por meia década. Com efeito, no período entre a promulgação da Constituição de 1988 até o ano 1993, praticamente não se desapropriaram imóveis com fundamento no art. 184 da Constituição Federal,

1 - SILVA, José Gomes da. Buraco Negro, a Reforma Agrária na Constituinte, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

2 - MARÉS, Carlos Frederico. A Função Social da Terra. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 118.

3 - Op. Cit. p. 146.

4 - Op. Cit. p. 146.

justamente em face do entendimento de que a nova ordem constitucional não havia recepcionado o Decreto-Lei nº 554, de 1969 que dispunha sobre a desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Nesse sentido, foi o que decidiu o STF por ocasião do julgamento do MS 21348, que a seguir transcrevemos:

Mandado de segurança - Imóvel rural - Desapropriação-sanção (CF, art. 184) - Tutela constitucional do direito de propriedade - Ausência de recepção do Decreto-lei nº 554/69 pela nova Constituição - Inviabilidade da declaração expropriatória, por interesse social, ante a inexistência das leis reclamadas pelo texto constitucional (art. 184, par. 3º, e art. 185, I) - Edição superveniente da Lei Complementar nº 76/93 e da Lei nº 8.629/93 - Irrelevância - Impossibilidade de sua aplicação retroativa - Pedido deferido. (...) A inexistência das leis reclamadas pela carta política (art. 184, § 3º e art. 185, nº I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184). A edição dos atos legislativos exigidos pela carta federal, ocorrida em momento posterior ao da publicação do decreto presidencial impugnado, não tem o condão de legitimar a declaração expropriatória nele consubstanciada, dada a impossibilidade de aplicação retroativa daqueles diplomas legais (MS 21348, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08-10-1993).

Superados estes obstáculos, e transcorridas mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, é fundamental que o ordenamento que trata da reforma agrária seja efetivamente aplicado⁵. Recai, portanto, sobre os operadores do direito, sejam juízes, promotores, procuradores e advogados que militam na área, a responsabilidade histórica de interpretar e aplicar as normas com vistas a uma efetiva reforma agrária que transforme o meio rural, pois, segundo Elizabete Maniglia,

[...] o propósito do Direito Agrário é realizar a justiça social, que propiciará a certeza do alimento, o acesso ao trabalho agrário, quando este for a opção do cidadão, e a responsabilidade em assegurar um meio ambiente saudável, que acarretará a responsabilidade da certeza da sustentabilidade para as futuras gerações⁶.

Ainda é se de anotar que, nos termos do art. 1º do artigo em comento, todo

5 - Sobre este aspecto, oportuno lembrar a lição de John K. Galbraith, lembrado por Roger Raupp Rios, Apud. Desapropriação e reforma agrária. Porto Alegre. Livraria do Advogado: 1997. p. 49, no sentido de que "Quando se diz que alguma ação pode ser boa, mas é politicamente inviável, entenda-se que esse é o modelo comum para proteger um interesse socialmente adverso."

6 - MANIGLIA, Elisabete. As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2009. p. 18.

o Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988 foi regulamentado pela Lei nº 8.629, de 1993, não se mostrando corretos entendimentos que, por exemplo, reduzem o princípio da função social da propriedade ao seu aspecto econômico (exigência de produtividade racional), haja vista que os demais aspectos (ambiental, trabalhista e bem estar) também estão devidamente regulamentados nos artigos 9º e seguintes da lei em comento.

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante. *(Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 4º Não será considerada, para os fins desta Lei, qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 5º No caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos

ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

Nos termos do art. 184 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo art. 2º da Lei nº 8.629, de 1993, o alvo da reforma agrária é o imóvel rural que não cumpre a função social prevista no art. 186, incisos I a IV, da Constituição Federal.

De início, importante registrar que a definição de imóvel rural conferida pelo Direito Agrário não é a mesma do Direito Civil. Sob a ótica agrarista a destinação que se dá ao imóvel ou a atividade nele exercida configura o principal elemento caracterizador do imóvel rural, e não sua localização, a qual pode ser urbana, inclusive. Trata-se da denominada Teoria da Destinação, segundo a qual “A definição de imóvel rural, em sede de desapropriação para fins de reforma agrária, é aferida pela sua destinação, não interessando que esteja localizado em zona urbana”⁷.

7 - REsp 621.680/RJ, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 13/02/2006, p. 665.

Outro elemento fundamental caracterizador do imóvel rural é a sua continuidade, que não é propriamente física, mas econômica e contempla a unidade de exploração econômica. Portanto, apesar de possuírem mais de uma matrícula ou proprietários, se contemplarem uma mesma unidade de exploração econômica devem ser considerados como um único imóvel rural para efeitos de cadastramento, fiscalização e desapropriação.

Daí que um imóvel que embora seja seccionado ou dividido por um rio ou estrada será considerado único para efeitos da desapropriação. Para isso é necessário verificar o regime de exploração, se existe materialização física dos limites de cada matrícula, se a produção é contabilizada como um todo ou em partes individualizadas considerando a área de cada matrícula, etc. Trata-se, portanto, de elemento fático e técnico que pode ser constatado em campo ou por outro meio idôneo, a exemplo de fotos de satélite.

Sobre este aspecto, Osvaldo e Silvia Opitz alertam que a expressão contínua no Direito Agrário transcende os três significados mais comuns emprestados à palavra contínuo, isto é, no tempo como consecutivo, no espaço como unido, seguido, ou no figurado, como ininterrupto. Segundo eles, neste campo o que importa

[...] é a utilitas da área, isto é, deve haver a continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem. Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica, e não física, como aparenta a expressão legal⁸.

No âmbito interno do Incra deve ser observado o Parecer SR-03/J nº 13, de 1995, da lavra do Procurador Federal Augusto José de Souza Ferraz, aprovado em caráter normativo pelo Presidente do Incra, em 21 de dezembro de 1995. Referido parecer delineou alguns dos elementos do conceito de imóvel rural, em especial no tocante ao conceito jurídico de continuidade.

A PFE/Incra também emitiu algumas Notas Técnicas sobre o assunto, todas albergando o conceito de imóvel rural aludido, como, por exemplo, a Nota Técnica/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/nº 05, de 2008 (ACRH) e a Nota Técnica Conjunta INCRA/DT/PFE/nº 01, de 2006, a qual, logo em seu *caput*, esclarece que tem o objetivo de padronizar conceitos e critérios na instrução de processos administrativos que tenham como objeto a obtenção de recursos fundiários mediante desapropriação para fins de reforma agrária.

Essa definição mais ampla e que considera a realidade existente em campo se contrapõe à noção dada pelo Direito Civil de que o imóvel rural estaria relacio-

8 - OPITZ, Silvia. C. B e OPITZ, Osvaldo. Tratado de Direito Agrário. São Paulo: Saraiva, 1983, p.43

nado à propriedade devidamente delimitada e registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Vale dizer: o conceito de imóvel rural é diverso e distancia-se da noção de propriedade rural.

Ressalta-se que a definição agrarista tem sido recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal, como se verifica dos seguintes julgados:

O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. (MS 24.488, STF, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 19.05.2005, DJ 03.06.2005).

A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da Reforma Agrária é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio. (MS 24.503, STF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 07.08.2003, DJ 05.09.2003).

Tal entendimento foi agasalhado pelo art. 5º, § 1º da Norma de Execução Inkra nº 95, de 2010, o qual dispõe que *“Para fins de abrangência da área a ser vistoriada, é o imóvel rural o prédio rústico de área contínua que contemple a unidade de exploração econômica, podendo ser composto de vários registros de um ou mais proprietários.”*

Na mesma linha, baseado no entendimento de que o alvo da reforma agrária é o imóvel rural, o qual pode ser constituído por domínio e posse, e não a propriedade registral, o art. 36, § 2º da Instrução Normativa Inkra nº 83, de 2015 ao tratar da identificação do imóvel por ocasião do decreto de interesse social dispõe que *“O imóvel rural objeto da desapropriação será identificado pela transcrição do memorial descritivo na minuta da proposta de decreto, sendo dispensada a referência às matrículas.”*

O cadastro de imóveis no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, a cargo do Inkra, também deve considerar estes parâmetros e delineamentos justamente para conhecer mais fidedignamente a malha fundiária brasileira, e com isso melhor planejar a sua intervenção com vista a democratizar e melhorar distribuição da terra no país. Isso implica, eventualmente, em unificar num mesmo cadastro áreas com cadastros diversos, cancelando os demais, ou, eventualmente, cadastrar imóveis que embora com cadastro único, em campo são diversos, pois não possuem unidade de exploração econômica. Vale dizer, o cadastro do Inkra não é de propriedades rurais, mas de imóveis rurais. O registro de propriedades é incumbência das serventias de registros de imóveis.

Constata-se, desse modo, que a definição de imóvel rural pelo Direito Agrário gera consequências diversas do conceito estanque e formalista dado pelo

Direito Civil, razão pela qual é de extrema importância que seus contornos sejam delineados tanto na fase administrativa, quanto no processo judicial de desapropriação. Efetivamente, é a partir dessa definição que se chegará, por exemplo, ao tamanho do imóvel e sua classificação como pequena, média ou grande propriedade e, em consequência, à incidência ou não da vedação constitucional prevista no art. 185, I da Constituição Federal de 1988 que imuniza a pequena ou média propriedade se seu proprietário não possuir outra. Essa definição também é decisiva para se chegar à base de cálculo dos índices de produtividade, e também no tocante aos prazos de resgate e juros incidentes sobre os títulos da dívida agrária - TDA (art. 5º, § 3º da Lei nº 8.629, de 1993 e art. 5º, § 3º da Lei nº 8.177, de 1991).

Sabe-se que as sociedades humanas sempre tiveram, em todas as épocas e formas de organização, especial atenção ao uso e ocupação da terra. Segundo Marés, para quem a função social seria da terra e não da propriedade, a razão é óbvia: todas as sociedades tiraram dela seu sustento. E entenda-se sustento tanto o pão de cada dia como a ética refundidora da sociedade. A argamassa espiritual que une uma sociedade flui a partir das condições físicas do território em que o povo habita⁹. Afirma-se, no entanto, que foi no período imediatamente posterior a doutrina liberal clássica que se passa a estipular uma funcionalização da propriedade privada¹⁰. Mas sabe-se que já no Século XIV, o Rei de Portugal, por meio da Lei de 26 de junho de 1375, ao inaugurar o regime das sesmarias portuguesas, assim ordenava:

Todos os que tiveram herdades próprias, emprazadas, aforadas, ou qualquer outro título que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam constringidos a lavrá-las e semeá-las. [...]. Se os senhores das herdades não quiserem estar por aquele arbitramento, e por qualquer maneira o embargarem por seu poderio, devem perdê-las para o comum, a que serão aplicadas para sempre; devendo arrecadar-se o seu rendimento a benefício comum, em cujo território forem situadas¹¹.

O certo é que há alguns séculos o direito de propriedade não é mais absoluto. Pesa sobre ele uma hipoteca social: o cumprimento da função social da propriedade. No caso do imóvel rural a função social somente é cumprida quando ele atende simultaneamente aos quatro requisitos previstos no art. 184 da Constituição Federal de 1988, que são: “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”.

9 - MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 11.

10 - SANTOS, João Paulo de Faria. *Reforma Agrária e Preço Justo: A Indenização na desapropriação agrária sancionatória*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 112.

11 - BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cf. PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2007, p. 43

É de se registrar que, por muito tempo, a Autarquia Agrária manteve-se inerte quanto à análise dos demais aspectos da função social da propriedade, levando em conta, para fins de desapropriação, apenas os percentuais de GUT e GEE e deixando de desapropriar propriedades que degradavam o meio ambiente, assim como aquelas nas quais se violava a legislação trabalhista e não contribuíam para o bem-estar dos trabalhadores. Portanto, por um lado a autarquia agrária não se desincumbia das suas atribuições institucionais, e por outro lado restavam sem efetividade os incisos II a IV do art. 186 da Constituição Federal de 1988, art. 2º e art. 9º, II a IV da Lei nº 8.629, de 1993.

Por conta disso, o Tribunal de Contas da União exarou o Acórdão nº 557, de 2004, no âmbito do processo nº 005.888/2003-0, por meio do qual recomendou ao Inbra que “9.4.4. elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8.629, de 1993”.

Visando dar cumprimento àquela decisão, a Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário elaborou o Parecer Conjunto/CPALNP-C-GAPJP/CJ/MDA/nº 011, de 2004 (VAF/JMPJ), o qual, aprovado pelo Ministro de Estado para os fins do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993, tornou-se vinculante para a Autarquia Agrária.

O referido parecer enfrentou explicitamente a possibilidade de o imóvel, ainda que produtivo do ponto de vista economicista vir a sofrer a desapropriação sanção nas hipóteses em que violar qualquer dos demais aspectos da função social da propriedade. A questão que se coloca perante o intérprete consiste na aparente contradição entre o art. 184 (desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social), o art. 186 (requisitos para o cumprimento da função social) e o art. 185, inciso II, (vedação da desapropriação da propriedade produtiva).

Naquele estudo, partindo de uma interpretação sistemática e levando em consideração os princípios de interpretação constitucionais, tais como o da unidade da constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais, da força normativa da constituição, dentre outros, concluiu-se pela possibilidade de desapropriação da propriedade que descumpra qualquer dos aspectos enumerados no art. 186 da Constituição Federal de 1988.

No referido parecer vinculante, sustentou-se que o conceito de produtividade do art. 185 estaria alçado à ideia de razão humana e social, concluindo, pois, que a propriedade para não sofrer a desapropriação-sanção deve cumprir simultaneamente os requisitos do aproveitamento racional e adequado, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; de observância das disposições que regulam as relações de trabalho e de exploração

que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A partir do entendimento de que a Constituição Federal de 1988 não se interpreta em tiras, aos pedaços¹², sustentou-se que a previsão do art. 185, deverá ser lida e interpretada em conjunto com os artigos 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espalhados na Carta, como por exemplo, o art. 5º, XXIII¹³ e art. 170, III¹⁴, sejam preservados e efetivados. Assim a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: **é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais.**

As principais conclusões daquele Parecer foram:

- a) a imunidade prevista no art. 185, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (propriedade produtiva), não alcança os imóveis que descumprem as outras condicionantes da função social da propriedade, de forma que é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, observe a legislação trabalhista e promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;
- b) poderá ser desincorporado dos cálculos de produtividade os produtos produzidos em detrimento da preservação ambiental (produção ilícita).
- c) nos casos em que o descumprimento da função ambiental ou trabalhista for objetivável de plano a fiscalização compete autonomamente ao Incra.
- d) nos demais casos a fiscalização poderá ser realizada em conjunto com os demais órgãos (Ibama e SIT/MTE).

Eros Grau sustenta que:

Por isso, devendo a Constituição ser interpretada no seu todo - “não se interpreta a Constituição em tiras”-, efetivamente diremos que, ainda que inexistente, no bojo da Constituição de 1988, o texto veiculado pelo seu art. 186, ainda assim (i) o cumprimento da função social

12 - GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: RT, 1990, pp. 176-177.

13 - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

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:

[...] III - função social da propriedade

da propriedade rural suporia a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, bem assim a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (ii) a contratação de trabalhadores com afronta ao entendimento jurisprudencial cristalizado no Enunciado 256 do TST e a prática de queimadas e desmatamentos sem a devida autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis caracterizariam o não cumprimento da função social da propriedade rural.¹⁵

Efetivamente, a interpretação isolada do artigo 185, II, da Constituição Federal de 1988 não é de boa técnica hermenêutica e é repudiada pela melhor doutrina. Vale dizer: o fato de o imóvel ser produtivo não o dispensa de cumprir os demais requisitos da função social.

Ainda sobre esse aspecto, importante referirmos a posição contundente de Marés, para quem “ao submeter a função social à produtividade, esta interpretação desconsidera toda a doutrina e a evolução da teoria da função social e reduz o art. 186 da Constituição a uma retórica cínica.”¹⁶

E mais adiante Marés questiona:

Se esta interpretação fosse verdadeira, que sentido teria o artigo 186 que define os critérios da função social? E que sentido teriam os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, incisos I e II, que indicam uma clara vinculação entre a propriedade privada e a função social? Esta exegese ligeira acaba por comprometer todos estes dispositivos constitucionais, como se tivessem sido escritos apenas para ludibriar o povo. A conclusão é dura demais para ser verdadeira, porque é uma espada impiedosa golpeando a esperança de um povo viver em paz. Se a constituição foi escrita para enganar o povo, que caminhos de paz pode lhe restar? Cento e cinquenta anos depois, voltaríamos a Lassalle quando dizia que a Constituição é uma folha de papel sujeita ao uso das classes dominantes.¹⁷ É claro que estas interpretações excludentes devem ser repudiadas sob pena de se atirar no lixo o texto constitucional. Mas as interpretações são equivocadas, tomam um inciso e omite o conjunto da obra. É verdade que a inclusão do artigo foi intencional e exatamente para propiciar tais interpretações, como infirma todo o resto, se impõe um esforço para lhe dar coerência e sobretudo para encontrar nele o que Lassalle chamou de forças reais de poder.¹⁸

15 - GRAU, Eros Roberto. *Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pp.195-202.

16 - MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, pp.120-121.

17 - MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra: nota 103 citada no original - Ferdinand Lassalle, Qué es una constitución?*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

18 - Op. Cit. p. 120.

Embora não tenha enfrentado diretamente o tema, o STF tratou do conteúdo do princípio constitucional da função social da propriedade, em especial sobre a exigência do atendimento simultâneo dos requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.164/SP (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995), bem como na ADI-MC 2.213/DF (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004). Colhem-se dos julgados as seguintes passagens:

ADIN 2213: 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) 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. (...)

MS 22164: A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

Cumpre referir, ainda, que visando dar efetividade ao princípio da função social, em seu aspecto trabalhista e bem-estar, mais recentemente foi editada no âmbito da autarquia a Instrução Normativa nº 83, de 2015, cuja Seção III dispôs sobre o “*procedimento para fiscalização dos imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.*”, cujos dispositivos são transcritos a seguir:

Seção III

Do procedimento para fiscalização dos imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

Art. 11. Com a periodicidade da atualização do Cadastro de Empre-

gadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravos, a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT oficiará o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE solicitando cópia integral dos processos administrativos cuja fiscalização tenha ocorrido em imóveis rurais, para fins de aferição do cumprimento da função social da propriedade.

Art. 12. Após receber o processo administrativo oriundo do MTE contendo decisão final relativa a auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo, a DT atuará processo administrativo no âmbito do Incra com vista à fiscalização da função social da propriedade e o remeterá à SR(00)T.

Art. 13. A SR(00)T, após a comunicação de que trata o art. 8º desta Instrução o Incra, por meio dos seus Peritos Federais Agrários, ingressará no imóvel para levantamento de dados e informações, conforme previsão do art. 2º, § 2º da Lei nº 8.629, de 1993.

§ 1º A vistoria objetivará averiguar a viabilidade técnica e ambiental do imóvel rural para implantação de assentamento, com elaboração de LAF conclusivo quanto ao cumprimento da função social, dispensada a apuração dos índices de GUT e GEE.

§ 2º Nos casos que for constatada a viabilidade técnica e ambiental do imóvel rural a equipe técnica realizará o LVA, na forma prevista nos arts. 14 e seguintes desta Instrução Normativa.

Art. 14. Procedida à atualização cadastral o procedimento observará a previsão dos artigos 16 e seguintes desta instrução normativa.

Acerca do tema houve amplo debate no âmbito da Advocacia Pública Federal, ocasião em que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra – PFE/Incra defendeu a legalidade dos normativos por meio do Parecer nº 004/2016/PFE/PFE-INCRA-SC/PGF/AGU, cujas conclusões transcrevemos:

III. CONCLUSÕES.

Ante todo o exposto, à luz do ordenamento constitucional vigente, e a partir de uma necessária **interpretação sistemática** da Constituição Federal, observando ainda o **princípio da máxima efetividade das normas constitucionais**, e considerando os dispositivos previstos nos §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93 que regulamentaram expressamente o Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal (arts. 184 a 191 da CF), as nossas conclusões são as seguintes:

a) sob o ordenamento constitucional vigente, a **propriedade não é mais direito absoluto** e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua: **o cumprimento da função social**. Vale

dizer, o que é absoluto é que a propriedade deve cumprir sua função social;

b) a propriedade rural somente cumpre a sua função social quando atende **simultaneamente** os quatro requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal, que dizem respeito às funções econômica (inciso I), ambiental (inciso II), trabalhista (inciso III) e bem-estar (IV). Daí porque, nos termos expressos do art. 184 da Constituição Federal, **o alvo da reforma agrária é o imóvel que não cumpre a função social**, sendo equivocado afirmar ser apenas a propriedade improdutiva;

c) a previsão do art. 185, II, que imuniza a propriedade produtiva, deverá ser lida e interpretada em conjunto e de forma sistemática com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espalhados na Carta Fundamental, como por exemplo, o art. 5º, XXIII e art. 170, III, sejam preservados e efetivados e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: **é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva explorada de forma racional quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais;**

d) a propriedade produtiva que recebeu imunidade constitucional é a **que auffer produção lícita e racional**. Por certo que a produtividade obtida mediante exploração ilícita e de forma irracional, como ocorre com a exploração de trabalho análogo a escravo, não está protegida pela imunidade constitucional, pois como bem apontou Gilberto Bercovici, professor titular de Direito Econômico e Economia Política da USP e do Mackenzie, “o próprio conceito de *“propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.*” []

e) o Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal composto pelos arts. 184 a 191 da CF foi devidamente regulamentado pela nº Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, sendo equivocado falar em afronta ao princípio da legalidade como concluiu o Parecer n. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU;

f) as funções trabalhista e bem-estar da propriedade, previstas no art. 186, III e IV da CF estão devidamente regulamentadas pelo art. 9º, §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93, que, por sua vez, dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15,

sendo equivocado afirmar que “a Instrução Normativa pretendeu regulamentar, diretamente, especificamente no ponto da desapropriação de imóveis que tenham sido mantidos trabalhadores na condição análoga de escravos”;

g) o Parecer n. 606/2015/CONJUR-MAPA/CGU/AGU e manifestações jurídicas seguintes não apreciaram as disposições legais constantes no art. 9º, §§4º e 5º da Lei nº 8.629/93, sendo que esta última regulamentou integralmente Capítulo III, do Título VII da Constituição Federal composto pelos arts. 184 a 191 da CF;

h) nos termos dos §§4º e 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 situações de descumprimento menos graves já levam ao sancionamento, sendo óbvio que a odiosa prática de exploração de trabalho análogo a escravo também está abrangida pela Lei, pois, naquelas situações, um conjunto de direitos e garantias constitucionais são violados e usurpados, dentre eles um dos fundamentos da República que consiste na dignidade da pessoa humana (art. 1º III).

i) a **desapropriação-sanção** prevista nos artigos 184 e seguintes da Constituição Federal, devidamente regulamentada pela Lei nº 8.629/93, e que dá supedâneo tanto para a Portaria MDA 243/15, quanto para a IN Incra nº 83/15, não se confunde com a **expropriação** prevista no art. 243 da Constituição Federal, ainda pendente de regulamentação na parte que trata do confisco dos imóveis flagrados com exploração de trabalho análogo a de escravo, não se mostrando razoável que os órgãos responsáveis deixem de aplicar os dispositivos constitucionais devidamente regulamentados para aguardar a regulamentação de dispositivo constitucional pendente de regulamentação infraconstitucional;

j) a sustação de normas, com exceção de normativos da própria AGU (art. 4º, XVIII da LC 76/93), não está incluída no rol das atribuições do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União constantes do art. 4º da LC 76/93, sendo certo que em nosso regime tal providência somente poderia ocorrer mediante despacho da Exma. Sra. Presidente da República aprovando Parecer daquele, conforme previsão do art. 40 da mesma Lei.

Cumprido informar, ainda, que tais conclusões e posicionamentos foram acompanhados pela Procuradoria-Geral Federal - PGF e Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrária - Conjur/MDA, cujos pareceres foram assim ementados:

PARECER nº 0013/2016/DEPCONSU/PGF/AGU

INSTRUÇÃO NORMATIVA INCRA Nº 83, DE 2015. DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (ART. 184 DA CONSTITUIÇÃO FE-

DERAL DE 1988) DE IMÓVEIS RURAIS ONDE TENHA SIDO IDENTIFICADA A SUBMISSÃO DE TRABALHADORES A CONDIÇÕES ANÁLOGAS ÀS DE ESCRAVO, INDEPENDENTEMENTE DA PRODUTIVIDADE ECONÔMICA DO RESPECTIVO IMÓVEL. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 184 A 186 DA CF/88, C/C LEI Nº 8.629, DE 1993.

PARECER nº 01138/2016/CONJUR-MDA/CGU/AGU

EMENTA: DIVERGÊNCIA MAPA E INCRA - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL IMÓVEIS RURAIS TRABALHADORES EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO – DESNECESSIDADE DE AFERIÇÃO DE GUT E GEE.

I- Descumprimento da função social do imóvel: causas ambientais e trabalhistas;

II- Ponderação entre a limitação de desapropriação sobre a propriedade produtiva e a proteção da dignidade humana;

III- Impossibilidade do exercício deficiente por parte do Estado na proteção da dignidade humana;

Dando seguimento ao artigo comentado é de registrar que **a competência para proceder à desapropriação-sanção prevista no art. 184 da Constituição Federal de 1988 é privativa da União, por meio do Incra que exerce a competência por força do art. 2º, §2º da Lei nº 8.629, de 1993, c/c com o 16, parágrafo único do Estatuto da Terra e art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110, de 1970.** No entanto, essa exclusividade diz respeito à modalidade de desapropriação e não implica dizer que a reforma agrária somente possa ser realizada pela União e por meio desse instrumento. Ou seja, é possível que outros entes como Estados e Municípios também desapropriem e destinem o imóvel para a reforma agrária, desde que a indenização seja paga de forma prévia e em dinheiro, conforme previsão do art. 5º, XXIV da Constituição Federal.

Neste sentido, é a lição de José Afonso da Silva que transcrevemos a seguir:

Não quer dizer que a reforma agrária possa fazer-se somente por esse modo. A desapropriação por interesse social, inclusive para melhor distribuição da terra, é um poder geral do Poder Público (art. 5º, XXIV), de maneira que a vedação de desapropriação, para fins de reforma agrária, da pequena e média propriedade rural, assim definida em lei e desde que seu proprietário não possua outra, e da propriedade produtiva configurada no art. 185 deve ser entendida em relação ao processo de reforma agrária constante do art. 184. Ou seja: o art. 185 contém uma exceção à desapropriação especial autorizada no art. 184, não ao poder geral de desapropriação por interesse social nos termos do art. 5º, XXIV. Quer dizer, desde que se

pague a indenização nos termos do art. 5º, XXIV, qualquer imóvel rural pode ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária e melhor distribuição da propriedade fundiária.¹⁹

De fato, a coexistência da desapropriação por interesse social do tipo ordinária prevista genericamente no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988, e regulamentada pela Lei nº 4.132, de 1962, com a desapropriação-sanção prevista no art. 184 da mesma carta e regulamentada pela Lei nº 8.629, de 1993, que se constitui em exceção ao chamado poder geral de desapropriação, é plenamente reconhecida pela melhor doutrina e pela jurisprudência. Neste sentido, e por oportuno, transcrevemos algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça:

Encontra ressonância na doutrina e na jurisprudência a competência dos demais entes da Federação para proceder à desapropriação, por interesse social, de imóvel rural, com pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. [...] (SS 2.217-RS, DJ 17/12/2003)

DESAPROPRIAÇÃO. ESTADO-MEMBRO. REFORMA AGRÁRIA. PRÉVIA INDENIZAÇÃO. DINHEIRO.

A Turma, ao prosseguir o julgamento, entendeu, por maioria, que é possível a qualquer ente federado propor, por interesse social, ação de desapropriação de imóvel rural, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, da CF/1988 e art. 2º da Lei nº 4.132/1962). Note-se não se tratar de desapropriação nos moldes do art. 184 da CF/1988, de competência exclusiva da União. Precedentes citados do STF: liminar na SS 2.217-RS, DJ 9/9/2003; do STJ: RMS 16.627-RS.

REsp 691.912-RS, Rel. originário Min. José Delgado, Rel. para acórdão Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 7/4/2005.

DESAPROPRIAÇÃO. ESTADO-MEMBRO. REFORMA AGRÁRIA. Qualquer dos entes da Federação, frente ao interesse social, pode efetuar desapropriação de imóvel rural para implantação de colônias ou cooperativas de povoamento ou trabalho agrícola, isso mediante o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, da CF/1988 c/c o art. 2º da Lei nº 4.132/1962). Essa modalidade de desapropriação, praticada, no caso, pelo Estado-membro, assemelha-se àquela destinada à reforma agrária (art. 184 da CF/1988), mas com ela não se confunde, não se podendo falar em exclusividade da União. Precedente citado do STF: SS 2.217-RS, DJ 17/12/2003. RMS 13.959- RS, Rel. Min. João Otávio de

19 - SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Ed. Malheiros, 23ª edição, 2004, pp. 800-801.

Noronha, julgado em 6/9/2005.

Ainda nessa linha, reconhecendo a competência do Incra para atuar em nome da União para resolver questões fundiárias, recorrendo ao instituto da desapropriação genérica prevista no art. 5º, XXIV da Constituição Federal de 1988 e art. 2º, III, da Lei 4.132, de 1962, quando não for cabível a desapropriação-sanção prevista no art. 184 da Constituição Federal, transcrevo decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Mandado de Segurança nº 26.192:

Mandado de segurança impetrado contra decreto presidencial que declarou de interesse social, para fins de estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento de trabalho agrícola, o imóvel conhecido como “Fazenda Tambauzinho” (arts. 5º, XXIV, e 84, IV, da Constituição e art. 2º, III, da Lei 4.132/1962). Intervenção estatal para garantir as expectativas de moradores locais julgadas legítimas pela União. Quadro de potencial conflito social. Alegada violação de decisão transitada em julgado, prolatada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que teria firmado a impossibilidade de desapropriação, para fins de interesse social, da propriedade imóvel (...). Alegação inconsistente, na medida em que o paradigma versou sobre a incompetência de Estado-membro para desapropriar bem imóvel para fins de reforma agrária (desapropriação-sanção, art. 184 da Constituição), e ato tido por coator foi praticado pelo chefe do Executivo federal. Suposto desvio de finalidade, na medida em que o decreto presidencial teria por real objetivo realizar reforma agrária cuja viabilidade já fora rechaçada pelo Judiciário local. Argumentação improcedente, pois a desapropriação para fins de reforma agrária não esgota os instrumentos de que dispõe a União para promover o “estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”. Com efeito, a desapropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública dissociada de eventual violação da função social da propriedade rural pode ser utilizada no âmbito fundiário. Falta de identidade entre a área declarada de interesse social para fins de desapropriação e a área onde residem as famílias que seriam beneficiadas com o assentamento. Por não se tratar de usucapião, a falta de identidade entre a área onde residem as famílias que seriam beneficiadas pela intervenção do Estado e a área desapropriada não impede a iniciativa estatal. Incompetência do Incra para promover desapropriação de imóvel com objetivo diverso de reforma agrária. Linha rejeitada, porquanto o Incra pode atuar em nome da União para resolver questões fundiárias, sem recorrer diretamente aos institutos próprios da reforma agrária (desapropriação-sanção, nos termos do art. 184 da Constituição). Ausência de vistoria prévia, nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/1993. Por se tratar de desapropriação por interesse,

necessidade ou utilidade públicos, não se aplica o art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/1993 ao quadro. [MS 26.192, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 11-5-2011, P, DJE de 23-8-2011.]

Art. 2º Os ocupantes do cargo de Engenheiro Agrônomo do Quadro de Pessoal do Incra que integrarem a Carreira de Perito Federal Agrário têm por atribuições o planejamento, a coordenação, a orientação, a implementação, o acompanhamento e a fiscalização de atividades compatíveis com sua habilitação profissional inerentes às políticas agrárias e, mais especificamente: (Redação dada pela Lei nº 11.090, de 2005) I - a vistoria, avaliação e perícia de imóveis rurais, com vistas na verificação do cumprimento da função social da propriedade, indenização de imóveis rurais e defesa técnica em processos administrativos e judiciais referentes à obtenção de imóveis rurais; (Redação dada pela Lei nº 11.090, de 2005).

Assim, tendo o legislador estabelecido a competência do Incra para proceder à fiscalização do cumprimento das condicionantes da função social em imóveis rurais, é evidente que, quando ocorrer o não atendimento de um desses requisitos, a fiscalização e o processamento da demanda deverão ter guarida no âmbito da Autarquia agrária.

O levantamento de dados e informações referido no § 2º do art. 2º ocorre mediante a vistoria preliminar para verificação do cumprimento da função social da propriedade. Posteriormente, após a decretação de interesse social, é realizada a vistoria de avaliação do imóvel. É possível, no entanto, realizar ambas as vistorias em conjunto, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 23.744. Registra-se:

Nada impede, porém, que a Administração faça a avaliação a partir dos dados colhidos na primeira fase, se julgá-los suficientes, não fazendo uso da faculdade que a lei complementar lhe dá para ingressar novamente no imóvel. 3. A avaliação a partir da primeira vistoria não é causa de nulidade do decreto presidencial, mesmo porque nenhum prejuízo sofreu o proprietário. *Pas de nullité sans grief.*

Com fundamento nesse julgado foi editada no âmbito do Incra a Nota Técnica Conjunta DT/DO/PFE/INCRA nº 01, de 2006 orientando no sentido da realização das fiscalizações conjuntas, a seguir transcrita:

[...] nos casos em que a equipe técnica disponha de elementos suficientes que, antecipadamente, permitam identificar flagrante condição de improdutividade do imóvel, bem como ser o mesmo viável para assentamento, a avaliação do imóvel poderá ser feita concomitantemente à vistoria para levantamento de dados e informações (preliminar), devendo constar essa condição, nos termos da competente notificação do proprietário.

Tal procedimento encurta consideravelmente o tempo do processo e por certo está em consonância com o procedimento especial de rito sumário previsto no art. 184, § 3º da Constituição Federal de 1988, além de homenagear o princípio constitucional da eficiência.

Nos termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629, de 1993, antes de o Incra ingressar no imóvel rural, para realizar o levantamento preliminar de dados e informações, faz-se necessária a prévia comunicação escrita do proprietário, preposto ou representante (Precedentes: MS 22.164 - STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995, MS 22.165; STF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 26.10.1995, DJ 07.12.1995).

Cumprido informar que, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.562, Rel. Min. Maurício Corrêa, ocorrido em 08 de junho de 2000, o STF decidiu *incidenter tantum* que a alteração da redação do art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629, de 1993, a qual trocou a expressão “notificação prévia” por “comunicação escrita”, seria considerada inconstitucional. Em resolução de nº 04, de 2007, o Senado Federal, então, suspendeu a execução dos artigos de todas as medidas provisórias que estabeleciam a alteração declarada inconstitucional, desde a Medida Provisória nº 1.577, de 1997 e suas reedições até a Medida Provisória nº 2.027-39, de 2000. A partir da nova reedição da Medida Provisória em 29 de junho de 2000, que adotou o nº 2.027-40, a expressão utilizada no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629, de 1993 passou a ser “prévia comunicação escrita”, redação que foi mantida até a edição da Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, atualmente em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, também considerou indispensável que a comunicação prevista no § 2º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629, de 1993 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 (Precedentes do STF: MS 22.164, STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995, MS 22.320, STF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 11.11.1996, DJ 19.12.1996).

Segundo o STF, a comunicação 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 confiança, para apresentar documentos, demonstrar a existência de criações e culturas e fornecer os esclarecimentos necessários à eventual caracterização da propriedade como produtiva e, se cumpridora dos demais requisitos da função social, isenta da desapropriação-sanção.

Como visto, a lei não fixou o prazo que a comunicação seria considerada

prévia. A jurisprudência, em especial do STF, passou a considerar como prévia a comunicação que observa o prazo de três dias úteis entre o seu recebimento e a entrada da equipe de fiscalização na área do imóvel.

Referido prazo então foi albergado pelas normas internas do Incra que passaram a fixar um intervalo de três dias úteis entre o recebimento da comunicação e a entrada da equipe de fiscalização na área do imóvel. A atual redação da Norma de Execução Incra nº 95, de 2010 é a seguinte:

Art. 5º O ingresso no imóvel rural de propriedade particular para o levantamento de dados e informações visando a elaboração do Laudo Agrônômico de Fiscalização - LAF, de acordo com o previsto nos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 8.629/1993, far-se-á mediante prévia comunicação ao proprietário, preposto ou seu representante legal:

[...]

§ 3º A comunicação prévia de que trata este artigo deverá ser feita com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, da qual deverá constar o período estimado para ingresso no imóvel rural, desde que o período estimado para ingresso não extrapole o prazo de 3 (meses) da data do ofício de comunicação prévia.

O mesmo normativo prevê, em seu art. 5º, § 4º, que havendo mais de um proprietário, o prazo de três dias úteis entre a comunicação e o ingresso no imóvel será contado a partir da entrega da última comunicação. Veja-se:

§ 4º Havendo mais de um proprietário, o prazo previsto no parágrafo anterior será contado a partir da entrega da última comunicação.

Se o tríduo legal não for observado, é possível sanear a irregularidade se o proprietário, preposto ou funcionário por ele designado tenha acompanhado os trabalhos de vistoria. Neste sentido é o que se decidiu no Mandado de Segurança nº 24.036 STF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01.02.2002, DJ 12.04.2002. É que, tendo a comunicação atingido seus objetivos não há razão para anular o ato, forte no brocardo *pas de nullité sans grief*.

A comunicação deve ser feita de forma direta e pessoal mediante entrega do ofício pelo servidor da autarquia ou por via postal pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, mediante ARMP (aviso de recebimento em mãos próprias). Se não for exitosa por essas vias, a comunicação será realizada por meio do Tabelionato de Notas. Por último, se nenhuma das três formas for exitosa, os resultados deverão ser certificados por servidor da autarquia, e então a comunicação se dará por meio de edital, a ser publicado por três vezes consecutivas em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel rural. Transcrevemos a previsão do art. 5º da Norma de Execução Incra nº 95, de 2010:

Art. 5º O ingresso no imóvel rural de propriedade particular para o levantamento de dados e informações visando a elaboração do Laudo Agrônomico de Fiscalização - LAF, de acordo com o previsto nos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 8.629/1993, far-se-á mediante prévia comunicação ao proprietário, preposto ou seu representante legal:

I. pessoalmente, provada pela assinatura do proprietário, preposto ou representante legal, devidamente identificado, e pela data do recebimento da comunicação, ou;

II. por via postal, com aviso de recebimento em mãos próprias - ARMP,

ou;

III. por via extrajudicial, por meio do Tabelionato de Notas.

§ 1º Será admitida a comunicação por meio de edital, a ser publicada por 3 (três) vezes consecutivas em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel rural, quando não tiverem êxito os meios de comunicação previstos nos incisos I, II ou III, assim certificado por um servidor da Autarquia.

Sendo o proprietário espólio, a notificação deve ser realizada na pessoa do inventariante, pois na “forma do art. 12, V, e 991, II do Código de Processo Civil, ao inventariante caberá a representação do espólio em juízo e fora dele” (MS 24.786, Rel. Min. Ellen Grace, DJ 06/08/2004). Não havendo inventariante, todos os herdeiros deverão ser notificados pessoalmente.

Tratando-se de imóvel em condomínio, há a necessidade de comunicação de todos os condôminos, conforme decisão proferida em Mandado de Segurança nº 23.012, STF, Rel. Min. Ilmar Galvão, Rel. para o acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 04.06.1998, DJ 24.08.2001.

Já no caso de condomínio por sociedade conjugal, basta a comunicação de um dos cônjuges, em especial se o comunicado é o administrador do imóvel, conforme decisão em MS nº 23.311 STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09.12.1999, DJ 25.02.2000.

A comunicação das entidades de classes de que trata o Decreto nº 2.250, de 1997, somente é exigida para aquela entidade que indicou o imóvel, conforme decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no MS nº 23.391, Rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 11.05.2000, DJ 24.11.2000 e MS 23.312, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 16.12.1999, DJ 25.02.2000.

No âmbito do Incra, foi exarada a Nota Técnica/PFE/INCRA/nº 01, de 2006

com recomendações detalhadas sobre o procedimento de notificação prévia e a contagem de prazo, como, dentre outras, a recomendação pela utilização da regra do Código de Processo Civil de que o prazo deve ser contado excluindo-se o dia do início (data em que foi praticado o ato) e computando-se o dia do vencimento.

Quanto ao § 4º do dispositivo em comento, não será considerada qualquer modificação quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações de que tratam os §§ 2º e 3º.

Essa vedação é dirigida ao proprietário do imóvel e visa evitar fraudes frequentemente realizadas com o objetivo de inviabilizar a ação de desapropriação. É de se registrar que o proprietário não está proibido de realizar modificações quanto ao domínio, dimensão e às condições de uso do imóvel, mas se as realizar, serão as mesmas desconsideradas perante o processo de fiscalização instaurado pelo Incra.

Não se trata de prazo de validade do laudo pericial nem termo final para a edição do decreto declaratório de interesse social, como equivocada frequentemente é sustentado na fase administrativa e judicial do processo de desapropriação. Sobre o tema, destacamos o seguinte julgado:

O § 4º do artigo 2º da Lei nº 8.629/93 não fixa prazo de validade do laudo pericial nem termo final para a edição do decreto expropriatório. Dispõe apenas que o laudo não deverá levar em conta as alterações sobre domínio, dimensão e condições de uso do imóvel ocorridas no período de seis meses contados a partir da vistoria. (MS 23.598, STF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13.09.2000, DJ 27.10.2000).

O citado dispositivo legal não abrange as hipóteses em que a modificação do imóvel ocorre depois dos seis meses. Porém, as alterações não importarão em prejuízo ao processo expropriatório se ficar comprovado em campo que o imóvel continua mantendo a unidade de exploração econômica, que caracteriza um imóvel rural único.

Da mesma forma e pelas mesmas razões, nos casos em que as modificações ocorrerem em decorrência de transmissão *causa mortis*, mesmo que escoado o prazo do § 4º, essa transmissão automática de pleno direito denominada Princípio de Saisine, não inviabiliza por si só o processo de desapropriação.

Nesses casos, o Incra deve se valer do conceito dado pelo Direito Agrário ao imóvel rural, já exposto anteriormente, de forma que seja demonstrada que a pluralidade de titulares do imóvel não impede sua desapropriação, se a exploração for mantida unificada.

Salienta-se que o STF mais recentemente modificou o entendimento an-

terior, consagrando a tese da Autarquia e interpretando o Princípio de Saisine de acordo com o conceito de imóvel rural. Ademais, segundo decidiu a Corte Suprema, a existência de condomínio sobre o imóvel rural não impediria a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição Federal de 1988, cujo alvo é o imóvel rural descumpridor de sua função social e não se poderia tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedade distinta, para fins de Reforma Agrária. (MS 24.573, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. para o acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 12.06.2006, DJ 15.12.2006). Na mesma linha: MS nº 25299, STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 14.06.2006, DJ 08.09.2006 e MS 25283, STF, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Julgado em 01.08.2008.

O § 5º do art. 2º da Lei nº 8.629, de 1993, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2183-56, de 2001, prevê que, no caso de fiscalização decorrente do exercício de poder de polícia, será dispensada a comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º.

O poder de polícia é conceituado por Celso Antônio Bandeira de Mello em dois sentidos. Em sentido amplo corresponde “à atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”. Já em sentido restrito, diz respeito:

[...] às intervenções quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais como as autorizações, as licenças, as injunções) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais.²⁰

Com base em tal doutrina, entende Moisés Tomás Stefani²¹ que o parágrafo em estudo refere-se ao conceito restrito de poder de polícia, com vista à garantia da ordem, da tranquilidade e da salubridade. Dessa forma, somente nesses casos a Administração estaria autorizada a não efetuar a comunicação prévia ao proprietário do imóvel. Daí porque concluiu que o § 5º estaria deslocado e impropriamente inserido em diploma legal que visa regulamentar tão somente os procedimentos relativos à reforma agrária, sendo que o correto seria que estivesse previsto na legislação própria, que regulamenta cada atividade fiscalizadora da Administração.

20 - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo Brasileiro. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 95

21 - STEFANI, Moisés Tomás. Algumas inovações trazidas pela MP nº 1.577/97, suas sucessoras e o Decreto nº 2.250/97. In SILVEIRA, Domingos S. D. da; XAVIER, Flávio Sant'Anna (Org). O Direito Agrário em Debate. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 333

Não é esse o nosso entendimento. Com efeito, a previsão do § 5º do art. 2º, salvo melhor juízo, exige interpretação sistemática e teleológica da Lei nº 8.629, de 1993, com vista à bem compreender a *mens legis* ao estabelecer tal exceção na exigência de comunicação prévia para o levantamento de dados e informações acerca do cumprimento da função social.

De início, não se pode negar que a atividade de fiscalização da função social da propriedade decorre de típico exercício de poder de polícia compreendido em seu sentido amplo, pois a atividade estatal visa justamente condicionar - efeito pedagógico - a exploração da propriedade privada às necessidades da coletividade, sob pena de o imóvel vir a ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária.

Por outro lado, é certo que a lei não pretende tratar das fiscalizações ordinárias atribuídas a outros órgãos da Administração, como por exemplo, Ibama e Ministério do Trabalho, vez que o artigo 1º é expresso no sentido de que a lei ora em comento “regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.”

Mas a questão é que, para efeitos de fiscalizar a produtividade, mesmo que essa atividade decorra de poder de polícia, a lei exige a comunicação prévia do proprietário, e sobre este aspecto já comentamos anteriormente que a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de sua imprescindibilidade sob pena de nulidade processual. Mas para proceder à fiscalização dos demais aspectos da função social da propriedade, como por exemplo, a função ambiental, trabalhista e bem-estar, a lei dispensa a comunicação, justamente porque é imprescindível que para o êxito dessa fiscalização a Administração conte com o elemento surpresa. Efetivamente, se o proprietário que estiver explorando trabalho escravo, por exemplo, for comunicado previamente à fiscalização, a verificação poderia ficar inviabilizada com a retirada dos trabalhadores.

Em prolação de voto no Mandado de Segurança nº 24547/DF, a Min. Ellen Grace estabelece, com base em julgamentos anteriores, que o §5º não se aplica para a averiguação de produtividade, com vistas à declaração de interesse social. Isto porque, no entendimento daquela Corte, deve ser assegurado ao proprietário o devido processo legal, com efetiva oportunidade de acompanhamento dos trabalhos dos peritos do Incra por funcionários designados pelo proprietário do imóvel rural.

Não tem o mesmo entendimento, porém, a Ministra, nos demais requisitos essenciais à caracterização da função social da propriedade, já que afirma que o escopo da norma reside em

[...] viabilizar inspeções que objetivem detectar infrações à legis-

lação trabalhista, ambiental ou mesmo penal, tendo sido inspirado precipuamente para possibilitar fossem localizadas plantações clandestinas de canabis sativa localizadas no interior de grandes propriedades ou ainda a manutenção de trabalhadores em regime de escravidão ou semiescravidão. Tais verificações, por óbvio, ficariam inviabilizadas se alguma comunicação prévia fosse feita.²²

Desta forma, deve-se entender a exigência de notificação prévia somente para a situação de averiguação da produtividade do imóvel rural, sendo os demais casos pertencentes ao § 5º do art. 2º da Lei nº 8.629, de 1993. Com tal interpretação sistemática, busca-se obedecer à intenção do legislador e, principalmente, à teleologia da norma, que objetiva a constatação real da situação fática dos imóveis rurais quanto aos requisitos ambiental, trabalhista e bem-estar da função social da propriedade.

À luz do § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629, de 1993, com as alterações da Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não poderá ser vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência.

Sobre o tema cumpre informar que o pleno do STF ao apreciar o pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2213 decidiu que a norma é constitucional. No entanto, a Suprema Corte ao apreciar diversos casos concretos concluiu que a norma não se aplica às ocupações ocorridas posteriormente às vitorias realizadas pelo Incra (MS 24.136 e MS 24.484) ou nas situações de ocupação de área ínfima ou por tempo efêmero (MS 23.054 e MS 23.857). Em síntese, as decisões do STF caminharam no sentido de que a norma proibitória somente incidiria quando a ocupação fosse a causa que levou à improdutividade do imóvel. Ou seja, a incidência da norma pressupõe a existência de nexo causal entre o estado de improdutividade e a ocupação.

Nesse sentido transcrevem-se as decisões citadas:

Ocupação posterior à vistoria. Falta de nexo causal:

A vedação prevista no § 6º do artigo 4º da Lei nº 8.629, de 1993, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.109, de 2001, alcança apenas as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação. (MS 24.136, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 11.09.2002, DJ 08.11.2002)

(...) O esbulho possessório que impede a desapropriação [art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629, de 1993, na redação dada pela Medida Provisória nº

22 - STF, MS 24547/DF, REL. Min Ellen Gracie, j. 14/08/2003, DJ 23/04/2004.

2.183, de 2001], deve ser significativo e anterior à vistoria do imóvel, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei. (MS 24.484, STF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para o acórdão Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 09.02.2006, DJ 02.06.2006).

Área ínfima ou tempo efêmero. Não aplicação da Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001

(...)

A invasão de menos de 1% do imóvel (20 hectares de um total de 2.420 hectares) não justifica, no caso, seu estado de improdutividade do imóvel.

(MS 23.054, STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15.06.2000, DJ 04.05.2001; MS 23.857 STF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 23.04.2003, DJ 13.06.2003).

Baseada nesses precedentes, a PFE/Incra expediu a Nota Técnica PFE/INCRA nº 02, de 2006, traçando recomendações sobre a questão, em eventuais casos de ocupação, quando então a equipe técnica deverá informar, por meio de laudo fundamentado, o tamanho da ocupação, sua exata localização no imóvel e, principalmente, se a ocupação compromete a exploração do imóvel e repercute em sua classificação cadastral, a fim da Administração, de posse desses elementos, averiguar e decidir sobre a existência denexo causal entre o estado de improdutividade e a ocupação, bem como para subsidiar a defesa da Autarquia se a mesma vier a ser demandada em juízo.

A prática das ocupações de terra vem se firmando como importante instrumento da luta por uma estrutura fundiária justa, provocando mudança no posicionamento do Poder Judiciário, bem como interferindo na política de assentamentos do Poder Executivo. É nesse contexto que foi reeditada a Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, a qual incluiu o § 7º no art. 2º, como expressão dos grandes proprietários de terras, nos idos de 1990, contra o exercício da ocupação pelos movimentos sociais, refutando o reconhecimento do ato como forma legítima de pressão para implementação da reforma agrária.

Registre-se que, não obstante a lei utilizar o termo “invasão”, para os movimentos sociais há uma diferença entre ocupação e invasão. Nesse sentido, a ocupação é um movimento de reivindicação pela implantação da reforma agrária, enquanto que a invasão é um movimento de quem pretende tirar (subtrair) algo de alguém, sem a devida compensação²³. Nessa perspectiva, a ocupação de terras tem-se tornado, nos últimos anos, atividade bastante utilizada por movimentos sociais.

23 - Por tais motivos, passaremos a utilizar a expressão “invasão” entre aspas.

O § 7º traz uma sanção administrativa para o indivíduo que for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por “invasão” ou esbulho, bem como quem for efetivamente identificado como participante de “invasão” de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações: a exclusão do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

Primeiramente, há de se considerar que o conflito fundiário ali descrito é aquele que tem como objetivo a posse da terra, ou seja, aquele no qual seus participantes possuem o *animus* de se apossar definitivamente da terra, para dela extrair a sua subsistência, empregando-lhe a função social comumente esquecida pelos grandes proprietários.

Assim, merecem atenção duas preliminares antes de ser aplicada a sanção prevista no parágrafo: (a) o conflito fundiário deve, de fato, ser motivado pelo ânimo de posse da terra, para promover a sua justa distribuição entre aqueles que dela necessitam para sobreviver; (b) a propriedade esbulhada ou invadida deve estar cumprindo a sua função social, pois,

[...] a posse que merece proteção jurídica é aquela que, nos termos do Código Civil, seja justa, de boa-fé, e aquela que, em razão da Constituição da República e das leis que regulamentam a matéria, recaia sobre terras que cumpram a função social em todos os elementos (econômico, ambiental e social), escapando da possibilidade de servir à Reforma Agrária [...]²⁴

Além disso, a caracterização técnica do esbulho possessório exige a perda total da posse do bem em razão de uma moléstia injusta de outrem. Na definição de Maria Helena Diniz, esbulho “é o ato pelo qual o possuidor se vê despojado da posse injustamente, por violência, por clandestinidade e por precariedade”.²⁵

Portanto, para que haja exclusão de beneficiário da reforma agrária, é preciso que fique tecnicamente caracterizada a ocorrência de esbulho possessório, pois uma simples turbacão de posse não ensejaria a exclusão do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, posto ser figura que não se enquadra nos limites do parágrafo em questão.

Nesse momento, já é possível delinear a fragilidade da sanção imposta no parágrafo e o alto risco do equívoco em sua aplicação, haja vista que um regular

24 - Carta de Ribeirão Preto pela Reforma Agrária, em defesa do Meio Ambiente. Conclusões aprovadas pelos Membros do Ministério Público Estadual e Federal no Seminário Meio Ambiente e Reforma Agrária, realizado em 13 de dezembro de 1999, na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, disponível em: <http://www.mst.org.br/setores/dhumanos/legitimi/legitimi4.html>. Acessado em: 22/11/2010.

25 - DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 1.210.

beneficiário da Reforma Agrária ou o seu pretendente, à luz da Lei nº 8.629, de 1993, e das normas internas do Incra, pode ser erroneamente penalizado com uma sanção grave - que é a exclusão definitiva do Programa e consequente perda de sua forma de sobrevivência, já que retira do cultivo da terra a própria manutenção e da família -, por participar de manifestação muitas vezes com propósito meramente político, o que a todos é assegurado pela Constituição Federal de 1988 (art. 5º, XVI)²⁶, ainda mais se incidente sobre propriedade que não cumpre a sua função social, desmerecedora de proteção jurídica.²⁷

Com efeito, se a Constituição autoriza a desapropriação de imóveis rurais que não estejam cumprindo a sua função social, a conclusão lógica é que a propriedade da terra rural não aproveitada ou mal aproveitada é constitucionalmente sem valor à luz do direito e perde a proteção do sistema, ainda que não tenha sido efetivamente desapropriada.

Assim, se determinado imóvel vem a ser ocupado por trabalhadores rurais sem-terra, seja com o intuito de nele se fixar e trabalhar de modo a transformá-lo em produtivo, ou tão apenas para manifestarem o seu inconformismo com a injusta distribuição de terras, e se ao proprietário faltar a posse nos termos da Constituição Federal de 1988, pelo não-cumprimento da função social, não pareceria possível nem mesmo o ajuizamento de medidas possessórias usualmente pleiteadas, e ainda menos uma sanção de tamanha natureza contra um beneficiário ou pretense beneficiário da Reforma Agrária. Em outras palavras, não cumprindo a terra a função social, em tese não há razão para se obstar a desapropriação, nem mesmo para sancionar administrativamente eventual participante da ocupação por promover atos lícitos de manifestação pela posse da terra, para fins de ser distribuída de forma igualitária.

Quanto ao esbulho de imóvel rural de domínio público, empresta-se maior legitimidade à norma, eis que o esbulho possessório sobre imóvel público constitui, em tese, ilícito penal.²⁸ Na lição do então Consultor Geral da União Manoel Lauro Volkmer de Castilho, “se forem terras públicas que não tenham outra finalidade ou afetação devem ser destinadas à reforma agrária, em razão de que o mencionado esbulho deve ser encarado com cuidado e sem as influências do direito civil.”²⁹ Também esse é o teor do art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993: “Art.

26 - XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente.

27 - Segundo Eros Roberto Grau, “a propriedade que não cumpre a função social não existe, e, como consequência, não merece proteção, devendo ser objeto de perdimento e não de desapropriação.” (In: A ordem econômica na Constituição de 1988 - interpretação e crítica. SP, RT, 1990, p. 316).

28 - V. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, “Art. 20. Invadir terra pública com a intenção de ocupá-las. Pena - 6 meses a 3 anos de detenção.”

29 - V. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, “Art. 20. Invadir terra pública com a intenção de ocupá-las. Pena - 6 meses a 3 anos de detenção.”

13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.”

Todavia, é essencial para a tipificação da conduta que esteja evidente a vontade de ocupar e essa ação de ocupar seja revestida da vontade de permanecer e assentar-se com ânimo definitivo, pois, do contrário, não será possível a incidência da vedação legal prevista no § 6º, nem de seus consectários, a exemplo do previsto no § 7º em análise. Portanto, é preciso que a conduta seja caracterizada como esbulho ou “invasão”, em sentido estrito³⁰, para que não se frustrem o preceito constitucional da reforma agrária e o regime de função social da propriedade.

De outro ângulo, é imperioso ressaltar a necessidade de que haja prova cabal da participação do indivíduo nas situações narradas no parágrafo. O dispositivo fala em quem “for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário”. Nessa perspectiva, simples boletim de ocorrência policial não tem força probante, especialmente porque fundado em informações unilaterais apresentadas pelo declarante.

Naquilo que se refere à exclusão do PNRA do indivíduo que tenha sido identificado como participante de “invasão” de prédio público, há que se ter em mente o dever da Administração de agir no sentido de resguardar seu patrimônio, o que se faz, em regra, pelas medidas de reintegração de posse. Todavia, quanto à penalidade posta no parágrafo, há de se agir com cautela, sendo devida a observância de todas as considerações colocadas acima. Há de se ter cuidado ao afastar de pronto a legitimidade da ocupação, notadamente quando esteja flagrante a omissão do Estado no tocante à política de reforma agrária. Nesse contexto, as ocupações podem caracterizar instrumento hábil a exigir o quanto exposto na Lei Maior, ou seja, exigir que o Poder Público construa uma sociedade livre, justa e solidária e, principalmente, erradique a pobreza e a marginalização.

A ocupação como instrumento de pressão foi reconhecida e acatada pelo Superior Tribunal de Justiça por meio do voto do Ministro Adhemar Maciel, onde ficou assentado que a ocupação seria:

Uma reforma agrária de baixo para cima, uma pressão social, já que o governo está tranqüilo há não sei quantos anos - quanto todas as nossas Cartas e as nossas Constituições estão apregoando a reforma agrária?

(HC 4399/SP, DJ de 8/4/1996, Rel. Min. Willian Patterson)

Em outra oportunidade, o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão da relatoria do Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, cristalizou o seguinte entendimento:

30 - Expressão usada pelo então Consultor-Geral da União Manoel Lauro Volkmer de Castilho, Op. Cit., p. 47.

Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático.

(HC 5574/SP, DJ de 18/8/1997, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro)

Assim, a aplicação da sanção posta no parágrafo deve ser adotada com bastante comedimento, não sem antes haver prova incontestada da participação do indivíduo na “invasão” do prédio público e os demais atos previstos no parágrafo, atos esses que devem ser considerados ilícitos para os fins do parágrafo em comento somente diante da demonstração pericial de que a propriedade a que ensejou o conflito relacionado é cumpridora da função social à luz da Constituição Federal de 1988. Acresça a isso o fato de que os atos inquinados de ilícitos devem ter correlação direta com o conflito fundiário animado pela intenção de posse definitiva da terra, não podendo se revestir de mera manifestação política desprovida de cunho possessório específico, situação em que os excessos na manifestação serão punidos por outras vias, mas não com a exclusão do indivíduo do PNRA, haja vista que esta sanção deve estar intimamente ligada com o debate fundiário de uma propriedade específica.

Não se poderia deixar de dizer que a Administração, antes de proceder à exclusão do indivíduo, deverá obedecer ao devido processo legal, mediante prévia notificação que permita oportunidade de defesa, sob pena de flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade do ato administrativo que assim agir, podendo ainda caracterizar abuso de poder por parte do agente público, notadamente considerando o forte apelo social que envolve a questão.

Portanto, se é verdade que a norma autoriza a Administração a proceder ao afastamento do indivíduo que incorre nas condutas ali previstas dos benefícios da reforma agrária, não menos verdadeira é a assertiva de que, antes disso, deverá ser observado o princípio do devido processo legal, não sendo cabível impor o atributo da autoexecutoriedade de seus atos, haja vista que o agir da Administração estará nesse caso vinculado à comprovação da participação do particular nos atos arrolados no dispositivo em comento.

Atualmente, o Incra não possui normativo interno que discipline a execução do dispositivo em destaque. Contudo, conforme sugerido no Despacho PFE/INCRA/CGA/nº 309, de 2009, devem ser aplicados os princípios do processo administrativo previstos na Lei nº 9.784, de 1999, conforme excerto que merece transcrição:

51. O INCRA não possui normativo interno para disciplinar a execução do dispositivo em destaque, mas é certo que isso não impedirá a sua aplicação. Se não existe regulação específica para tal, o

processo administrativo deve se dar na forma da Lei nº 9.784/99, com atenção aos direitos e deveres do administrado, aos prazos, competências e princípios ali insculpidos. Tem-se, por exemplo, que as decisões deverão ser motivadas e comunicadas ao interessado, o qual deverá ter a oportunidade de recorrer por até três instâncias administrativas.

Os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório incidem sobre toda atividade desenvolvida pela Administração Pública, que está obrigada a observar certas garantias processuais sempre que seu agir atinja a esfera jurídica dos particulares. Dispõe a Constituição Federal de 1988, de fato, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV) - dispositivo que se aplica a qualquer manifestação da função administrativa.

Há de se alertar também para a revisibilidade das decisões ou duplo grau administrativo, que consiste na garantia de apresentar recurso das decisões proferidas em processo administrativo. O recurso permite ao particular prejudicado pelo ato administrativo submeter a questão à apreciação de outro órgão hierarquicamente superior, que poderá modificar a decisão. A possibilidade de que a decisão venha a ser revista por órgão hierarquicamente superior cerceia a atuação do agente administrativo que age desidiosamente ou de má-fé. No caso do processo administrativo, o princípio da revisibilidade é decorrente da estrutura hierarquizada da Administração Pública. O órgão administrativo superior deve rever os atos do inferior, se ilegais. Trata-se de poder-dever que não pode ser descurado pelo agente administrativo.

Em decorrência do princípio do devido processo legal também se encontra a garantia da presunção de inocência. Se é assegurado que aos particulares a sanção administrativa somente será imposta após a instauração de um processo administrativo, não faz sentido permitir que a reprimenda ocorra antes da conclusão de tal processo. A razão de ser do processo é permitir que o particular exerça sua defesa com “os meios e recursos a ela inerentes”, conforme dispõe o inciso LV do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Permitir que a sanção seja imposta antes da conclusão do processo administrativo também representa descumprimento do devido processo legal, tal qual impor a sanção sem processo algum.

Nessa oportunidade, impende ressaltar que o artigo 6º, IX, da Norma de Execução Incri nº 45, de 2005, a qual dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, deixa consignado que:

Art. 6º. Não poderá ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária a que se refere esta norma, seguindo os seguintes critérios eliminatórios:

[...]

IX - Condenado(a) por sentença final definitiva transitado em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.

Assim, o dispositivo da Norma de Execução não permite que o indivíduo condenado, por exemplo, pelo crime de esbulho possessório (art. 161, II, do Código Penal) seja beneficiário da reforma agrária. Contudo, o art. 2º, § 7º, da Lei nº 8.629, de 1993 vai um pouco além, pretendendo impor sanção administrativa ao indivíduo que somente participa de esbulho possessório. De acordo com o normativo, a existência de ação penal, ou mesmo ação de reintegração de posse, sem a sentença condenatória transitada em julgado, contra determinado indivíduo, não será suficiente para excluí-lo do PNRA, ante o princípio da presunção de inocência, e demais garantias constitucionais.

Rememore-se que o Supremo Tribunal Federal por diversas vezes firmou entendimento no sentido de que a simples existência de maus antecedentes ou mesmo de ação penal em curso não é motivo suficiente para a exclusão de candidato de concurso público, alicerçando-se no princípio da presunção de inocência³¹. Nessa perspectiva, a exclusão do PNRA por participação em esbulho possessório deve ser aplicada à luz desse princípio e, portanto, somente em face de uma condenação judicial definitiva pelo crime de esbulho possessório motivado por conflito fundiário é que a Administração poderia excluir um assentado do Programa de Reforma Agrária.

De outro ângulo, cabe assinalar que, de acordo com o princípio da legalidade, a infração e a respectiva sanção administrativa devem ser criadas por lei formal. Nesse diapasão, lei formal é todo ato dotado da eficácia de inovar a ordem jurídica de modo primário, conforme escolha do legislador constituinte. No ordenamento jurídico brasileiro, as medidas provisórias integram o conceito de lei formal, pois a elas a Constituição Federal de 1988 atribui a eficácia de inovar a ordem jurídica de modo primário, dispondo o art. 62 que se trata de figura dotada de “força de lei”.

Assim, em se tratando a medida provisória de lei formal, poder-se-ia imaginar que por seu intermédio seria permitida a criação de infrações e sanções administrativas. A doutrina, contudo, não admite tal hipótese. Heraldo Garcia Vitta sustenta que a criação de infração e sanção administrativa por medida provisória

31 - AI 741101 AgR/DF, Rel. Min. Eros Grau, julgado em 28.04.2009; RE 559135/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 20.05.2008.

ofende o princípio da segurança jurídica, em razão do caráter provisório e precário de tal espécie normativa, que criaria “sanções sob condição”. Invoca ainda o doutrinador a identidade ontológica entre o ilícito penal e o ilícito administrativo, sendo certo que a Constituição Federal de 1988 expressamente proíbe a edição de medida provisória relativa a matéria de direito penal (art. 62, I, b)³².

Não fora isso, o princípio da legalidade é um corolário do princípio do Estado de Direito, previsto na Constituição Federal de 1988 já em seu art. 1º. Dentro de Estado de Direito não há espaço para arbitrariedade, entendida esta como a ausência de limites jurídicos para a atuação dos entes estatais. Nesse contexto, a imposição de uma sanção administrativa por meio de medida provisória significa aceitar que o mesmo Poder que editou a medida, no caso, o Executivo, a aplique, o que vai de encontro ao princípio do Estado Democrático de Direito e à ideia de separação dos poderes, que é seu pressuposto.

As sanções administrativas criadas pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001 - ainda não convertida em lei - estão sendo impostas pelo mesmo ente que as criou, o que, em tese, daria margem ao exercício arbitrário do poder estatal, padecendo de inconstitucionalidade, conforme acima exposto. Contudo, no julgamento da ADI/MC 2213-DF pelo STF, conforme já comentado no parágrafo anterior do presente artigo, foram apreciados os aspectos formais da Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, reconhecendo-se a constitucionalidade do ato presidencial.

Outro aspecto a ser abordado diz respeito ao fato de que os dispositivos acarretam sanções permanentes, o que é vedado pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º XLVII, b. Sanção administrativa permanente representa punição excessiva, restringindo o exercício de certo direito por toda a vida do indivíduo, ofendendo o princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Tanto o STJ como o STF já expressaram a sua repugnância à aplicação de qualquer pena com caráter perpétuo (RE 154.134-2/SP e MS 1.119/DF).

Nessa oportunidade, há de se destacar que o próprio § 6º não imuniza o imóvel esbulhado em definitivo, mas apenas por 2 ou 4 anos, no caso de reincidência da ocupação, de forma que os parágrafos em análise também deveriam ter imposto lapso temporal para as sanções ali previstas.

Saliente-se que o Código Penal de 1940 também traz a figura da reabilitação para a prática de determinados crimes (art. 93), sendo desproporcional por esse ângulo o estabelecimento de sanção administrativa de natureza perpétua.

Ademais, os dispositivos trazem a mesma sanção para diversas espécies de

32 - Apud MELLO, Rafael Munhoz de. Op. Cit., pp.130-131.

condutas, sem levar em conta as peculiaridades do caso concreto. Se no próprio Código Penal de 1940 existe redução de pena para quem é apenas partícipe da conduta delituosa (art. 29 do CP), não é coerente com o ordenamento jurídico o normativo que prevê a mesma sanção para aquele que participa direta ou indiretamente de conflito fundiário de caráter coletivo. Sob esta ótica, a norma fere o princípio da proporcionalidade e da individualização da conduta. Já decidiu o STJ: “a aplicação genérica e indiscriminada da sanção máxima aos servidores envolvidos em processo administrativo, sem que observada a diversidade das condutas praticadas, fere os princípios da individualização e da proporcionalidade da reprimenda”³³.

Feitas as considerações acima quanto aos princípios constitucionais que devem ser respeitados antes da aplicação da sanção ora estudada, repise-se que, em situações às quais digam respeito ao interesse social, o Poder Público deve agir de forma a ponderar o seu dever de erradicar a marginalidade e a pobreza com as medidas protetivas do patrimônio público.

Portanto, a exegese a ser dada ao parágrafo é que todas as situações devem estar vinculadas a conflito fundiário relacionado a imóvel determinado, que esteja em fase administrativa ou judicial de desapropriação.

Entendimento contrário julgamos ferir a razoabilidade, pois eventuais atos ilícitos derivados de protesto de cunho político devem ser punidos com as sanções penais, cíveis e administrativas cabíveis, mas não devem estar relacionados com a exclusão do participante dos benefícios da reforma agrária, haja vista a natureza social do Programa, podendo ter o condão de conduzir ao estado de miséria centenas de famílias que dependem do campo para sobreviver.

O § 8º menciona que as entidades ali arroladas, caso induzam ou participem de “invasão” de imóveis rurais ou de bens públicos, ou de conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberão, a qualquer título, recursos públicos.

Primeiramente, delinea-se a dificuldade em comprovar a indução ou participação de pessoas jurídicas (em sentido amplo) na “invasão” de imóveis rurais ou bens públicos, ante a robustez da prova exigida, considerando a gravidade da sanção administrativa de obstaculizar qualquer repasse de recursos públicos a essas entidades.

Entendemos que o conjunto probatório deverá vir lastreado de forma mais ampla possível, reunindo-se provas testemunhais e documentais, tais como boletins de ocorrência juntamente com manifestações de autoridades, devendo ainda ser oportunizada a defesa, haja vista o dever da Administração de, em casos tais, sucumbir-se ao devido processo legal e à motivação de seus atos administrativos, para não incorrer em ato arbitrário desprovido de constitucionalidade.

33 - MS 7.077/DF, Terceira Seção, Rel. Min. Edson Vidigal, DJ de 11/6/2001.

Nessa oportunidade, merece transcrição trecho do voto do Ministro Celso de Mello, Relator da ADI/MC-DF nº 2213, proposta contra a Medida Provisória nº 2.183, de 1956, ao dispor que o § 8º não dispensa a implementação do devido processo legal e da motivação dos atos administrativos:

[...] É que as regras em questão definem, meramente, as consequências materiais que resultarão, no plano financeiro, dos atos ilícitos de esbulho possessório e de espoliação dominial, não impedindo, nem vedando que, na esfera administrativa, sejam observadas e respeitadas, pela autoridade competente, as garantias constitucionais do contraditório e da plenitude de defesa.

E nem poderia ser de outro modo, pois, como se sabe o Estado em tema de litígios instaurados na esfera administrativa, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois cabe enfatizar -, o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal, consoante adverte autorizado magistério doutrinário [...].

Daí a incensurável lição de HELY LOPES MEIRELLES (“Direito Administrativo Brasileiro”, p. 588, 17ª Ed., 1992, Malheiros - grifei), para quem a cláusula constitucional pertinente à garantia de defesa - que, em nenhum ponto, foi desrespeitada pelas normas ora impugnadas - impõe “a observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis”, sob pena de nulidade do procedimento administrativo e das restrições de ordem jurídica que dele eventualmente resultem (RDA 97/110 - RDA 114/142 - RDA 118/99).

As normas inscritas nos §§ 8º e 9º, objeto de impugnação nesta sede, por sua vez, também não dispensam, nem impedem que o órgão administrativo competente justifique a sua resolução.

A exigência de motivação das decisões administrativas traduz, na concreção do seu alcance, poderoso fator de limitação do próprio poder estatal e configura instrumento essencial de respeito e proteção aos direitos dos interessados. [...]

De outro ângulo, mantendo a linha de raciocínio do parágrafo anterior, entendemos que a “invasão” de imóveis rurais públicos e particulares hábil a atrair a aplicação da penalidade prevista no dispositivo deverá ser aquela relacionada com conflito fundiário específico, não subsistindo se constituir mera manifestação de cunho político reivindicatório visando a implementação da própria reforma agrária.

Não obstante o parágrafo trazer a expressão “ou”, no sentido de que o corte do repasse de recursos ocorrerá quando se trate de “invasão” por qualquer motivo, ou em conflito fundiário de caráter coletivo, entendemos que a interpretação a ser dada, diante da conjugação dos §§ 6º e 7º, é de que a “invasão” deve ter ocorrido em decorrência de um conflito fundiário de caráter coletivo, por ser a que melhor resguarda e concilia o assunto tratado no *caput* do art. 2º e seus parágrafos.

Assim, julgamos que o dispositivo padece de atecnia, possibilitando interpretação diversa no sentido de que as entidades ali arroladas sofrerão cortes no recebimento de recursos públicos caso reste comprovada a participação ou indução em “invasões” de conteúdo meramente político, podendo ainda ser desprovidas de motivos relacionados à justa distribuição de terras, mas relacionadas a motivos outros, como poderia ser um protesto pela insuficiência das ações afirmativas em prol de deficientes físicos, por exemplo.

Nesse diapasão, rememore-se que o Manual de Redação da Presidência da República, em seu item 10.2.2.2, orienta que: “Os parágrafos constituem, na técnica legislativa, a imediata divisão de um artigo, ou, como anotado por Arthur Marinho, ‘[...] parágrafo sempre foi, numa lei, disposição secundária de um artigo em que se explica ou modifica a disposição principal’”³⁴.

Diante disso, defendemos deve ser conferida interpretação sistemática ao dispositivo, a fim de preservar a coerência do artigo 2º, no sentido de que a “invasão” ali descrita deverá estar relacionada a um conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo.

Deve-se dar atenção também ao “caráter coletivo” do conflito, não bastando simples agrupamento de trabalhadores rurais ocasionalmente insatisfeitos ou espontaneamente reunidos por motivos variados. Para a existência do conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo é necessário que seus integrantes tenham idêntica motivação e interesses. Do contrário, se for um conflito com diferentes pretensões, não se mostrará coletivo no sentido da lei, isto é, no sentido de luta pela posse da terra para fins agrários e de distribuição da propriedade que não cumpre a função social.

Outra crítica que se faz é que o dispositivo prevê um tipo aberto, ao dizer “de qualquer forma, direta ou indiretamente”. Entendemos que a norma assim transcrita é ofensiva ao princípio da tipicidade, uma vez que não permite saber de fato qual será o comportamento que está sendo vedado pelo ordenamento jurídico, dificultando a defesa daquele a quem é imputada a conduta supostamente merecedora da sanção ali colocada. O agente administrativo somente pode exer-

34 - MARINHO, Arthur de Sousa. Sentença de 29 de setembro de 1944. Revista de direito administrativo. v. I, São Paulo: Atlas, pp. 227-229. Cf. também PINHEIRO, Hesio Fernandes. Técnica legislativa. 1962. p. 100.

cer a competência punitiva se estiver devidamente configurada a conduta descrita de modo preciso pela lei. E o princípio da tipicidade impõe a descrição clara e objetiva da infração e da sanção administrativa retributiva a ela correspondente.

Merecem ainda destaque algumas derradeiras considerações sobre a imposição de sanção administrativa à pessoa jurídica. Por questão de didática, temos tratado aqui todos os entes relacionados no §8º como pessoas jurídicas para fins de responsabilização administrativa.

No Brasil não parece haver dúvida quanto à possibilidade de impor sanção administrativa a pessoas jurídicas, hipótese expressamente prevista em inúmeros diplomas legais (Lei nº 4.595, de 1964, art. 44; Lei nº 8.666, de 1993, art. 88; Lei nº 8.884, de 1994, art. 16; Lei nº 9.605, de 1998, art. 3º). Não bastasse a previsão legal, a própria Constituição Federal de 1988 dispõe ser cabível a imposição de sanção administrativa às pessoas jurídicas que pratiquem “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente” (art. 225, § 3º), dispositivo que coloca uma pá de cal sobre as dúvidas que pudessem existir sobre o tema.

Contudo, é preciso conciliar tal assertiva com o princípio da culpabilidade, que exige dolo ou culpa em sentido estrito para a configuração da infração administrativa.

Às pessoas jurídicas é estranha a ideia de dolo ou culpa *stricto sensu*, que pressupõe consciência e vontade própria de quem pratica a conduta delituosa. Como não possuem vontade e consciência próprias, não se aplicam às pessoas jurídicas os conceitos de dolo e culpa.

Assim sendo, para que seja observado o princípio da culpabilidade, há que se investigar se a atuação das pessoas físicas que integram a pessoa jurídica é dolosa ou culposa. Dito de outro modo: para que se configure a infração administrativa, a pessoa física que age em nome da pessoa jurídica deve praticar a conduta ilícita com dolo ou culpa *stricto sensu*. Se assim age, descumprindo um dever imposto à pessoa jurídica, imputa-se a esta a má conduta praticada, devendo-se lhe impor a correspondente sanção administrativa.³⁵

Quanto à peculiaridade prevista no § 9º, de que caberá ao Poder Público o direito de retenção dos recursos públicos, bem como a rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar, sem prejuízo de todas as considerações até aqui feitas, há de se levar em conta os princípios da segurança jurídica e da razoabilidade na eventual aplicação do dispositivo.

Primeiramente, em respeito ao princípio da irretroatividade das leis, a norma só terá efeitos para contratos celebrados a partir de sua vigência, em respeito

35 - MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador - As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 209.

ao princípio da segurança jurídica. Na esteira do desenvolvido nos parágrafos anteriores, a medida restritiva deverá ser precedida da obediência ao devido processo legal, contraditório, ampla defesa e motivação do ato administrativo. Contudo, antes da decisão pelo impedimento ao repasse dos recursos públicos, a Administração, dentro da discricionariedade que lhe assiste, deverá utilizar como parâmetro limitador a razoabilidade, observando a congruência da atuação estatal nesse sentido e as consequências para milhares de famílias que dependem daqueles recursos para continuarem suas atividades de cultivo da terra, contribuindo, não só para a sua subsistência, como também para a circulação de riquezas no País.

Com efeito, no contexto da reforma agrária, os contratos e convênios firmados em grande parte são para execução da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, constituindo política de sustentabilidade aos assentados da reforma agrária, por meio de orientações para o eficaz desempenho das atividades de produção rural.

Nessa perspectiva, antes da tomada de decisão pela retenção de recursos ou rescisão de contratos, é poder-dever da Administração a ponderação de todos os aspectos decorrentes, haja vista que, nesse caso, a aplicação indiscriminada do conteúdo normativo, sob a aparência de obediência ao princípio da legalidade, terminará por ferir o princípio da juridicidade, mais abrangente, por não comportar somente o cumprimento da lei em sentido formal, mas também dos princípios, regras e costumes, revestindo de legitimidade a atividade estatal.

Neste sentido, faz-se oportuna a lição de Raquel Melo Urbano de Carvalho:

Distinguem-se a esfera da juridicidade - domínio amplo do Direito, composto de princípios e regras jurídicas - da esfera da legalidade - circunscrita às regras jurídicas, reduzindo-se somente a última ao sentido estrito de conformidade dos atos com as regras legais. É com a noção de juridicidade que se abandona um conceito primário de legalidade, satisfeito com o cumprimento nominal e simplista de regras isoladas. Parte-se em busca da observância íntegra do Direito, compreendido este como um conjunto de normas dentre as quais se incluem os princípios expressos e implícitos, bem como as regras específicas do ordenamento. [...]

Destarte, atualmente quando se fala que, segundo o princípio da legalidade, o administrador público somente pode agir se a lei expressamente o autoriza, entenda-se lei como toda norma jurídica, princípios constitucionais explícitos ou implícitos, princípios gerais de direito, regras legais, normas administrativas (decretos, portarias, instruções normativas, etc.).³⁶

36 - CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Salvador: Ed. Jus Podium, 2008, p.53.

Art. 2º-A. Na hipótese de fraude ou simulação de esbulho ou invasão, por parte do proprietário ou legítimo possuidor do imóvel, para os fins dos §§ 6º e 7º do art. 2º, o órgão executor do Programa Nacional de Reforma Agrária aplicará pena administrativa de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) a R\$ 535.000,00 (quinhentos e trinta e cinco mil reais) e o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, sem prejuízo das demais sanções penais e civis cabíveis. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

Parágrafo único. Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período. *(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

O *caput* do artigo contempla a independência das esferas administrativa, civil e penal, impondo sanção administrativa para aquele proprietário que ardilosamente fraudar ou simular a existência de esbulho ou invasão, para esquivar sua propriedade da suscetibilidade à desapropriação, ou mesmo para promover a exclusão definitiva de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

Sabe-se que a desapropriação é a forma de intervenção mais drástica do Estado na propriedade privada, assim ocorrendo quando o interesse público reclamar. Desde a Constituição de 1946, a qual introduziu nova modalidade de desapropriação por interesse social, resta consolidado não se negar o direito de propriedade, mas de sobrepor o bem comum ao individual, admitindo-se a expropriação de propriedades que não cumprem sua função social, aquelas que poderiam ser cultivadas de forma racional, e não o são. Ao proprietário, ou legítimo possuidor do imóvel, não é dado furtar-se a esse ato de império estatal, por meio de manobras que busquem fazer prevalecer o seu interesse particular ao da coletividade. Além da tipificação penal e das repercussões na esfera cível, estará sujeito às sanções administrativas impostas no artigo em análise, haja vista a gravidade da conduta, que impede a atuação do Estado na execução da política pública, cujo fim é promover a justa distribuição de terra, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento do campo e a produção de alimentos.

O falso registro da ocorrência de esbulho ou invasão deve ser reprimido com veemência, posto que, para aqueles que defendem a interpretação literal do § 6º do art. 2º da presente lei, ao contrário da tese que desenvolvemos anterior-

mente³⁷, constitui obstáculo à vistoria da propriedade pelo Incra e à constatação do descumprimento da função social da propriedade capaz de tornar o imóvel suscetível à desapropriação, considerando que a propriedade descumpridora de sua função social não merece proteção jurídica do Estado, sendo premente a necessidade de destiná-la para o uso coletivo.

Dessa forma, não é recomendável a aceitação da notícia pelo simples registro de boletim de ocorrência policial. Com efeito, elementos documentais produzidos simplesmente a partir de declaração unilateral da parte interessada não têm satisfeito às determinações judiciais, as quais têm exigido apreciação casuística e cautelosa, por meio de solicitação de informações às autoridades correspondentes, na busca da certeza da ocorrência do esbulho possessório, sob pena de impedimento à realização de interesse público, bem como, de indevida sanção aos atuais e futuros beneficiários da reforma agrária com base tão somente em informações daqueles que detêm interesse particular na propriedade, em detrimento à supremacia do interesse coletivo.³⁸

Com efeito, alegações de “invasão”, destituídas de qualquer comprovação, apoiando-se unicamente em boletins de ocorrência lavrados somente com base em declarações prestadas pelos próprios interessados não são hábeis a comprovar a ocorrência do esbulho possessório impeditivo da desapropriação. Na maior parte das vezes, ao se checar a informação, não são encontrados invasores, nem resquícios materiais de sua presença nas propriedades ditas invadidas. Sob esse aspecto, faz-se necessário que o Judiciário haja com bom senso e equilíbrio, evitando o acolhimento de alegações vazias, cujo objetivo nada mais é que impedir a consecução do relevante programa de reforma agrária.

Nessa perspectiva, é importante destacar o Mandado de Segurança nº 24.136/DF, da relatoria do Ministro Maurício Corrêa. Naqueles autos, a despeito de ter sido, inicialmente, deferida a liminar em favor do particular, a segurança por ele impetrada terminou denegada, acatando-se os fundamentos apresentados pelo Advogado-Geral da União no sentido da inconsistência da documentação apresentada para fins de comprovação da ocupação do imóvel rural, sendo relevante a transcrição das seguintes razões relatadas quando da prolação do voto:

[...] nas informações complementares, porém, o Advogado-Geral da União apresenta uma série de razões com que pretende provar, sem rodeios, que a fazenda não foi invadida, *verbis*:

37 - Ver comentários ao § 7º, onde desenvolvemos entendimento de que a propriedade rural que já era descumpridora da função social quando da ocupação não pode sofrer a vedação legal à vistoria, avaliação e desapropriação, pois, é propriedade que não merece a proteção do sistema jurídico.

38 - V. MS 23.889/MS, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 19/12/2001, e MS 23.018/MS, Rel. Min. Nelson Jobim, julgado em 18/10/2001.

‘Observa-se que os documentos trazidos aos autos pela impetrante não comprovam cabalmente a ocupação do imóvel rural, denominado ‘Serrana’, pelo MST no período indicado na inicial. Explica-se: a) a petição inicial de reintegração de posse (doc. 04) apenas traz, em seu conteúdo, declaração unilateral da impetrante, ou seja, contém apenas relatos de sua autoria sobre a suposta invasão; b) a decisão liminar de reintegração de posse (doc. 05) foi proferida ‘inaudita altera parte’ e sem a oitiva de testemunhas a corroborar as alegações da autora, o que implica afirmar que não houve comprovação pelo juízo monocrático da invasão suscitada; c) a certidão do Oficial de Justiça, Vandeci Silva Nascimento, de 9 de maio de 2001 (doc. 06), só faz alusão ao adiamento da data para o cumprimento pacífico da medida liminar, mas não informa existir ocupação no citado imóvel; os ofícios expedidos pelo juiz de primeira instância (docs. 07 a 11) somente cientificam as autoridades da invasão narrada na inicial; e) a certidão de ocorrência policial (docs. 13 a 15) tão só certifica que o declarante, o Sr. Roberto Tadeu Pernambuco Peixoto, noticia perante a autoridade policial a ocorrência de nova invasão na Fazenda Serrana pelo MST no dia 16.07.2001, fato não constatado pela polícia ou por testemunhas. [...]

Em face do silêncio da parte interessada, considero os fatos controvertidos, uma vez instalada a divergência entre a inicial e as informações da autoridade coatora, que gozam de veracidade juris tantum. Desfigura-se, assim, a aparência do bom direito, vislumbrada no exame da liminar e, via de consequência, não é possível invocar ofensa a direito líquido e certo.

Outro exemplo é o do Mandado de Segurança nº 24925/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 17.11.2004, em que se verificou que os supostos invasores - ou parte deles -, em verdade, eram arrendatários do imóvel. Confira-se:

Ementa: Constitucional. Agrário. Reforma Agrária: Desapropriação. Imóvel Invadido: Não-Comprovação. I. - Imóvel invadido: situação configuradora da justificativa do descumprimento do dever de tornar produtivo o imóvel, caracterizando a invasão força maior prevista no § 7º do art. 6º da Lei nº 8.629/93. No caso, entretanto, são controvertidos os fatos: os supostos invasores, ou parte deles, seriam arrendatários do imóvel. II. - Mandado de Segurança indeferido.

Portanto, a fim de evitar que o proprietário incorra na hipótese prevista no presente artigo, provocando falsa notícia de esbulho, capaz de atrair a vedação legal à desapropriação por força da circunstância, há de se cotejar as alegações do particular com demais instrumentos de prova, a fim de proteger a supremacia do interesse público relativa à consecução da política de reforma agrária, afastando falsos óbices à execução dessa política.

A pena pecuniária prevista deverá ser aplicada pela Administração dentro dos limites impostos na lei (podendo variar de R\$ 55.000,00 a R\$ 535.000,00). Nessa perspectiva, o ideal é que a avaliação se pautе pela capacidade econômica do particular, bem como, pela dimensão da propriedade descumpridora da função social e a que se pretendia obstar a destinação à reforma agrária, em quantia tal, que o particular fique intimidado de incorrer novamente na conduta fraudulenta.

Quanto à sanção de cancelamento do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, implicará a ocorrência de vários obstáculos ao proprietário, no sentido de que não poderá aliená-lo, obter financiamentos bancários, desmembrá-lo, nem fazer dação em pagamento. Em caso de morte, nenhuma partilha, seja amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente, conforme art. 22 da Lei nº 4.947, de 1966 ainda vigente.³⁹

Na oportunidade, tanto para a aplicação da pena pecuniária, como para o cancelamento do cadastro do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, por se tratar de sanções administrativas, não é demais destacar, na esteira do que desenvolvemos nos parágrafos anteriores, a necessidade de que seja obedecido o devido processo legal, princípio do qual decorrem as garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como, que seja motivada a decisão, sob pena da ocorrência de arbitrariedade pela Administração Pública, o que é incompatível com o Estado Democrático de Direito.

De outro ângulo, por se tratar de medida restritiva de direitos, as sanções incidirão somente mediante a comprovação, por parte do Poder Público, acerca da existência de nexo de causalidade entre a falsa notícia de “invasão” ou esbulho e o objetivo de impedir a vistoria do imóvel previsto no § 6º do mesmo artigo 2º da Lei nº 8.629, de 1993, motivo pelo qual se reitera que, ao proprietário, seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Os valores a que se refere este artigo serão atualizados, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, no respectivo período.

39 - Art. 22 - A partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do Certificado de Cadastro, expedido pelo IBRA e previsto na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderá o proprietário de qualquer imóvel rural pleitear as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada, ou por empresas de economia mista de que a União possua a maioria das ações, e, bem assim, obter inscrição, aprovação e registro de projetos de colonização particular, no IBRA ou no INDA, ou aprovação de projetos de loteamento.

§ 1º - Sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais.

§ 2º - Em caso de sucessão causa mortis, nenhuma partilha, amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente, sem a apresentação do Certificado de Cadastro, a partir da data referida neste artigo.

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

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

b) (Vetado)

§ 1º São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º É obrigatória a manutenção no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) de informações específicas sobre imóveis rurais com área de até um módulo fiscal. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

O artigo 4º da Lei nº 8.629, de 1993, vem fixar as bases conceituais do objeto da desapropriação para fins de reforma agrária, definindo o que deve ser entendido por imóvel rural e classificando-o em três subespécies: pequena, média e grande propriedade. O dispositivo atende à previsão constitucional de definição do imóvel rural sujeito à desapropriação-sanção (art. 184, *caput*, da CF/88), bem como fixa os limites da pequena e da média propriedades rurais (art.185, I, da CF/88).

Imóvel rural

O conceito de **imóvel rural** há muito é objeto de estudo pelo Direito Agrário. O termo sintetiza “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”, sendo uma categoria que vai além

do aspecto registral, ou seja, congrega elementos que não necessariamente coincidem com uma matrícula imobiliária vinculada a um proprietário.

O Código Civil de 1916, em seu artigo 43, que posteriormente foi reprisado pelo artigo 79 do Código Civil de 2002, previa que seriam “imóveis” o solo e tudo o que a ele se incorporasse, acessórios naturais ou artificiais.

Com efeito, a doutrina indica que a carência de definição sobre o conceito de imóvel rural, no âmbito do Código Civil de 1916, propiciou debates sobre qual seria o critério de diferenciação entre imóveis rurais e urbanos: se deveria prevalecer a localização, a partir da legislação fixadora de perímetros urbanos dos municípios ou se, antes, dever-se-ia primar pela destinação dada ao imóvel para enquadrá-lo.

No âmbito agrário, considera-se que essa dúvida foi superada pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964, que estabeleceu o seguinte conceito:

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;

Ao definir imóvel rural como “prédio rústico” destinado à exploração de fins agrícolas, em sentido amplo, o Estatuto da Terra fixou o uso dado ao bem como elemento de destaque, dando primazia à relação do titular com o bem imóvel.

Portanto, o critério que prevalece para diferenciar o imóvel rural do imóvel urbano é a **destinação**, ou seja, o aspecto finalístico, em contraposição ao critério de natureza geográfica, que privilegia a **localização** do imóvel.

No mesmo sentido, a doutrina ensina que:

Não é a situação do imóvel que qualifica o prédio em rústico ou urbano, mas a finalidade natural que decorre de seu aproveitamento, portanto prédio urbano é toda a edificação para moradia de seu proprietário; e prédio rústico, ‘todo aquele edifício que é construído e destinado para as coisas rústicas, tais como todas as propriedades rurais com suas benfeitorias, e todos os edifícios destinados para recolhimento de gados, reclusão de feras e depósito de frutos, ou sejam construídos nas cidades e vilas, ou no campo’ (cf. Moura, Manual, cit, p. 17).⁴⁰

Do mesmo modo, a posição do Superior Tribunal de Justiça⁴¹ se consolidou nessa direção, afirmando que o critério de classificação do imóvel – se

40 - OPITZ, Silvia. C. B e OPITZ, Oswaldo. Curso Completo de Direito Agrário. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 27.

41 - Precedentes: REsp 1170055/TO, 2ª T., j. 08.06.2010, rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 24.05.2010; RESP 1112646-SP (RT 889/248, RDDT 171/195), RESP 738628-SP, RESP 492869-PR (RDDT 117/161)

urbano ou rural – com repercussões na desapropriação para fins de reforma agrária, deve levar em consideração não apenas sua localização geográfica, mas também a destinação do bem.

Prosseguindo no detalhamento deste conceito, a **destinação** do bem está diretamente relacionada à constatação do desenvolvimento de **atividades** tipicamente agrárias na área analisada. A esse respeito, a lição de REZEK enfatiza que atividade agrária será aquela que conjuga os seguintes atributos de natureza social, econômica e biológica:

Entendemos por atividade agrária a atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, caracterizada pela presença de um processo orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito às leis naturais – e, portanto, sendo coisas, são destinados ao consumo social em sentido amplo – ou seja, não somente ao consumo alimentar.⁴²

Verifica-se que a Lei nº 8.629, de 1993, alinhou-se à tradição agrária e reiterou o critério da destinação como marco para identificação de um imóvel como rural, não por acaso trazendo tal conceito no artigo 4º, à semelhança do artigo 4º do Estatuto da Terra.

A Lei nº 8.629, de 1993, ainda esclarece que a destinação do imóvel é real ou ficta – “se destine ou possa se destinar” – abrangendo imóveis que não estejam sendo utilizados.

Logo, a localização do imóvel dentro de perímetro urbano não é impeditiva de sua classificação como rural para todos os efeitos do Direito Agrário, incluindo sua sujeição à desapropriação para fins de reforma agrária. A jurisprudência já teve oportunidade de se posicionar, consignando:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. DESAPROPRIAÇÃO PARA FIM DE REFORMA AGRÁRIA. DEFINIÇÃO DA NATUREZA DA ÁREA DO IMÓVEL. FINALIDADE ECONÔMICA.

1. É a municipalidade que, com base no art. 30 da Constituição Federal/88, estabelece a sua zona rural e a sua zona urbana, observado por exclusão o conceito apresentado pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) para imóvel rural para definir os imóveis urbanos.

2. Apesar de o critério de definição da natureza do imóvel não ser a localização, mas a sua destinação econômica, os Municípios podem, observando a vocação econômica da área, criar zonas urbanas e rurais. Assim, mesmo que determinado imóvel esteja em zona mu-

42 - REZEK, Gustavo Elias Kallás. Imóvel Agrário: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade. 1ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 29/30

nicipal urbana, pode ser, dependendo da sua exploração, classificado como rural.

3. O acórdão rescindindo reformou o julgado do Tribunal de Justiça de Goiás para considerar o imóvel desapropriado como sendo urbano e rural quando o correto, segundo o art. 4º da Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra), seria somente rural em virtude de sua finalidade econômica.

4. A destinação dada à terra era de exploração extrativa agrícola, que não pode ser afastada em razão de mero loteamento formalizado na Prefeitura local, mas não implementado na prática.

Ação rescisória procedente.

(AR 3971/GO, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/02/2010, DJe 07/05/2010)

Área contínua

Ainda sobre os elementos que compõem o conceito de imóvel rural, a noção de *continuidade* se faz presente tanto no **artigo 4º, I**, da Lei nº 8.629, de 1993, quanto no artigo 4º, I, do Estatuto da Terra, que fazem menção ao “prédio rústico de área contínua”.

Por **área contínua** entende-se a continuidade da exploração econômica exercida pelo titular, a continuidade do empreendimento, da utilidade econômica extraída do bem, e não apenas continuidade do imóvel sob aspecto puramente físico, material, de indivisibilidade do bem.

De acordo com Silvia e Oswaldo Opitz,

A palavra “contínuo” aqui tem um sentido que transcende todos os sentidos apontados. É a *utilitas* da área, isto é, deve haver continuidade na utilidade do imóvel, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem. Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica e não física, como aparenta a expressão legal. Se a propriedade é dividida em duas partes por uma estrada ou por um rio, embora não haja continuidade no espaço, há continuidade econômica, desde que seja explorada convenientemente por seu proprietário. É o proveito, a produtividade, a utilidade que se exige da continuidade da área que constitui o imóvel rural.³

Assim, interrupções físicas como estradas, rodovias, ferrovias, servidões, rios, canais, lagoas, cercas ou interrupções fictícias como limites de municípios ou divisas de estados não descaracterizam, por si só, a continuidade do imóvel

43 - OPITZ, Silvia. C. B e OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 30

rural, desde que as áreas nas quais se localizam estas interrupções mantenham a unidade da exploração econômica.

A continuidade ganha ainda mais destaque na definição de imóvel rural único nas hipóteses em que ocorre a identificação de área contínua composta de diversas matrículas imobiliárias que compõem, sob a perspectiva da exploração econômica, um único imóvel rural; passível, portanto, de vistoria e desapropriação para fins de reforma agrária.

A esse respeito, o Parecer SR/03/J/Nº13/95, aprovado pela então Procuradoria do Incra e pelo Presidente da Autarquia, asseverou com caráter normativo:

13 – O que de especial ocorre é que, para o Direito Agrário, o imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua. Assim, se uma pessoa adquiriu dois, três ou quatro imóveis, de dois, três ou quatro proprietários diversos, mediante escrituras públicas distintas, os respectivos bens são unidades jurídicas autônomas para o Código Civil e para a Lei nº 6.015/73, com matrículas próprias, mas, para a legislação agrária, são um único imóvel, desde que suas áreas sejam contínuas, isto é, os imóveis confrontem-se uns com os outros.

(...)

16 – (...) O sentido jurídico que o legislador atribuiu à expressão “área contínua” é exatamente o de utilidade econômica que reside intrinsecamente no conceito de imóvel rural, diz respeito ao empreendimento agrícola, pecuário, extrativo vegetal, florestal ou agroindustrial, que se emprega no imóvel.

O Supremo Tribunal Federal possui julgados na linha de que a multiplicidade de proprietários não afasta a unicidade do imóvel rural quando contínua a exploração do bem, atraindo a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária caso o imóvel como um todo venha a ser classificado como grande propriedade:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DE UM DOS COPROPRIETÁRIOS. INTIMAÇÃO DOS DEMAIS CONDÔMINOS POR EDITAL. ART. 2º, §§ 2º e 3º, DA LEI N. 8.629/93. VALIDADE. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIACÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Reputa-se válida a notificação prévia quando, intimado um dos coproprietários por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.629/93.

2. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05.09.2003].

3. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. **Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária.** Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97].

4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural.

5. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 30.04.2004].

6. Segurança denegada. (STF – Pleno. MS 24.488-7/DF. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 16.05.2005)⁴⁴

Buscou o STF distinguir os conceitos de imóvel rural e de matrícula. O imóvel rural está associado à noção de unidade de exploração econômica voltada ao desenvolvimento de atividades agrárias e, como tal, pode ser formado por uma ou mais matrículas; inclusive de proprietários diferentes, desde que digam respeito a áreas contínuas que estejam sendo exploradas de forma única.

Quanto aos condomínios “transitórios” havidos por força de transmissão de herança, ainda que a propriedade tenha sido transmitida aos herdeiros na proporção de cada quinhão em face do princípio da *saisine*, o imóvel que se conservou como unidade de exploração permanece indivisível para fins de aplicação das normas agrárias, na forma do artigo 4, I da Lei nº 8.629, de 1993 combinado com os artigos 1.784 e 1.791 do Código Civil de 2002.

No âmbito da sucessão *causa mortis*, muito debate doutrinário e jurisprudencial

44 - No mesmo sentido: MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05/09/2003; MS 25.304, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15/09/2006; MS 25.299, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 08/09/2006; MS 25.325/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ-e 19/12/2008, dentre outros.

dencial causou a pretensão de aplicação, à definição de imóvel rural, do art. 46, § 6º do Estatuto da Terra que dispõe:

Art. 46. (...)

§ 6º No caso de imóvel rural em comum por força de herança, as partes ideais, para os fins desta Lei, serão consideradas como se divisão houvesse, devendo ser cadastrada a área que, na partilha, tocaria a cada herdeiro e admitidos os demais dados médios verificados na área total do imóvel rural.

O STF, já há algum tempo, harmonizou a interpretação dos referidos dispositivos (artigos 1.784 e 1791 do Código Civil de 2002, artigo 4º, I da Lei nº 8.629, de 1993 e artigos 4º, I e 46, §6º do Estatuto da Terra) pela promoção da unidade do imóvel rural para fins agrários, restringindo a aplicação do referido §6º à temática tributária. Do acórdão paradigma extrai-se o seguinte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REFORMA AGRÁRIA. DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE DO CO-HERDEIRO PARA IMPETRAÇÃO [ART. 1º, § 2º, DA LEI N. 1.533/51]. SAISINE. MÚLTIPLA TITULARIDADE. PROPRIEDADE ÚNICA ATÉ A PARTILHA. ALTERAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ART. 46, § 6º, DO ESTATUTO DA TERRA. FINALIDADE ESTRITAMENTE TRIBUTÁRIA. FINALIDADE DO CADASTRO NO SNCR-INCRA. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 2. Qualquer dos co-herdeiros é, à luz do que dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei n. 1.533/51, parte legítima para a propositura do writ. 3. A saisine torna múltipla apenas a titularidade do imóvel rural, que permanece uma única propriedade até que sobrevenha a partilha [art. 1.791 e parágrafo único do vigente Código Civil]. 4. A finalidade do art. 46, § 6º, do Estatuto da Terra [Lei n. 4.504/64] é instrumentar o cálculo do coeficiente de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR. O preceito não deve ser usado como parâmetro de dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária, matéria afeta à Lei n. 8.629/93. 5 A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.09.2003]. 6. O cadastro efetivado pelo SNCR-INCRA possui caráter declaratório e tem por finalidade: i] o levantamento de dados necessários à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao INCRA e à concessão das isenções a eles relativas, previstas na Constituição e na legislação específica; e ii] o

levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do País, visando à provisão de elementos que informem a orientação da política agrícola a ser promovida pelos órgãos competentes. 7. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. Precedente [MS n. 24.488, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 03.06.2005]. 8. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedade distinta, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 06.06.97]. Segurança denegada.

(MS 24573, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 12/06/2006, DJ 15-12-2006 PP-00081 EMENT VOL-02260-01 PP-00160)⁴⁵

Aponte-se ainda que o STF tem julgado no sentido de que o fracionamento operado no imóvel rural com o recolhimento individualizado do ITR restringe-se aos fins tributários, não servindo de parâmetro para o dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária.⁴⁶

Destaque-se, assim, que mesmo as situações em que a lei registral impõe a escrituração de matrículas distintas, como nos casos de desmembramentos e partilhas mencionados, prevalece a unidade da exploração para fins de aplicação do artigo 4º, I da Lei nº 8.629, de 1993. O registro imobiliário limita-se, assim, à fixação da matrícula para fins civis e registrais, sendo que nos seus princípios regentes – dentre os quais a especialidade e a continuidade do registro – não se identifica óbice à compreensão do imóvel rural como aqui esposado. Isto porque o registro imobiliário volta-se, antes, a dar publicidade a determinada situação que envolve uma dada matrícula imobiliária, especialmente a partir dos diversos fenômenos e negócios jurídicos que sobre ela possam repercutir.

Portanto, a despeito de múltiplas matrículas ou de múltiplos proprietários, uma vez identificada tecnicamente uma unidade de exploração que constitua um único imóvel rural, a fiscalização do cumprimento da função social deve ser realizada de maneira unitária, com cálculos, levantamento de dados, constatações, classificação fundiária e avaliação que se refiram ao imóvel como um todo e não apenas a uma ou mais matrículas.⁴⁷

45 - No mesmo sentido: MS 26.129, Rel. Min. Eros Grau, Dj 24/08/97; MS 25.283, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ-e 26/03/2009. Na jurisprudência anterior

46 - Nesse sentido: MS 24.924/DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 10/03/2005

47 - No anexo da presente obra pode-se encontrar Nota Técnica/PFE/Incr/nº 05/2008 que desenvolve o tema ora comentado.

Pequena, média e grande propriedades

Os incisos II e III do artigo 4º da Lei nº 8.629, de 1993 trouxeram inovadora classificação dos imóveis rurais em pequena, média e grande propriedades rurais. Primeiramente, convém esclarecer que os referidos incisos igualam a expressão “propriedade” ao conceito de “imóvel rural”, utilizando-se deste para definir aquela.

A Constituição Federal de 1988 tratou da pequena propriedade em dois dispositivos e da média em apenas um:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

(...)

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

Deste modo, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 delegou à lei ordinária – no caso à Lei nº 8.629, de 1993 – a definição dos conceitos de **pequena e média propriedades**. A classificação legal assenta-se em critério de dimensão do imóvel rural⁴⁸, fixando a distinção a partir da quantidade de módulos fiscais aferidos:

- a) Área inferior ou igual a 4 módulos fiscais: **pequena propriedade**;
- b) Área superior a 4 módulos e menor ou igual a quinze módulos fiscais: **média propriedade**;
- c) Área superior a quinze módulos fiscais: **grande propriedade**.

O módulo fiscal é medida introduzida no ordenamento pela Lei nº 6.746,

48 - Pelo veto presidencial às alíneas b e c do inciso II e b do inciso III do r. art. 4º da Lei nº 8.629/93 afastou-se do conceito de pequena e média propriedades a dimensão da exploração familiar das propriedades.

de 1979, que alterou os artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra, que dispunham sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural. Foi criado, portanto, como elemento constitutivo do ITR.

O módulo fiscal de cada município é uma medida padrão e homogênea na base municipal, expressa em quantidade de hectares, e definida pelo Incra levando-se em consideração os critérios do referido artigo 50 do Estatuto da Terra, quais sejam: o tipo de exploração predominante no município, a renda média obtida no tipo de exploração predominante, outras explorações de expressão no município e, ainda, a área mínima necessária para que as principais atividades rurais absorvam a força de trabalho de uma família e lhe garanta subsistência e progresso social e econômico. O tamanho do módulo fiscal em cada município é fixado por Instrução Especial do Incra.

Há críticas à adoção do módulo fiscal como medida de dimensionamento do imóvel rural. Anteriormente, o critério de dimensão reitor da legislação agrária era o módulo rural, medida tomada na correlação entre a localização de um dado imóvel, as condições econômicas e sociais locais e a possibilidade de sua exploração como a fração mínima capaz de absorver a força de trabalho familiar (identificação entre módulo rural e propriedade familiar – art. 4º, II e III do Estatuto da Terra). Os dois diferenciam-se porque o módulo rural é calculado para cada imóvel rural em separado, e sua área reflete o tipo de exploração predominante naquele imóvel rural, segundo sua região de localização. Já o módulo fiscal é estabelecido de modo homogêneo para cada município.

Ao se referir ao módulo fiscal como medida padrão para a classificação dos imóveis rurais, entende-se que a Lei nº 8.629, de 1993, buscou apenas alinhar-se a uma medida usual e homogênea, já corrente no meio agrário, estipulada por órgão público federal, regionalizada e agregadora de diversos fatores, como visto. No entanto, deve-se atentar para o fato de que a utilização do módulo fiscal pela Lei nº 8.629, de 1993 não atrai a aplicação de regramentos próprios do ITR ao regime da desapropriação para fins de reforma agrária.

Assim, para a Lei nº 8.629, de 1993, a dimensão do imóvel é apurada pela quantidade de módulos fiscais que o imóvel rural apresenta como um todo, independentemente da porção de área aproveitável para atividades agrárias que o imóvel apresenta; tendo a porção de área aproveitável relevância para o cálculo do GUT e do GEE (artigo 6º da Lei nº 8.629, de 1993). No passado, a área aproveitável do imóvel era também base de cálculo do ITR (artigo 50 § 3º do Estatuto da Terra), o que fazia com que um imóvel fosse tributado em função da quantidade de módulos fiscais de sua área aproveitável e não por sua dimensão total.

O que não é possível, repise-se, é a utilização de regramento próprio da tributação pelo ITR – e hoje não mais aplicável⁴⁹ – para o dimensionamento do

imóvel rural segundo a classificação do artigo 4, II e III da Lei nº 8.629, de 1993, conforme já assentou o STF:

EMENTA - CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. REFORMA AGRÁRIA. PEQUENA E MÉDIA PROPRIEDADE. C.F., art. 185, I. MATÉRIA CONTROVERTIDA. - A pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: C.F., art. 185, I. A classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande subordina-se à extensão da área, vale dizer, da área medida. [...] V. - M.S. Indeferido.(MS 24.719.Relator Ministro Carlos Velloso. DJ de 22.04.04).

Especificamente sobre o tema da inclusão da área não-aproveitável:

Esclarecem as informações, entretanto, que a classificação da propriedade como pequena, média ou grande não depende da área aproveitável do imóvel, mas, exclusivamente, de sua área total. [...] O primeiro fundamento da segurança cai por terra, pois, como bem esclarecido nas informações, certo que a classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande subordina-se à extensão da área, vale dizer, da área medida, por isso que ‘nem o art. 185 da Constituição, nem a Lei nº 8.629, de 1993, estabelecem regra destinada a excluir a área considerada não-aproveitável da área total do imóvel rural, para o fim de proceder-se à sua classificação’.⁵⁰

Saliente-se, por fim, que a noção de pequena propriedade é parâmetro também em outras áreas como a previdenciária (segurado especial – artigo 11, VII, a, 1, da Lei nº 8.213, de 1991), a registral (previsão de gratuidade de registro – artigos 176 § 3º e 225, § 3º da Lei nº 6.015, de 1973) e a financeira (financiamento PRONAF A), sendo, em todos estes casos, tomada em consideração a quantidade de módulos fiscais da área total do imóvel e não apenas de sua área aproveitável.

O inciso II, “a” do artigo 4º define a **pequena propriedade** como sendo o imóvel rural com área inferior ou igual a 4 módulos fiscais. A redação anterior da norma em tela⁵¹ classificava como pequena propriedade o imóvel rural de área

49 - Atualmente os artigos 10 e 11 da Lei nº 9.393, de 1996, dispõem que o ITR incide sobre a chamada “área tributável”, calculada pela área total do imóvel, excluindo-se algumas áreas imprestáveis ou de proteção ambiental. As alíquotas, portanto, não mais se vinculam à quantidade de módulos fiscais de área aproveitável, mas ao Grau de Utilização, obtido pelo percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel tributado

50 - MS 24.719.Relator Ministro Carlos Velloso. DJ de 22.04.04

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

(...)

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; (Redação original)

de 1 a 4 módulos fiscais, deixando de classificar os imóveis com área inferior a um módulo fiscal. Com a alteração empreendida pela Lei nº 13.465, de 2017, a pequena propriedade passou a ser o imóvel rural com área igual ou menor que 4 módulos fiscais, sem limite mínimo de área.

A parte final do dispositivo em análise menciona a fração mínima de parcelamento, o que pode gerar a interpretação – a nosso ver equivocada – de que o imóvel de área inferior à fração mínima de parcelamento não poderia ser considerado uma pequena propriedade. Primeiramente, cabe esclarecer que a fração mínima de parcelamento – FMP – diz respeito ao limite para atos de desmembramento jurídico do imóvel rural junto cartório de registro, não sendo instrumento da classificação estática do imóvel. Ou seja, os limites da FMP incidem no ato de se fracionar juridicamente o imóvel rural, não gerando efeitos no imóvel que, por dada característica, possui dimensão inferior a este limite independentemente de fracionamento⁵². Ademais, imóveis rurais que tenham dimensão inferior ao limite da FMP existem e devem ser classificados como pequena propriedade, sob pena de se repetir o equívoco da redação original da norma em apreço, que deixava de classificar os imóveis com área inferior a um módulo fiscal.

Assim, não enxergamos que a expressão final do artigo 4º, II, “a” da Lei nº 8.629, de 1993, estabeleça um limite mínimo para a pequena propriedade. Em verdade, referida expressão reafirma a existência da FMP, esclarecendo que a pequena propriedade deve respeitar este limite; porém nos parece deslocada e, no dispositivo em análise, desprovida de sentido técnico.

Portanto, apesar da deslocada menção à fração mínima de parcelamento no **inciso II, “a” do artigo 4º**, a interpretação que nos parece mais adequada à sistemática das normas cadastrais do imóvel rural indica que a pequena propriedade é o imóvel com área igual ou menor que 4 módulos fiscais, sem limite mínimo de área. Tal interpretação se harmoniza com o que já havia sido definido como agricultor familiar pela Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 2006). De fato, o artigo 3º, I daquela lei, aplicável apenas aos estabelecimentos familiares, estabelece que a propriedade rural familiar tem limite máximo de 4 módulos fiscais, sem estabelecer limite mínimo.⁵³

52 - O ordenamento jurídico contempla exceções ao limite da FMP, a exemplo do §4º do artigo 8º da Lei nº 5.868, de 1972, do §5º do artigo 65 do Estatuto da Terra, assim como dos artigos 64, II e 61 §2º do mesmo Estatuto. Não é por outra razão que o artigo 2º do Decreto 62.504, de 1968 e os artigos 94 a 98 do Decreto 59.428, de 1966, disciplinam desmembramentos de imóveis rurais menores que o módulo rural; leia-se, menores que a Fração Mínima de Parcelamento. Tal quadro normativo denota que até mesmo o ato de fracionamento jurídico regular de um imóvel rural pode gerar um novo imóvel de dimensão inferior à FMP.

53 - Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

O inciso III do artigo 4º define a **média propriedade** como sendo o imóvel rural com área superior a 4 módulos fiscais e menor ou igual a quinze módulos fiscais. Aponte-se que o dispositivo não fez menção específica à fixação da **grande propriedade** rural, que é definida, por exclusão, como sendo o imóvel de área superior a 15 módulos fiscais.

Assim, **os incisos II e III do artigo 4º da Lei nº 8.629, de 1993**, estipulam classificação diversa da então usual classificação posta no Estatuto da Terra, que classificava os imóveis rurais em propriedade familiar, minifúndio, latifúndio e empresa rural (artigo 4º, incisos II, IV, V e VI do Estatuto da Terra). Ainda que se entenda pela não-revogação da classificação do Estatuto da Terra, certo é que hoje o Direito Agrário utiliza a classificação tripartite de pequena, média e grande propriedades rurais, sem prejuízo da utilização da classificação do Estatuto da Terra por outros campos do saber como a História, a Geografia e a Sociologia Agrária.

Da imunidade das pequenas e médias propriedades à desapropriação para fins de reforma agrária

O **§1º do artigo 4º** reprisa em âmbito legal a imunidade constitucional posta no art. 185, I, da Constituição. As regras alçam à inexistência as pequenas e médias propriedades únicas de um dado proprietário.

Alguns dos temas tratados quanto à classificação do imóvel rural em pequena ou média propriedade, como a questão da unidade do imóvel rural, ainda que em condomínio, e o cálculo do número de módulos fiscais pela área medida, apresentam-se de extrema relevância para saber-se se determinado imóvel merece ou não a imunização.

A se configurar a unidade econômica de determinado conjunto de matrículas, por exemplo, pode-se identificar o imóvel como grande propriedade, passível de desapropriação para fins de reforma agrária caso descumpra a função social independentemente de se comprovar que o(s) proprietário(s) também detêm outro(s) imóvel(is).

A jurisprudência, como visto, é farta sobre o tema, caminhando no mesmo passo da legislação (v. artigo 2º, §4º da Lei nº 8.629, de 1993) por afastar situações fictícias de desmembramento, buscando identificar e extirpar simulações que visam apenas dividir um imóvel em pequenas ou médias matrículas como tentativa de furta-se à aferição do cumprimento da função social da propriedade e à possibilidade da desapropriação-sanção para fins de reforma agrária.

Por fim, o **§2º do artigo 4º** determina que o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR – mantenha informações sobre imóveis rurais cuja área não ultrapasse um módulo fiscal.

Dos vetos ao art. 4º – propriedade familiar

Saliente-se, por fim, os vetos presidenciais ao estudado artigo 4º da Lei nº 8.629, de 1993. Foram vetadas as alíneas “b” e “c” do inciso II, e alínea “b” do inciso III, que previam:

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

II – Pequena propriedade – o imóvel rural:

(...)

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

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

III – Média Propriedade – o imóvel rural:

(...)

b) explorado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, admitida a ajuda permanente de terceiros.

O veto presidencial foi mantido pelo Congresso Nacional. Vê-se, pois, que tais dispositivos vetados visavam à introdução, no conceito legal de propriedade rural, de um componente de exploração, valorizando a atividade familiar de intervenção direta.

Os requisitos das alíneas haviam de ser tidos cumulativos para caracterizar pequena ou média propriedade rural e aproximavam a conceituação da noção de “propriedade familiar” preconizada no Estatuto da Terra (artigo 4º, II).

É possível concluir que, com os vetos, a Lei nº 8.629, de 1993, alinhou-se, portanto, a critério meramente extensivo (quantidade de módulos fiscais) para a definição das pequena e média propriedades.

O veto foi justificado por interpretação do artigo 185, I e II, da Constituição Federal, sob entendimento de que a Carta Magna não restringiu a definição os imóveis pertencentes a pessoas físicas (famílias), o que retiraria a imunidade constitucional a pessoas jurídicas. Consta da justificativa do veto, ainda, ponderação no sentido de que as alíneas adotaram critério de produtividade ao vincular a propriedade à “subsistência”, “progresso social e econômico”, exploração “econômica e racional”.

O veto a tais dispositivos manteve a aparente omissão legislativa quanto à definição da “pequena propriedade rural familiar” prevista no artigo 5º, XXVI da Constituição Federal e à qual é garantida, como direito individual, a impenhora-

bilidade de dívidas contraídas para atividade produtiva e previsto o estímulo ao financiamento de seu desenvolvimento.

Sobre a ausência de definição legal do conceito, são intensos os debates sobre a supressão da lacuna legislativa e a conjugação interpretativa entre a previsão constitucional e a impenhorabilidade estatuída pelo art. 649, VIII do antigo Código de Processo Civil, de 1973⁵⁴, repetida pelo artigo 833, VII do CPC, de 2015⁵⁵, e também garantida pelo artigo 4º §2º da Lei 8.009, de 1990⁵⁶.

O antigo CPC, de 1973, chegou a limitar o tamanho do imóvel rural impenhorável em “até um módulo”, não definindo que “módulo” seria este⁵⁷ (redução do artigo 649, X do antigo CPC, de 1973, introduzido pela Lei nº 7.513, de 1986)⁵⁸. No entanto, referido dispositivo não foi recepcionado pelo artigo 5º, XXVI da Constituição Federal de 1988, foi derogado pelo artigo 4º §2º da Lei 8.009, de 1990 e, posteriormente, foi modificado pela Lei nº 11.382, de 2006, que alterou partes do antigo CPC, de 1973, de forma que a lei voltou a não prever um limite dimensional para o imóvel rural impenhorável.

Consoante OLIVEIRA:

“(…) na regra estabelecida [do art. 5º, XXVII da Constituição] estão presentes dois requisitos para a incidência do princípio da impenhorabilidade: a terra deve estar sendo trabalhada pela família; e o débito deve ser decorrente de sua atividade produtiva. O primeiro requisito faz vir à mente o conceito de propriedade familiar, o que destoa da regra da inexpropriabilidade, em que não se faz menção a essa característica (...). Segundo, a impenhorabilidade deve abranger débito decorrente de sua atividade produtiva, o que faz reforçar a noção de propriedade familiar trabalhada visando à própria subsistência e ao

54 - Art. 649. São absolutamente impenhoráveis:

(...)

VIII - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família;

55 - Art. 833. São impenhoráveis:

(...)

VIII - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família;

56 - § 2º Quando a residência familiar constituir-se em imóvel rural, a impenhorabilidade restringir-se-á à sede de moradia, com os respectivos bens móveis, e, nos casos do art. 5º, inciso XXVI, da Constituição, à área limitada como pequena propriedade rural.

57 - O Direito Agrário trabalha com diversos conceitos de módulo como o Módulo Fiscal (MF), o Módulo Rural (MR), o Módulo de Exploração Indefinido (MEI), o Módulo de Exploração Definido (MED) e a Fração Mínima de Parcelamento (FMP), motivo pelo qual a lei nada definiu ao falar apenas em “módulo”.

58 - Art. 649. São absolutamente impenhoráveis:

(...)

X - o imóvel rural, até um módulo, desde que este seja o único de que disponha o devedor, ressalvada a hipoteca para fins de financiamento agropecuário.

59 - OLIVEIRA, Umberto Machado de. Princípios de direito agrário na Constituição vigente. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 200.

progresso social e econômico do agricultor e de sua família.”⁵⁹

Discutia-se, assim, qual extensão deveria ser considerada impenhorável: um módulo rural, um módulo fiscal, a FMP ou o limite máximo da pequena propriedade conforme definido pelo artigo 4º, II da Lei nº 8.629, de 1993 (4 módulos fiscais). A jurisprudência, por vezes tratando com alguma dificuldade os conceitos mencionados, não pacificou a questão, tendendo a apontar o módulo fiscal como limite da impenhorabilidade.⁶⁰

Já a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 2006)⁶¹ e o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 2012)⁶² estabeleceram parâmetros do conceito de pequena propriedade familiar, ambos em harmonia com o conceito de pequena propriedade do artigo 4, II da Lei nº 8.629, de 1993, motivo pelo qual, atualmente, a definição de pequena propriedade rural familiar deve ser extraída dos artigos 3º das Leis nº 11.326, de 2006 e Lei nº 12.651, de 2012.⁶³

Por sua vez, a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428, de 2006) conceitua o pequeno produtor rural para aquele bioma, sendo seu artigo 3º, I também fonte de balizas para a definição da pequena propriedade familiar.^{64 65}

60 - REsp 230363, REsp 1007070, REsp 1018635, REsp 1284708, REsp 149363.

61 - Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;(Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

62 - Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

V - pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006;

63 - CARVALHO, Josué Tomazi de *et alii*. Direito Agrário. Editora JusPodvm, Salvador, 2018, pág. 68

64 - idem

65 - Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

I - pequeno produtor rural: aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a 50 (cinquenta) hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo;

Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor ação de desapropriação.

§ 3º Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, observados os seguintes critérios:

I - do segundo ao décimo quinto ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - do segundo ao décimo oitavo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

III - do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º Na hipótese de acordo administrativo ou acordo realizado no âmbito do procedimento previsto na Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela nº Lei nº 13.465, de 2017)

I - imóveis com área de até três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - imóveis com área superior a três mil hectares: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

b) o valor relativo à área superior a três mil e até dez mil hectares, em dez anos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

c) o valor relativo à área superior a dez mil hectares até quinze mil hectares, em quinze anos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

d) o valor da área que exceder quinze mil hectares, em vinte anos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5º Os prazos previstos no § 4º, quando iguais ou superiores a dez anos, poderão ser reduzidos em cinco anos, desde que o proprietário concorde em receber o pagamento do valor das benfeitorias úteis e necessárias integralmente em TDA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º Aceito pelo proprietário o pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em TDA, os prazos de resgates dos respectivos títulos serão fixados mantendo-se a mesma proporcionalidade estabelecida para aqueles relativos ao valor da terra e suas acessões naturais. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 7º Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, o pagamento poderá ser feito em dinheiro, na forma estabelecida em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 8º Na hipótese de decisão judicial transitada em julgado fixar a indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante, corrigido monetariamente, a diferença será paga na forma do art. 100 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 9º Se houver imissão prévia na posse e, posteriormente, for verificada divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença definitiva, expressos em termos reais, sobre a diferença eventualmente apurada incidirão juros compensatórios a contar da imissão de posse, em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua, vedado o cálculo de juros compostos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

O **artigo 5º** da Lei nº 8.629, de 1993 regulamenta o art. 184 da Constituição Federal de 1988. Tal como o texto constitucional, o dispositivo estabelece a possibilidade de desapropriação para reforma agrária do imóvel que descumprir sua função social, com justa e prévia indenização paga em Títulos da Dívida Agrária - TDA.

Inicialmente, é de se ter em conta que o cumprimento da função social, de acordo com o art. 186 da Constituição Federal, depende do adimplemento simultâneo de quatro pressupostos, a saber: (I) aproveitamento racional e adequado da terra; (II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; (IV) e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores⁶⁶.

A desatenção a qualquer desses pressupostos enseja a declaração de descumprimento da função social da terra e, ao menos em tese, a propositura da ação de desapropriação agrária, na forma prevista na Lei Complementar nº 76, de 1993.

A ação de desapropriação será ajuizada, na Justiça Federal, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), autarquia competente para representar a União nesses feitos, conforme estabelecido nos artigos 22 do Estatuto da Terra (Lei nº 4504, de 1964)⁶⁷ e 2º do Decreto-lei nº 1110, de 1970⁶⁸.

A petição inicial da ação de desapropriação deve vir acompanhada do laudo de vistoria e fiscalização (LAF) e do laudo de vistoria e avaliação (LVA) do imóvel rural expropriando, este último a indicar o preço de mercado atual do imóvel e, por conseguinte, o valor considerado pelo Incra como apto a espelhar a justa indenização.

Além do laudo de vistoria e avaliação, o Incra apresentará à Justiça Federal o certificado de lançamento dos TDA relativos à terra nua e a guia de depósito do dinheiro atinente às benfeitorias.

O **§ 1º do artigo 5º** estabelece que as benfeitorias úteis e necessárias devem ser indenizadas em dinheiro, impondo a necessidade de que o ente expropriante efetue depósito prévio em conta remunerada da Caixa Econômica Federal vinculada ao processo judicial de desapropriação.

66 - Para mais adequada compreensão do tema, recomendamos a leitura aos comentários ao art. 9º da presente lei

67 - Art. 22. É o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária autorizado, para todos os efeitos legais, a promover as desapropriações necessárias ao cumprimento da presente Lei.

Parágrafo único. A União poderá desapropriar, por interesse social, bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, precedido o ato, em qualquer caso, de autorização legislativa.

68 - Art. 2º Passam ao INCRA todos os direitos, competência, atribuições e responsabilidades do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), que ficam extintos a partir da posse do Presidente do novo Instituto.

O termo benfeitorias deve ser entendido em acepção ampla, compreendendo todas as acessões e melhoramentos incorporados ao solo pelo trabalho humano. Assim, casas, cercas, currais, barragens, açudes, pocilgas, tanques de criação de peixes, galinheiros, galpões, silos, plantações, pastagens plantadas entre outros são considerados benfeitorias. A classificação das benfeitorias em úteis, necessárias e voluptuárias para o Direito Agrário é a mesma utilizada pelo Direito Civil.

Uma questão suscitada pela redação por demais enxuta do **§ 1º do artigo 5º** diz respeito à possibilidade de se indenizarem as **benfeitorias voluptuárias** agregadas ao imóvel expropriando.

Uma interpretação possível indica que as benfeitorias voluptuárias não devem ser indenizadas tendo em vista que o **§ 1º do artigo 5º** garante a indenização em dinheiro apenas para as benfeitorias úteis e necessárias. A leitura do **§ 8º** do mesmo artigo 5º corrobora este entendimento já que menciona as “benfeitorias indenizáveis” o que, a *contrario sensu*, indica a existência de benfeitorias não indenizáveis; no caso, as voluptuárias.

A redação original do inciso I do **§ 1º** do artigo 12 da Lei nº 8.629, de 1993 considerava que integrava a justa indenização o valor das benfeitorias úteis e necessárias, nada dispondo sobre as voluptuárias.⁶⁹ Referido dispositivo foi modificado pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, e, em sua redação atual, igualmente menciona, no *caput* e no **§ 1º**, a existência de “benfeitorias indenizáveis”, tal como o faz o **§ 8º** do artigo 5º da Lei nº 8.629, de 1993 supracitado.⁷⁰

A Lei Complementar nº 76, de 1993, em seu artigo 5º, IV, “b”, elenca como requisito da petição inicial da ação de desapropriação o laudo de vistoria e avaliação administrativa contendo a relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias com a discriminação das benfeitorias indenizáveis. Os incisos seguintes indicam que os TDA se prestam ao pagamento da terra nua e o dinheiro à indenização de

69 - Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.

§ 1º A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:

I - valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontada a depreciação conforme o estado de conservação;

70 - Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

(...)

§ 1o Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

benfeitorias úteis e necessárias.⁷¹ Na mesma lei complementar, o hoje revogado artigo 14 dispunha sobre a indenização apenas para benfeitorias úteis e necessárias.⁷²

Por fim, o artigo 26, § 1º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, aplicável subsidiariamente às desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, menciona como indenizáveis apenas as benfeitorias úteis e necessárias.⁷³

Portanto, de acordo com este entendimento, todo o arcabouço normativo apontaria no sentido de que as benfeitorias voluptuárias não merecem ser indenizadas. Encontram-se precedentes judiciais neste sentido no TRF1 (Apelações Cíveis nº 0003419-81.2005.4.01.3300, nº 0001728-39.2004.4.01.3600 e nº 0007591-83.1998.4.01.3600).

Por outro lado, é possível a interpretação de que se o § 1º do artigo 5º garante a indenização em dinheiro apenas para as benfeitorias úteis e necessárias, a *contrario sensu* as benfeitorias voluptuárias devem ser indenizadas em TDA, juntamente com a terra nua. Isto porque seria uma forma de enriquecimento sem causa o Poder Público expropriante incorporar em seu patrimônio uma benfeitoria, ainda que voluptuária, sem promover a respectiva indenização. Reforçando este segundo entendimento, encontram-se precedentes no Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1 (Apelações Cíveis nº 0005891-21.2006.4.01.3300 e nº 0053211-54.1998.4.01.0000) e no Tribunal Regional Federal da 5ª (Apelação Cível nº 336667).

71 - Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

(...)

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente:

(...)

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias. (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

72 - Art. 14. O valor da indenização, estabelecido por sentença, deverá ser depositado pelo expropriante à ordem do juízo, em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, inclusive culturas e pastagens artificiais e, em Títulos da Dívida Agrária, para a terra nua. (Vide Resolução nº 19, de 2007). (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016) (Revogado pela lei nº 13.465, de 2017)

73 - Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado. (Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)

(...)

§ 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante. (Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 4.686, de 1965)

O Incra adota este segundo entendimento, determinando, no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial (Norma de Execução Incra/DT nº 52 de 2006), a avaliação em separado das benfeitorias voluptuárias e sua indenização em TDA.

Sendo possível a remoção das benfeitorias de qualquer natureza sem danos ao imóvel, o proprietário tem assegurado o *ius tollendi*, isto é, o direito de levantar as benfeitorias úteis, necessárias ou voluptuárias que possam ser comodamente retiradas, o que evitará que o Poder Público arque com a respectiva indenização.

Por fim, cabe esclarecer que o Incra não avalia ou indeniza benfeitorias erigidas em áreas de preservação permanente ou de reserva legal e que se encontrem em desconformidade com a legislação ambiental.⁷⁴

O § 2º do artigo 5º dispõe que o decreto que declara o imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária autoriza a União (leia-se: Incra) a ajuizar a ação de desapropriação.

Como dito antes, pelo fato do alvo da reforma agrária ser o imóvel rural, o qual pode ser constituído por domínio e posse, e não a propriedade registral, o art. 36, § 2º da Instrução Normativa Incra nº 83, de 2015, ao tratar da identificação do imóvel por ocasião do decreto de interesse social dispõe que *“O imóvel rural objeto da desapropriação será identificado pela transcrição do memorial descritivo na minuta da proposta de decreto, sendo dispensada a referência às matrículas.”*

A edição do decreto presidencial marca o fim da fase administrativa do processo de desapropriação e é o elemento essencial para que se dê início à fase judicial. A fase administrativa tem por objetivo perquirir a possibilidade de destinação do imóvel vistoriado à reforma agrária; assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa ao proprietário; e, por fim, viabilizar ao chefe do Executivo o exercício de ato político: a edição do decreto que autorizará a desapropriação.

A autorização da desapropriação, diga-se, é só um dos efeitos que a doutrina atribui ao decreto. Ao lado dele, temos os efeitos de (a) fixar o estado do bem, para fins de indenização, não se indenizando as benfeitorias erigidas após a edição do decreto; (b) conferir ao poder expropriante o direito de penetração, isto é, a faculdade de adentrar ao imóvel com o fim de verificá-lo, medi-lo e avaliá-lo; (c) e dar início ao prazo de caducidade para o ajuizamento da demanda expropriatória.⁷⁵

Por último, é importante desfazer um equívoco comum ao tratarmos do processo de desapropriação. Como textualmente dispõe o § 2º do art. 5º, o de-

74 - Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial (Norma de Execução Incra/DT nº 52 de 2006)

75 - Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 163.

creto autoriza a propositura da ação de desapropriação, porém não obriga o ente expropriante a ajuizá-la. Devemos recordar que toda ação de desapropriação é motivada por razões de utilidade pública ou interesse social. Se essas razões, que ensejaram a edição do decreto expropriatório deixarem de existir, por qualquer causa superveniente, o expropriante não poderá ser compelido a ajuizar a ação de desapropriação.

O § 3º do artigo 5º trata da correção monetária e dos prazos de resgate dos títulos da dívida agrária (TDA). Para preservação de seu valor real, os TDA são corrigidos pela TR (Taxa Referencial)⁷⁶ e, além disso, são acrescidos de juros remuneratórios.⁷⁷ Segundo o artigo 5º da Lei nº 8.177, de 1991, alterado pela Medida Provisória nº 2.183, de 2001, os juros remuneratórios deverão variar conforme a dimensão do imóvel em expropriação. Assim, os juros serão de três por cento ao ano para a indenização de imóveis com área de até setenta módulos fiscais; de dois por cento ao ano para a indenização de imóveis com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e de um por cento ao ano para imóveis com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais.

Já sob o prisma constitucional, os TDA motivam um primeiro questionamento relevante: Como pode ser considerada prévia a indenização relativa à terra nua, se ela se realizará em TDA cujo prazo de resgate estende-se por até 20 (vinte) anos?

A resposta à questão passa pela análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A Corte, há tempos, pacificou o entendimento de que a cláusula constitucional da justa e prévia indenização não é infirmada pela indenização em TDA, independentemente do prazo de resgate destes, uma vez que a disponibilização dos títulos aos expropriados faz-se em caráter *pro soluto*, ou seja, a só entrega deles presta-se como indenização pela terra nua⁷⁸. De fato, sendo o TDA um título da dívida pública, sua circulação e comercialização é possível em momento anterior ao resgate.

Ainda em relação aos TDA, é de se ter em vista que a Medida Provisória nº 2183, de 2001 (última redação e numeração dada à Medida Provisória nº 1.577, de 1997) alterou-lhes o prazo de resgate.

Em sua redação original, o artigo 5º ora em análise previa prazos de resgate para os TDA (a) de dois a cinco anos; (b) dois a dez anos; (c) dois a quinze anos; (d) e dois a vinte anos; tudo a depender da dimensão do imóvel expropriado, em módulos fiscais. A Medida Provisória nº 2183, de 2001 elasteceu os prazos de resgate dos TDA nas ações de desapropriação, que passaram a ser de (a) dois a

76 - Artigo 4º, § 1º do Decreto nº 578, de 1992 e artigo 1º da Lei nº 8.660, de 1993.

77 - Artigo 5º da Lei nº 8177, de 1991.

78 - Nesse exato sentido, citam-se os seguintes precedentes MS/STJ 5890-DF; MS/STJ 5772-DF; MS/STJ 5308-DF; MS/STJ 5265; MS/STJ 5265-DF; MS/STJ 5272-DF.

quinze anos; (b) dois a dezoito anos; (c) e dois a vinte anos; também a depender da área do imóvel expropriado, apurada em módulos fiscais.

O **§ 4º do artigo 5º** trata da possibilidade de acordos administrativos ou judiciais que previnam ou ponham fim a litígios entre Incra e expropriado. Com o advento da Lei nº 13.465, de 2017, este dispositivo passou a contemplar a possibilidade de acordos administrativos em desapropriação, a exemplo do que já ocorria nas modalidades de desapropriação não sancionatórias. Como o **§ 4º do artigo 5º**, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183, de 2001, já previa a possibilidade de acordos judiciais para a extinção amigável de ações de desapropriação, entendeu a Lei nº 13.465, de 2017 por ampliar as possibilidades de avença para não só extinguir como também para prevenir litígios judiciais.

Os **incisos I e II do § 4º do artigo 5º** trazem regras que incentivam a celebração de acordos entre Incra e expropriado. Notemos que, se os expropriados litigarem com o Incra, receberão títulos com prazos de resgate mais longos, tal como previsto no art. 5º, § 3º, incisos I a III. Contudo, se aceitarem a oferta indenizatória prévia ou firmarem com a autarquia expropriante acordo judicial ou administrativo, poderão receber TDA com prazo de resgate de dois a cinco anos caso o imóvel expropriado não ultrapasse 3.000 hectares, majorando-se o prazo de resgate dos TDA de maneira escalonada, em função do tamanho do imóvel, na área excedente a 3.000 hectares.

Em termos financeiros, pode ser mais interessante ao expropriado firmar acordo com o Incra para receber a indenização em TDA com prazos de resgate de dois a cinco anos ao invés de aguardar, por anos, decisão judicial que não reduzirá o prazo de resgate dos títulos inicialmente oferecidos, ainda que majore a indenização.

Nesse contexto, é de se destacar a importância de o Incra buscar consensos e encerrar amigavelmente demandas expropriatórias – ou mesmo evitá-las – por meio de acordos. Segundo a Instrução Normativa Incra nº 34, de 2006 e a Instrução Normativa Incra nº 62, de 2010, atos normativos que regulam a celebração dos acordos judiciais em ações de desapropriação, as avenças devem pautar-se no campo de arbítrio da avaliação imobiliária administrativa (ou algo próximo deste) e jamais poderão ensejar o pagamento de juros ou honorários. A experiência tem demonstrado – mercê dessas disposições – que as indenizações decorrentes de acordos resultam menos onerosas ao erário do que indenizações fixadas pelo Poder Judiciário em processos contenciosos, as quais se acrescem juros compensatórios e outras despesas acessórias.

Outro fator de incentivo aos acordos judiciais é a redução do prazo de resgate dos TDA, prevista nos **§§ 5º e 6º do artigo 5º**, para o caso de o expropriado aceitar receber também a indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias em

títulos. Pode parecer inusitado que um expropriado aceite receber TDA ao invés de dinheiro! Todavia, a operação pode ser-lhe vantajosa financeiramente se o valor de suas benfeitorias não for significativo em relação ao valor total do imóvel (menos de 20%, por exemplo). Nesses casos, a redução do prazo de resgate implica também na redução do deságio que o título experimentaria no mercado de capitais. Daí que o menor deságio que o expropriado terá com os TDA relativos à terra nua, pela redução dos prazos, compensará o recebimento da indenização, em títulos, pelas benfeitorias, no lugar da moeda corrente.

O **§ 7º do artigo 5º** trata da incorporação de imóveis rurais para o PNRA por meio de compra e venda ou arrematação judicial. A compra e venda é um instrumento previsto nos artigos 16, 17 e 31 do Estatuto da Terra e foi, posteriormente, reafirmado no artigo 5º da Lei nº 8.629, de 1993, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.183, de 2001. O instituto se difere da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, incidindo sobre imóveis de quaisquer dimensões e que cumpram ou não a função social, permitindo o pagamento em TDA ou em dinheiro.

Sobre a forma de pagamento na aquisição por compra e venda, importante apontar que a Lei nº 13.465, de 2017 introduziu no **§ 7º do artigo 5º** a possibilidade de pagamento em dinheiro. Tal hipótese já existia no Estatuto da Terra, mas havia sido afastada, no nível da lei ordinária, pela Medida Provisória nº 2.027-45, de 2000, posteriormente reeditada como Medida Provisória nº 2.183, de 2001, que limitou o pagamento da compra e venda aos TDA (redação anterior do **§ 4º do artigo 5º** Lei nº 8.629, de 1993). Deste modo, o regime atual da Lei nº 8.629, de 1993 permite a aquisição por compra e venda em dinheiro ou em TDA.

O **§ 7º do artigo 5º** prevê, ainda, a necessidade de regulamento para a aquisição por compra e venda e para a arrematação judicial. Para esta hipótese ainda não existe decreto regulamentador. Para aquela, entendemos aplicável o Decreto nº 433, de 1992 que, embora só preveja o pagamento em TDA, regulamenta todo o procedimento de aquisição por compra e venda. Assim, a compra e venda com pagamento em TDA deve seguir integralmente o Decreto nº 433, de 1992, enquanto a compra e venda com pagamento em dinheiro deve seguir o mesmo decreto, porém concretizando o pagamento em dinheiro, conforme autoriza a atual redação do **§ 7º do artigo 5º**.

Portanto, a inovação legislativa introduzida pelo advento do **§ 7º do artigo 5º** distinguiu a desapropriação-sanção, ainda que mediante acordo – aplicável a imóveis grandes, descumpridores da função social e, por conseguinte, indenizados em TDA – da compra e venda e da arrematação judicial – aplicáveis a imóveis de quaisquer dimensões, descumpridores ou não da função social e, por isso, obtidos mediante TDA ou dinheiro.

O § 8º do art. 5º, também incluído pela Lei nº 13.465, de 2017, constitui inovação legislativa referente à forma de pagamento da indenização em desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, especificamente quanto ao acréscimo indenizatório em relação à oferta inicial, definido em decisão judicial transitada em julgado.

O dispositivo legal em comento estabelece que, caso a decisão judicial transitada em julgado fixe a indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante, corrigido monetariamente, a diferença será paga na forma do art. 100, da Constituição Federal, ou seja, por meio de precatórios ou requisições de pequeno valor.

Cabe destacar que a Lei nº 13.465, de 2017, também revogou os artigos 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 1993, os quais estabeleciam que o valor da indenização fixada na sentença seria depositado em títulos da dívida agrária, para a terra nua e em dinheiro, para as benfeitorias, no prazo de 15 dias. Dessa forma, foram revogadas as disposições que justificavam a emissão de títulos da dívida agrária complementares.

A introdução do referido dispositivo legal promoveu a compatibilização entre a eventual necessidade de complementar os valores indenizatórios em virtude de sentença transitada em julgado e o regime constitucional do orçamento público e dos pagamentos decorrentes de condenações judiciais.

Como cediço, o art. 100, *caput* e § 5º, da Constituição Federal determina que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em decorrência de sentença transitada em julgado serão realizados **exclusivamente** na ordem cronológica de apresentação de precatórios, os quais deverão ser apresentados até 1º de julho de cada ano, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

As despesas assim processadas serão incluídas na Lei Orçamentária Anual e classificadas como obrigatórias, respeitando-se, assim, os princípios da anualidade e legalidade orçamentárias.

Da forma como a matéria estava disciplinada nos artigos 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 1993, um pagamento em 15 dias após a sentença (seja em dinheiro, seja por títulos), acabava por criar uma exceção ao regime de pagamento previsto no art. 100 da Constituição – uma exceção não autorizada pela Constituição, como já dito.

Mas, além disso, a sistemática de emissão de títulos da dívida agrária complementares para cumprimento de decisões judiciais também se revela incompatível com as normas constitucionais que regem o orçamento público e, por isso, eram de difícil execução pela autarquia.

Deve ser destacado que o Incra não emite ou realiza o lançamento dos títulos da dívida agrária. Tal competência, desde 1992, quando publicado o Decreto nº 578, de 1992, é do Ministério da Fazenda que, atualmente, a exerce por meio da Secretaria do Tesouro Nacional. É o que prevê o art. 3º do citado regulamento:

Art. 3º Caberá ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) a gestão, o controle, **lançamento**, resgate e pagamento de juros dos TDA.

§ 1º O lançamento dos TDA, em atendimento à execução do programa de reforma agrária, far-se-á mediante **solicitação expressa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (In-cra) ao Departamento do Tesouro Nacional (DTN)**.

§ 2º O MEFP manterá **controle** de todos os lançamentos dos títulos, bem assim do seu resgate e pagamento dos respectivos juros, por meio de **sistema centralizado de liquidação e de custódia**.

Dessa forma, a emissão dos títulos da dívida agrária é semelhante ao lançamento dos demais títulos da dívida pública: são emitidos de maneira centralizada pela União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que mantém o controle da dívida pública mobiliária da União. Atualmente, as operações com emissão de Títulos da Dívida Agrária, sob a perspectiva do Tesouro Nacional, correspondem a um ingresso de recursos financeiros.

No caso dos títulos da dívida agrária, quem os compra é o Incra – com recursos financeiros disponibilizados a partir da previsão orçamentária anualmente estabelecida no Orçamento Geral da União. Necessário consignar que os recursos financeiros para emissão dos títulos devem ser disponibilizados pelo Incra quando da solicitação de lançamento, ou seja, além da previsão orçamentária, deverá o Incra contar com recursos financeiros disponíveis “em caixa”.

Assim, se tal operação precisa ser feita de maneira súbita e obrigatória, sem a devida previsão própria dos ciclos orçamentários anuais, há grande probabilidade de o Incra não ter a disponibilidade financeira, e até orçamentária, para comprar tais títulos.

Aliás, era este o impasse com que se deparava a autarquia quando se via compelida a cumprir decisões judiciais na forma dos agora revogados artigos 14 e 15 da Lei Complementar nº 76, de 1993. Acumulavam-se as ordens judiciais pendentes de cumprimento, onerando ainda mais o erário, em virtude da incidência de juros compensatórios. Não raro, acumulavam-se também valores devidos a título de multas diárias, até mesmo para os gestores, sem que houvesse meios de cumprir as ordens judiciais.

A alteração legislativa em comento aplica-se imediatamente aos processos

em curso, ainda que na fase executiva, não havendo que se cogitar de ofensa à coisa julgada, caso o título judicial em execução mencione o pagamento em títulos da dívida agrária, ou mesmo a direito adquirido à emissão de títulos da dívida agrária.

Isso porque, a jurisprudência dos Tribunais Superiores consolidou o entendimento de que as normas referentes ao regime de pagamentos efetuados pelo Poder Público em decorrência de decisões judiciais têm natureza procedimental, devendo ser aplicadas imediatamente, face a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, conforme consolidada orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

Confira-se, a propósito, precedente do Superior Tribunal de Justiça que ilustra o entendimento pacífico daquela Corte sobre aplicabilidade imediata da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, que instituiu novo regime de pagamentos de precatórios:

PROCESSO CIVIL. CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SEQUESTRO DE PRECATÓRIO. ANTIGA MORATÓRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 62/09. APLICAÇÃO IMEDIATA. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. RECURSO PROVIDO.

1. Com a edição da EC 62/09, não mais subsiste a moratória constitucional anteriormente vigente, devendo os precatórios seguir o novo regime de pagamento previsto no Texto Constitucional, o que significa que estão desautorizadas as ordens de sequestro amparadas pelo art. 78 do ADCT.

2. A nova sistemática implementada pela EC 62/09 aplica-se imediatamente aos processos em curso, pois se trata de norma de natureza procedimental, não existindo direito adquirido à manutenção de regime jurídico.

3. Outrossim, o próprio art. 78 do ADCT encontra-se com sua eficácia suspensa por determinação liminar do Pretório Excelso no bojo das ADIs 2.356 e 2.362. Isso significa que não subsiste preceito normativo que autorize o sequestro da verba pública, devendo haver o desbloqueio da quantia. Precedente: RMS 36188/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 13.12.11.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido. (RMS 36.920/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2012, DJe 28/03/2012)

O § 9º do art. 5º, igualmente inserido pela Lei nº 13.465, de 2017, define norma específica para incidência de juros compensatórios em ações de desa-

propriação por interesse social para fins de reforma agrária, ao estabelecer que: *“Se houver imissão prévia na posse e, posteriormente, for verificada divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença definitiva, expressos em termos reais, sobre a diferença eventualmente apurada incidirão juros compensatórios a contar da imissão de posse, em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua, vedado o cálculo de juros compostos.”*

O dispositivo prevê: (i) as situações em que incidem os juros compensatórios; (ii) o marco inicial de sua incidência e (iii) a base de cálculo dos juros compensatórios. Considerada a relevância do tema, cabível sua análise detalhada.

A incidência de juros compensatórios nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária

A aplicabilidade de juros compensatórios nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária foi objeto de relevantes questionamentos, notadamente em virtude da natureza sancionatória dessa modalidade de desapropriação.

De fato, se a desapropriação visa coibir um ilícito - exercício do direito de propriedade com desrespeito à sua função social -, é incompatível o pagamento de verba destinada a remunerar a cessação coercitiva da atividade vedada pela ordem constitucional.

Ademais, a doutrina aponta que os juros compensatórios têm natureza de lucros cessantes, de forma que sua incidência, no caso da propriedade descumpridora da função social não teria qualquer justificativa jurídica. Tal entendimento, embora não de maneira majoritária, chegou a ser acolhido pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (cf., por exemplo, acórdão proferido no REsp 228.481-MA, Rel. Min. José Delgado, julgado em 24/2/2000).

O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 2001), de forma coerente com essa compreensão, vedou expressamente a incidência de juros compensatórios no valor real da indenização devida em virtude das desapropriações por descumprimento da função social da cidade (cf. art. 8º, § 2º, II).

Contudo, ao julgar o Recurso Especial nº 1.116.364/PI sob o rito dos recursos repetitivos, o Superior Tribunal de Justiça terminou por consolidar o entendimento no sentido de que *“a eventual improdutividade do imóvel não afasta o direito aos juros compensatórios, pois esses restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar com a perda antecipada, mas também a expectativa de renda, considerando a possibilidade do imóvel ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até ser vendido com o recebimento do seu valor à vista”*.

Embora a Lei nº 13.465, de 2017, considere devidos os juros compensatórios nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, tem o mérito de estabelecer parâmetros mais coerentes que os até então vigentes: o percentual de incidência corresponderá àquele já previsto como remuneração dos títulos da dívida agrária lançados pela autarquia para pagamento da oferta inicial. Dessa maneira, se em decorrência de decisão judicial transitada em julgado for devido valor complementar, esse valor será remunerado no mesmo percentual de juros aplicável à própria oferta, correspondendo ao valor a que o expropriado teria direito caso a autarquia tivesse avaliado o bem a partir dos critérios fixados na fase judicial da ação de desapropriação.

Percentual de incidência

O percentual de juros, passa a ser, a partir de 11 de julho de 2017, data de entrada em vigor da Lei nº 13.465, correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua.

A remuneração dos títulos da dívida agrária é definida, por sua vez, pela Lei nº 8.177, de 1991, em seu art. 5º, §3º, segundo o qual a taxa de remuneração dos títulos da dívida agrária será de 6% ao ano, para os títulos emitidos antes de 04 de maio de 2000 e para os resultantes de acordo judicial.

Quando não se tratar de acordo judicial ou no caso dos títulos emitidos a partir de 05 de maio de 2000, o percentual de juros será variável de acordo com o tamanho do imóvel:

- três por cento ao ano para indenização de imóvel com área de até setenta módulos fiscais;
- dois por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e
- um por cento ao ano para indenização de imóvel com área acima de cento e cinquenta módulos fiscais.

Os juros compensatórios são consectários legais da condenação e, como tal, as normas que disciplinam sua incidência têm natureza processual, aplicando-se imediatamente aos processos em curso, ainda que na fase executiva, em relação às parcelas que passe a reger. Não se cogita, no caso, de violação à coisa julgada. Nesse sentido, o entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. JUROS. COMPENSATÓRIOS. PERCENTUAL. LEI SUPERVENIENTE. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. OBSERVAÇÃO DO MESMO PERCENTUAL DOS TDA'S. INCI-

DÊNCIA A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI NOVA.

1. A superveniência de lei alterando as normas de regência dos juros deve ser observada por ocasião do julgamento do recurso especial, resultando sua falta em omissão.

2. A lei que altera as regras de incidência de juros tem aplicação imediata, mas não retroativa. Incide, portanto, a partir de sua publicação, sobre as parcelas que passe a reger.

3. No caso, a partir da edição da Lei 13.465/2017, em 12/7/2017, os juros compensatórios nas ações de desapropriação para reforma agrária devem ser fixados no mesmo percentual dos títulos da dívida agrária depositados como oferta.

4. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para que, a partir de 12/7/2017, os juros compensatórios sejam estabelecidos em percentual correspondente ao fixado para os títulos da dívida agrária depositados como oferta inicial para a terra nua, nos termos da nova redação do art. 5º, § 9º, da Lei 8.629/1993.

(EDcl no REsp 1289644/RN, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2018, DJe 14/05/2018)

Antes da entrada em vigor da Lei nº 13.465, de 2017, a incidência de juros compensatórios nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária observava os parâmetros aplicados aos demais tipos de desapropriação, sendo conveniente traçar um breve histórico, propiciando uma compreensão sobre os percentuais de juros compensatórios utilizados.

A cominação de juros compensatórios é fruto de construção jurisprudencial. Sua aplicação era realizada desde meados da década de 1960 a partir dos parâmetros de 04 Súmulas do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 164/STF – No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência. (Aprovada em 13/12/1963)

Súmula 345/STF – Na chamada desapropriação indireta, os juros compensatórios são devidos a partir da perícia, desde que tenha atribuído valor atual ao imóvel. (Aprovada em 13/12/1963)

Súmula 416/STF – Pela demora no pagamento do preço da desapropriação não cabe indenização complementar além dos juros. (Aprovada em 01/06/1964)

Súmula 618/STF – Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano. (Aprovada em 17/10/1984)

A questão foi pela primeira vez objeto de regulamentação normativa em

1997, quando a Medida Provisória nº 1.577, de 11 de junho de 1997, estabeleceu em seu art. 3º, que:

Art. 3º No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor da condenação, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse.

Após, sobreveio a Medida Provisória nº 1.901-30, de 24 de setembro de 1999, que incluiu o §1º do artigo 15-A no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, consignando que os juros compensatórios somente seriam devidos caso houvesse perda de renda comprovadamente sofrida pelo expropriado. O dispositivo foi assim redigido:

Art. 15-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos.

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário.

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença.

§ 3º Nas ações referidas no parágrafo anterior, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.332 – DF, em face do artigo 15-A, *caput* e parágrafos, e do §1º do art. 27 do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, inseridos pela MP nº 2.027-38, de 2000 (posteriormente numerada como MP nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001).

O Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar, com efeitos *ex nunc*, em decisão cuja ata de julgamento foi publicada em 13 de setembro de 2001, para:

- ✓ Suspender a eficácia da expressão “de até seis por cento ao ano” no artigo 15-A do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941;
- ✓ Dar ao final do *caput* do artigo 15-A, interpretação conforme à Constituição para que a base de cálculo dos juros compensatórios seja compreendida como a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença;
- ✓ Suspender a eficácia dos §§ 1º e 2º do artigo 15-A;
- ✓ Suspender a eficácia do § 4º do artigo 15-A.
- ✓ Suspender, no § 1º do artigo 27, a eficácia da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)”.

Como consequência do deferimento da medida cautelar, voltou a ser aplicada a Súmula nº 618 do próprio Supremo Tribunal Federal, a qual fixara os juros compensatórios no percentual de 12% ao ano.

Em 09 de dezembro de 2015 foi editada a Medida Provisória nº 700, que, em nova tentativa de regulamentação do tema pelo Poder Executivo, deu nova redação ao § 1º do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, estabelecendo não incidirem juros compensatórios nas indenizações relativas às desapropriações por descumprimento da função social da propriedade.

A referida Medida Provisória não foi convertida em lei e vigorou até 17 de maio de 2016. Considerando não ter sido publicado decreto legislativo para regular os efeitos do período de sua vigência, por força do § 11 do art. 62 da Constituição Federal, consideram-se regulados por ela os percentuais de juros incidentes durante sua vigência entre 09 de dezembro de 2015 e 17 de maio de 2016, quando os juros voltaram a incidir no percentual de 12 % ao ano.

Em 17 de maio de 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou o mérito da ADI nº 2.332 -DF.

A ação foi julgada parcialmente procedente, modificando-se substancialmente a decisão proferida em sede de medida cautelar.

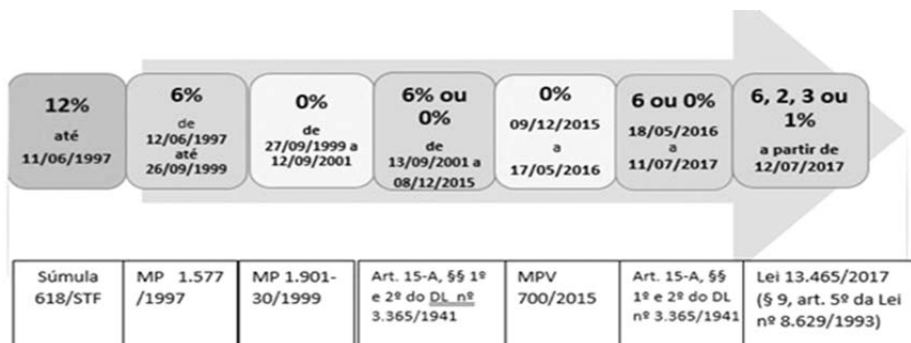
Foi **reconhecida a constitucionalidade do percentual de juros compensatórios de 6%** (seis por cento) ao ano para remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse do bem, **declarando-se a inconstitucionalidade do vocábulo “até”**. Assim, os juros compensatórios, quando incidentes, deverão corresponder ao percentual de 6% ao ano.

O STF deu interpretação conforme a Constituição ao *caput* do art. 15-A do Decreto-lei 3.365, de 1941, quanto à base de cálculo. Manteve-se o entendimento

fixado quando do deferimento da Medida Cautelar, no sentido de que os juros compensatórios deverão incidir sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do preço ofertado em juízo pelo ente público e o valor do bem fixado na sentença.

Por fim, foi declarada a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365, de 1941. Dessa forma, **definiu-se que a incidência de juros compensatórios não é automática** e fica condicionada: (i) à comprovação, por parte do expropriado, **de perda de renda** decorrente da desapropriação; e (ii) a que o **Grau de Utilização da Terra ou o Grau de Eficiência Econômica sejam superiores a zero**.

Assim, considerando que a aplicação de juros compensatórios é regida pela legislação existente à época de sua incidência, tem-se que em relação às desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, devem ser observados os seguintes percentuais:



Base de Cálculo

O dispositivo legal em comento também inova em relação à base de cálculo dos juros compensatórios, estabelecendo que os juros incidirão sobre a **diferença** entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença definitiva, expressos em termos reais.

Assim, apenas haverá incidência de juros compensatórios caso o Poder Judiciário reconheça que a oferta não correspondia à justa indenização. Note-se que a aferição não se dá por simples comparação entre a oferta e a condenação, sendo necessário aplicar à oferta a correção monetária, uma vez que o dispositivo legal menciona “divergência em termos reais”.

Termo inicial e termo final

O termo inicial de incidência dos juros compensatórios é a imissão na pos-

se do imóvel. Enquanto não houver imissão na posse, não serão devidos os juros compensatórios, que, como visto, destinam-se a compensar a perda antecipada da posse.

A legislação não dispõe sobre o termo final de incidência dos juros compensatórios. Contudo, considerando que os juros compensatórios se destinam a indenizar a perda antecipada da posse, os pressupostos fáticos para sua incidência cessam com o trânsito em julgado da ação de desapropriação, uma vez que não há qualquer justificativa para incidência de juros a partir do momento em que o imóvel está definitivamente incorporado ao patrimônio público.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, contudo, orienta-se no sentido de que o termo final da incidência de tais consectários é a data de expedição do precatório original. Sobre o tema, confira-se o acórdão proferido julgamento do Recurso Especial nº 1.118.103/SP, julgado sob o rito dos recursos repetitivos:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. JUROS MORATÓRIOS E COMPENSATÓRIOS. INCIDÊNCIA. PERÍODO. TAXA. REGIME ATUAL. DECRETO-LEI 3.365/41, ART. 15-B. ART. 100, § 12 DA CF (REDAÇÃO DA EC 62/09). SÚMULA VINCULANTE 17/STF. SÚMULA 408/STJ.

(...)

3. Segundo jurisprudência assentada por ambas as Turmas da 1ª Seção, os juros compensatórios, em desapropriação, somente incidem até a data da expedição do precatório original. Tal entendimento está agora também confirmado pelo § 12 do art. 100 da CF, com a redação dada pela EC 62/09. Sendo assim, não ocorre, no atual quadro normativo, hipótese de cumulação de juros moratórios e juros compensatórios, eis que se tratam de encargos que incidem em períodos diferentes: os juros compensatórios têm incidência até a data da expedição de precatório, enquanto que os moratórios somente incidirão se o precatório expedido não for pago no prazo constitucional.

4. Recurso especial parcialmente provido. Recurso sujeito ao regime do art. 543-C do CPC.

(REsp 1118103/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/02/2010, DJe 08/03/2010)

Tal compreensão deriva do disposto no § 12 do art. 100 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, será feita pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, e, para

fins de compensação da mora, incidirão juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança, **ficando excluída a incidência de juros compensatórios.**”

Na linha do anteriormente exposto, destaque-se que a Constituição Federal veda a incidência de juros compensatórios após a expedição do precatório, mas não define, necessariamente, que este seja o termo final de sua incidência, não sendo incompatível com o texto constitucional a fixação do termo final anterior a esse marco, como a data do trânsito em julgado.

Por fim, importante destacar que embora alguns julgados mencionem a data de expedição do precatório, a análise dos precedentes indica que, em termos concretos, a data corresponde à data da homologação da conta, pois não há previsão para discussão e incorporação de valores após esse momento (salvo a atualização monetária, efetuada no próprio processamento dos requisitórios).

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

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

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

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

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

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

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V – as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

O *caput* do artigo remete a questão para o conceito de propriedade produtiva, eleito pelo legislador como a propriedade rural que atinja, a um só tempo, um determinado nível de utilização da terra e um determinado nível de eficiência em sua exploração, conforme índices fixados pelo Incra. Mas não é somente isto: as gradações referentes à utilização e à eficiência, se atingidas, deverão ser alcançadas mediante uma exploração ancorada em critérios econômicos e racionais.

O fundamento constitucional do dispositivo em comento é o artigo 186 da Constituição Federal, que estabeleceu a premissa de que 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 [...]” O Supremo Tribunal Federal atestou a constitucionalidade da atribuição dada pelo artigo 6º para que a autarquia – no caso

o Inbra – fixe os índices mínimos de utilização da terra e de eficiência de sua exploração (Mandado de Segurança nº 23391/PR).

Dentre os elementos consignados pela Constituição Federal para considerar socialmente funcionalizada uma propriedade rural, ressalta seu aproveitamento econômico e racional, a isso associado os balizamentos definidos em lei (índices de utilização e de eficiência). Considerando que a legislação de que trata a Constituição Federal é a Lei nº 8.629, de 1993, neste diploma legal encontram-se os critérios e graus noticiados pelo texto constitucional. Significa dizer que provém da dicção constitucional a diretriz que informa a qualificação dos critérios e dos graus especificados na esfera legal. Sendo assim, o simples alcance dos índices de exploração e de eficiência, por si só, não se traduzirá no comando programático inserido na Carta Magna, se não for expressão da plena funcionalização social da propriedade rural, ou seja, se não for resultado de um gerenciamento que efetivamente tenha em conta valores compatíveis com uma exploração econômica e racional tais como o respeito ao meio ambiente e à legislação trabalhista, e ainda, o bem estar de proprietários e trabalhadores rurais.

A exploração que se pretenda econômica e racional deve primar, na administração dos diferentes recursos que o imóvel rural apresenta, pela funcionalidade, pela praticidade e pela racionalidade: a funcionalidade diz respeito à função típica da terra, sua atividade essencial, sua utilidade e serventia. A praticidade relaciona-se a uma ação ou conjunto de ações voltadas para a realidade do imóvel rural, em respeito à sua potencialidade e vocação. Por sua vez, a racionalidade envolve a adoção de técnicas e procedimentos que, de forma eficiente, torne o processo de produção menos dispendioso.

Com relação à função social da propriedade, que deve atingir simultaneamente a produtividade, a preservação do meio ambiente, observância da legislação trabalhista e promover o bem-estar, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 9º desta publicação.

Corroborando as conclusões expostas naquele comentário, diz-se que a propriedade produtiva, aquela que atendeu ao critério econômico da função social, poderá ser alvo de desapropriação-sanção se não forem observadas as demais condicionantes da função social, o bem-estar social e as vertentes trabalhista e ambiental. Esta ilação não se perfaz de forma isolada; ao contrário, é resultado da interpretação sistemática do texto constitucional, que vedou submeter a propriedade produtiva à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, desde que esteja atenta ao cumprimento simultâneo das demais funções sociais.

Destarte, não há que se falar em incongruência ou antinomia do texto constitucional: o que há na Constituição Federal, e há na intensidade mais elevada possível, é um prestígio explícito ao interesse público, que, se comparado ao privado e individual, detém grau de proteção muito mais amplo e abrangente,

justamente por envolver a implementação de políticas públicas, leia-se missão pública, mediante a afetação de bens, proveitos e utilidades necessários à consecução dos interesses da coletividade.

No regular exercício de seu poder-dever de aferição de produtividade preconizados no *caput* do artigo 6º, o Incra fiscalizará o cumprimento da plenitude da função social mediante a realização de vistoria no imóvel rural. Tal vistoria se presta a medir o uso e a produção do imóvel nos 12 meses inteiros anteriores à comunicação da fiscalização prevista no artigo 2º, §2º da presente lei. Assim, os dados coletados no imóvel integrarão o Laudo Agrônomico de Fiscalização (LAF), que se referirá a um ciclo anual completo – chamado “ano agrícola” – que não coincidirá necessariamente com o ano civil.⁷⁹

Estabelece o **§ 1º do artigo 6º** que o **grau de utilização da terra** será igual ou superior a 80%. Primeiramente, é preciso atentar para o exato conceito da expressão “grau de utilização da terra”, ou simplesmente **GUT**, doravante utilizado. Trata-se de um índice que mede o quantitativo de área efetivamente explorada no imóvel. O GUT é uma gradação variável de 0% a 100%, sendo 0% a total inutilização das áreas cultiváveis do imóvel e 100% a plena utilização destas áreas. Para cálculo do GUT, divide-se a **área efetivamente utilizada** pela **área aproveitável** do imóvel rural, multiplicando-se o resultado por cem para obtenção do valor em percentuais:

$$\text{GUT (\%)} = \frac{\text{área efetivamente utilizada} \times 100}{\text{área aproveitável}}$$

Área aproveitável é aquela **passível de exploração** agropecuária, estando ou não efetivamente utilizada. Logo, e em face do artigo 10 da presente lei, são **áreas inaproveitáveis** e não integram o cálculo do GUT as áreas ocupadas por: pedras, pântanos, areia, lagos, rios, nascentes, áreas de reserva legal, áreas de preservação permanente e outras áreas inservíveis para a exploração agrícola ou pecuária, assim como estradas, casas, galpões, currais, construções, instalações e outras benfeitorias.

As **áreas sob efetiva exploração mineral** são consideradas inaproveitáveis para o cálculo da produtividade do imóvel rural. No entanto, áreas de mineração desativadas, abandonadas ou simplesmente sem efetiva exploração passam a integrar o quantitativo de áreas aproveitáveis do imóvel.⁸⁰

As **áreas efetivamente utilizadas** são aquelas de fato exploradas em atividades agropecuárias. Pela dicção do **§ 3º do artigo 6º**, são consideradas áreas efetivamente utilizadas, além das plantadas com produtos vegetais ou com pasta-

79 - Assim dispõe o artigo 10 § 2º da Instrução Normativa Incra nº 83, de 2015:

§ 2º O LAF deverá refletir as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação prevista no art. 8º desta Instrução Normativa.

80 - Vide artigo 10 da presente lei e artigo 8º da Instrução Normativa Incra nº 11, de 2003.

gens plantadas ou naturais, as áreas de extrativismo vegetal ou florestal (**incisos I, II e III do § 3º do artigo 6º**).

No que se refere ao **inciso I**, produtos vegetais são aqueles pertencentes ao reino vegetal, caracterizados por fisionomia fotossintetizante. Não é supérfluo registrar que plantações – e respectivas produções – sobre áreas ambientalmente protegidas são desconsideradas para fins de apuração dos índices de produtividade (GUT e GEE).⁸¹

Com relação ao **inciso II**, as áreas de pastagens nativas e plantadas são aquelas com vegetação própria para alimentar o rebanho de forma permanente ou temporária. Assim como no inciso I, as pastagens – e o rebanho proporcional – sobre áreas ambientalmente protegidas são desconsideradas para fins de apuração dos índices de produtividade (GUT e GEE).⁸²

Quanto ao **inciso III**, as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal são aquelas utilizadas para extração de produtos de origem vegetal ou florestal, mediante operação de retirada e de separação física de organismos ou parte deles. Neste inciso se enquadra a extração de produtos como castanhas, borracha, guaraná, madeira em geral, babaçu, cera de carnaúba entre outros, não havendo distinção entre a exploração de vegetação nativa ou plantada.

O **inciso IV** considera efetivamente utilizadas as áreas de exploração de florestas nativas, que são as formações vegetais primárias, resultantes de um ecossistema florestal pouco influenciado pela ação de nossa sociedade contemporânea. Para que sejam consideradas efetivamente utilizadas, tais áreas devem ser exploradas de acordo com um plano de exploração e nas condições especificadas pelo órgão competente.

No **inciso V**, as áreas sob projeto técnico de formação ou recuperação de lavouras ou pastagens, tecnicamente conduzidos e devidamente comprovados mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica, são consideradas efetivamente utilizadas. Trataremos com maior profundidade deste tema nos comentários ao artigo 7º.

O **§ 2º do artigo 6º** refere-se ao cálculo do **grau de eficiência na exploração**, doravante denominado **GEE**, que mede a efetiva produção do imóvel. Basicamente o GEE compara o rendimento de determinado produto por hectare cultivado com os índices de rendimento da região do imóvel considerados mínimos pela legislação. Ou seja, para que um imóvel seja considerado produtivo, não basta que 80% de sua área aproveitável seja efetivamente utilizada, como também se faz necessário que a exploração da área cultivada gere produção mini-

81 - Vide artigo 9º da Instrução Normativa Incra nº 11, de 2003.

82 - idem

mamente compatível com a porção de terra explorada.

Sendo assim, a base do GEE é a tabela de rendimentos básicos de produção, que aponta o mínimo que se deve colher de cada produto em cada região do país. Tomemos como exemplo o milho, o trigo e a cana de açúcar, que têm os seguintes índices de rendimento básicos⁸³:

PRODUTO	REGIÃO	UNIDADE	RENDIMENTO POR HECTARE
Trigo (em grão)	Rio Grande do Sul	Tonelada	0,80
	Restante do País	Tonelada	1,00
Milho (em grão)	Sul/São Paulo	Tonelada	1,90
	Norte/Nordeste	Tonelada	0,60
	Restante do País	Tonelada	1,30
Cana de açúcar	São Paulo/Paraná	Tonelada	70,00
	Restante do País	Tonelada	50,00

Assim, para que um imóvel em São Paulo que produza milho seja considerado eficiente na exploração, se faz necessário que seja colhida, ao menos, 1,90 tonelada de grãos por hectare cultivado, enquanto um imóvel em Pernambuco precisa colher 0,60 tonelada de grãos de milho por hectare cultivado para que seja considerado eficiente na exploração.

Deste modo, o GEE é um índice de comparação entre a produção por hectare de um imóvel em relação aos índices mínimos de rendimento preconizados

83 - Anexo à Instrução Normativa Incra nº 11, de 2003

pela lei. Sua gradação varia de 0% ao infinito, sendo o 0% a ausência de produção, o 100% a produção igual aos índices básicos de rendimento, o 200% a produção igual ao dobro de tais índices e assim por diante. Voltando ao nosso exemplo, um imóvel em Pernambuco terá GEE de 50% se colher 0,30 tonelada de milho por hectare plantado, GEE de 100% se colher 0,60 tonelada e GEE de 200% se colher 1,2 tonelada por hectare cultivado.

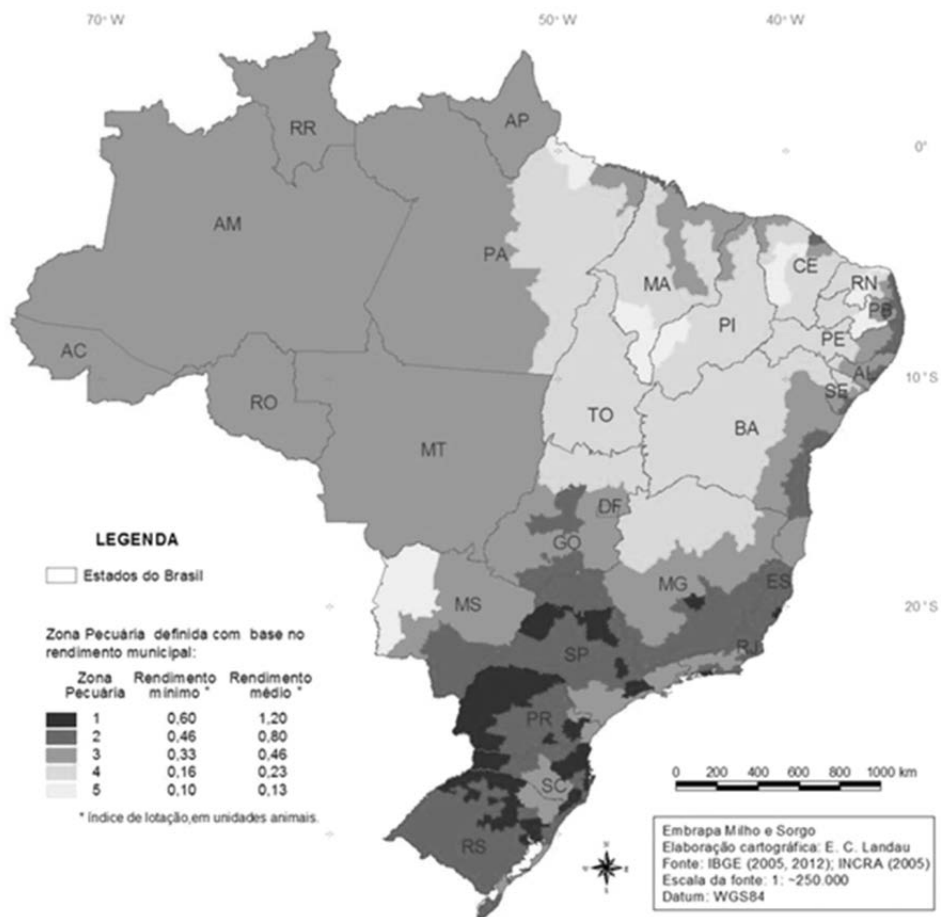
Importante esclarecer que os tais índices de rendimento básico têm como referência a produção das diversas regiões do país apuradas pelo censo agropecuário do IBGE de 1975, o que importa dizer que toda a tecnologia que possibilitou o aumento de produtividade nos últimos 43 anos ainda não está incorporada ao atual cálculo do GEE. Ou seja, se exige em 2018 que um imóvel produza o que já seria o minimamente aceitável em 1975, o que faz com que o atual cálculo do GEE não reflita um índice real de eficiência na exploração, já que está muito aquém do que hoje temos como uma produção eficiente. O próprio artigo 11 da Lei nº 8.629, de 1993, estabelece que os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade devem ser ajustados periodicamente de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional. Por estes motivos são constantes as demandas por atualização dos índices legais de produtividade para que estes possam, de fato, voltar a medir a eficiência real da exploração agropecuária de um imóvel rural.

Caso o imóvel rural possua mais de um tipo de cultura, o GEE final do imóvel será calculado pela média dos índices de GEE de cada produto em proporção às áreas utilizadas por cada cultura. Por conseguinte, as áreas aproveitáveis, porém não utilizadas implicam em GEE de 0% para estas áreas.

As áreas de consórcio, intercalação de culturas e de cultivo de mais de um produto em períodos diferentes do ano, porém num mesmo espaço físico têm o GEE calculado pelas regras técnicas dos §§ 4º e 5º do artigo 6º, as quais não demandam maiores análises jurídicas.

De acordo com o § 6º do artigo 6º, produtos – agrícolas ou não – que não tenham índice de rendimento básico fixado implicam em GEE de 100%. Ou seja, se um imóvel, por exemplo, possui 10 hectares plantados com pés de melancia – produto que atualmente não tem índice de rendimento básico fixado em normas – estes 10 hectares terão GEE de 100%.

A exploração pecuária também tem índices de rendimento básicos, chamados índices de lotação, variáveis no território nacional pelas chamadas Zonas de Pecuária (ZP). Para cada ZP há um índice de lotação expresso em Unidades Animais (UA) por hectare. No Brasil há 5 ZP distribuídas da seguinte forma:



Verifica-se, assim, que áreas de ZP1, como o Oeste do Paraná, tem como rendimento mínimo para a pecuária o quantitativo de 0,60 Unidade Animal (UA) por hectare, enquanto a ZP3, onde se situa o Mato Grosso, exige apenas 0,33 UA por hectare.

O §7º do artigo 6º elenca as excludentes da situação de improdutividade, quais sejam: o **caso fortuito e a força maior** e o **projeto técnico de formação ou recuperação de lavouras ou pastagens**. Trataremos minuciosamente do projeto técnico nos comentários ao artigo 7º da presente lei.

Sobre caso fortuito e força maior, a lei entendeu por bem excluir da situação de improdutividade imóveis que não atingirem os níveis mínimos de GEE por conta da ocorrência de evento extraordinário e inevitável que implique em redução ou perda da produção do imóvel no ano agrícola aferido pelo Incra quando

da fiscalização da função social. A excludente comporta situações de catástrofes, calamidades, enchentes extraordinárias, estiagens anormais etc.

Importante destacar que a excludente do **caso fortuito** e da **força maior** pressupõe o caráter extraordinário do evento, isto é, a imprevisibilidade da ocorrência de maneira a impossibilitar ou mesmo dificultar que as consequências do fenômeno sejam evitadas. Se faz necessária, outrossim, a existência de nexo causal entre o evento extraordinário e a efetiva perda da produção.

Assim, um largo período de seca, por exemplo, não induz a aplicação da excludente caso tal fenômeno ocorra anualmente e tenha sempre duração e momentos semelhantes. Enchentes extraordinárias numa região podem ou não afetar um dado imóvel rural, a depender de sua localização e topografia. Obras humanas como diques, canais de drenagem, açudes, poços, reservatórios etc. podem mitigar ou mesmo neutralizar as consequências do evento extraordinário, afastando, por conseguinte, a excludente. E, ainda, características naturais de um imóvel rural – a abundância de água em um imóvel cuja região sofra estiagem extraordinária, por hipótese – podem atuar para que o evento não seja suficiente para influenciar a baixa nos índices de GEE.

Em suma, a aplicação da excludente exige uma situação permanente de produtividade que foi interrompida pelo evento extraordinário. Neste sentido:

“Para que se possa concluir que a produtividade do ano da vistoria foi prejudicada pela seca, é necessário que se faça prova cabal de que, nos anos anteriores, o imóvel era produtivo”. (MS 25.016, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 27-10-2005, Plenário, DJ de 25-11-2005.)

Embora a lei fale em eventos “devidamente comprovados pelo órgão competente”, entendemos que não só os decretos de emergência ou de calamidade constituam provas da ocorrência do fato extraordinário, como também se prestam ao mesmo fim reportagens jornalísticas, depoimentos e dados comparativos sobre a produção de outros imóveis da região. Do mesmo modo, projetos de recuperação de lavouras ou pastagens das áreas afetadas pelo evento extraordinário e dados comparativos sobre a produção do imóvel em momentos anteriores e posteriores ao fato extraordinário se prestam a comprovar o nexo de causalidade entre o evento e a situação de improdutividade.⁸⁴

Por fim, cabe destacar que o **§7º do artigo 6º** se refere ao “ano respectivo”

84 - No entendimento do STF, só se configura a força maior quando, após o evento que a origina, a produtividade é retomada: “Não se reconhece situação de força maior, justificadora da baixa produtividade do imóvel, quando suas causas estancam com a retomada das operações produtivas.”(MS 24.487, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 9-4-2008, Plenário, DJE de 27-11-2009.) No mesmo sentido: MS 30.571, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática julgamento em 16-5-2011, DJE de 19-5-2011.”

se referindo ao ano agrícola e não ao ano civil, conforme já explicado acima.

O §8º do artigo 6º trata do **Imposto Territorial Rural (ITR)**. Visando guardar uma correlação harmônica com o princípio constitucional direcionado à terra, o ITR passou por mudanças após a edição da Lei nº 8.629, de 1993, estando atualmente regulado pela Lei nº 9.393, de 1996. Antes, contudo, a tributação fora regulada pela Lei nº 8.847, de 1994.

O atual normativo estabelece regras que incentivam os proprietários ou posseiros de imóveis rurais a manterem suas respectivas áreas produtivas, tendo sido tacitamente revogada a remessa do tema ao Estatuto da Terra, pois foi criada base de cálculo própria à apuração do imposto territorial rural.

Contudo, convém ressaltar a manutenção dos critérios de progressividade e regressividade ao ITR, pelo § 4º do artigo 153 da Constituição Federal, impondo-lhe um caráter extrafiscal. A vontade do constituinte em desestimular a manutenção das propriedades rurais improdutivas, ao lhe aplicar alíquotas crescentes, confere ao ITR um caráter extrafiscal. Luciano Dias Bicalho Carmargo afirma que:

O legislador pátrio, em obediência ao caráter extrafiscal inerente ao Imposto Territorial Rural, através da Lei nº 9.393, de 1996, adotou a progressividade das alíquotas em relação à dimensão do imóvel – quanto maior o imóvel rural, maior a alíquota aplicável –, e a regressividade em relação ao grau de utilização do imóvel – quanto maior o grau de utilização, menor será a alíquota aplicável. A correlação entre estes dois fatores, dimensão do imóvel e grau de utilização, é que fixa a alíquota aplicável a cada caso específico. O valor do imóvel a ser tributado, ao revés, não influencia na determinação da alíquota.⁸⁵

Logo, a Constituição Federal, a presente lei e a Lei nº 9.393, de 1996, fizeram do ITR um importante mecanismo de intervenção na estrutura fundiária, impulsionando a destinação econômica e social da terra, ao levarem em consideração o tamanho do imóvel e seu GUT para fixação do valor do ITR.

85 - BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *O Direito Agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 152.

Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

Nos comentários ao §7º do artigo 6º da presente lei, elencamos como excludente da situação de improdutividade o *projeto técnico de formação ou recuperação de lavouras ou pastagens*. Para melhor delimitar a excludente, o artigo 7º lista os requisitos necessários para que referido projeto técnico produza os efeitos de afastar a situação de improdutividade.

Aplicando tecnologias e conhecimento técnico, prevendo investimentos e ações de intervenção no imóvel rural, o *projeto técnico de formação ou recuperação de lavouras ou pastagens* tem por objetivo ampliar ou recuperar o potencial produtivo da terra subutilizada ou desgastada por cultivos inadequados ou degradantes. Se por um lado o mandamento constitucional da função social da terra impõe ao imóvel rural o dever de ser produtivo, por outro a lei excluiu da situação de improdutividade o imóvel que esteja efetivamente executando tal projeto técnico.

O art. 7º traz como primeiro requisito que o projeto seja elaborado por pro-

fissional legalmente habilitado e identificado, assim compreendido o profissional da atividade agrícola ou pastoril a que o projeto fizer referência, devidamente registrado no conselho da categoria laboral. Neste ponto, é indispensável que haja o registro da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto em questão, conforme exigem o inciso V do § 3º do art. 6º retro e os artigos 1º e 2º da Lei nº 6.496, de 1977.⁸⁶

Em seguida, estabelece o inciso II a necessidade de cumprimento do cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não se admitindo prorrogações de prazos. Isto porque, conforme já exposto, o projeto se constitui em excludente da situação de improdutividade, motivo pelo qual sua aplicabilidade deve ser restrita e não pode se estender no tempo para além do tempo inicialmente previsto. Neste ponto, é importante ressaltar que o Incra deve fiscalizar o regular cumprimento do projeto a fim de que o imóvel não se exima do cumprimento da função social no aspecto produtividade, deixando de produzir e de recuperar seu potencial produtivo.

O inciso III demanda que o projeto tenha como resultado a utilização efetiva de, no mínimo, 80% da área aproveitável do imóvel. Tal exigência guarda relação direta com o Grau de Utilização da Terra (GUT), não por acaso prevendo o mesmo percentual de utilização previsto no art. 6º § 1º da Lei nº 8.629, de 1993. De fato, se o objetivo do projeto é ampliar ou resgatar o potencial produtivo do imóvel rural, não faria sentido que a lei admitisse um projeto incapaz de fazer com que o imóvel atinja a utilização de 80% de sua área aproveitável. Para tanto, o inciso III admite um prazo máximo de 3 anos para que se atinja 80% de GUT em caso de culturas anuais e até 5 anos para culturas permanentes.

A Instrução Normativa Incra nº 11 de 2003 define as culturas permanentes como aquelas que tenham ciclo vegetativo superior a 12 meses, sendo consideradas culturas anuais as que tenham ciclo vegetativo de até 12 meses.⁸⁷

O artigo 7º trata dos projetos técnicos que se refiram à totalidade do imóvel. Isso não significa que sejam desconsiderados os projetos parciais, ou seja, projetos executados apenas em parte do imóvel e não na totalidade de suas áreas cultiváveis. Uma interpretação isolada do artigo 7º conduziria ao raciocínio de que só operaria a excludente da situação de improdutividade o projeto referente à totalidade da área cultivável do imóvel.

86 - Art. 1º- Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia. (...)"

87 - Art. 5º, § 1º, V, "a" da Instrução Normativa Incra nº 11 de 2003

Contudo, a interpretação conjugada do art. 7º com o art. 6º, § 3º, V indica que as porções do imóvel sobre as quais haja a efetiva execução do projeto são consideradas efetivamente utilizadas, ou seja, são contabilizadas como tendo GUT de 100% e GEE de 100%.

Assim, parece-nos possível que um imóvel tenha um projeto que abranja a totalidade de sua área, hipótese de incidência do art. 7º, ou que tenha um projeto parcial, quando então incidirá o art. 6º, § 3º, V para o cálculo do GUT e do GEE. Não nos parece aceitável, todavia, a interpretação de que um projeto parcial seria, por si só, capaz de afastar a medição de produtividade de um imóvel rural, tendo em vista que a excludente da situação de improdutividade não poderia estender seus efeitos a áreas que não experimentarão melhorias apontadas pelo projeto.

O parágrafo único prevê que os prazos de até 3 ou até 5 anos para que o projeto efetive um GUT mínimo de 80% no imóvel rural podem ser prorrogados, desde que o projeto seja anualmente fiscalizado e aprovado pelo órgão competente e tenha sido implantado em até 6 meses da data de sua aprovação inicial. Tal norma reforça a necessidade de que a execução do projeto seja constatada e fiscalizada pelo órgão competente.

Sobre o órgão competente a que fazem menção o inciso IV e o parágrafo único, nos parece que hoje tal órgão é o Incra. Além do art. 7º, a Lei nº 8.629, de 1993 menciona a expressão “órgão federal competente” no art. 2º §2º e no art. 6º *caput* e IV, referindo-se ao órgão responsável pela fiscalização da função social da terra.

O Estatuto da Terra, ao se referir a idêntica excludente de situação de improdutividade, estabeleceu ser o Ibra – antecessor do Incra – o órgão competente para aprovação do projeto:

Art. 19. A desapropriação far-se-á na forma prevista na Constituição Federal, obedecidas as normas constantes da presente Lei.

(...)

§ 3º Salvo por motivo de necessidade ou utilidade pública, estão isentos da desapropriação:

(...)

c) os imóveis que, embora não classificados como empresas rurais, situados fora da área prioritária de Reforma Agrária, tiverem aprovados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e em execução projetos que em prazo determinado, os elevem àquela categoria.

Do mesmo modo, os revogados artigos 50, §5º e 52 do Estatuto da Terra, que tratavam de projeto técnico de recuperação de lavoura ou pastagens para fins

de cálculo do ITR, dispunham ser o Ibra o órgão competente para a aprovação e fiscalização da execução do projeto.

Assim, parece-nos clara a atribuição do Incra para receber, aprovar e fiscalizar o cumprimento do projeto em questão. No entanto, há entendimentos no sentido de que o conselho da categoria profissional a que está vinculado o profissional signatário do projeto seria este órgão federal competente, muito embora, na prática, o conselho da categoria profissional não faça análise meritória do projeto ou fiscalize sua execução para fins de excludente de situação de improdutividade.

A Instrução Normativa Incra nº 11, de 2003 propõe solução interessante que conjuga os dois entendimentos acima expostos, dispensando a aprovação do projeto pelo Incra em alguns casos, porém reafirmando a competência da autarquia para a fiscalização da execução do projeto:

Art. 11. Não será passível de desapropriação para fins de reforma agrária, o imóvel que comprovadamente esteja sendo objeto de implementação de projeto técnico de exploração, que atenda aos seguintes requisitos:

(..)

§ 1º Nos casos em que pela natureza do projeto não haja obrigatoriedade de sua aprovação pelo órgão federal competente, considerar-se-á para efeito de data de aprovação aquela em que o projeto de exploração tenha sido registrado junto ao Conselho Regional da categoria a que o profissional estiver vinculado, juntando-se o respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, para fins de prova.

§ 2º O INCRA poderá realizar, a qualquer tempo, desde que já tenha sido garantido o contraditório e a ampla defesa, vistoria nos imóveis rurais submetidos a projeto técnico de exploração, para fins de verificação do regular cumprimento das condições estabelecidas nos incisos II e III deste artigo.

A necessidade de aprovação prévia do projeto com antecedência mínima de seis meses da notificação da realização de vistoria por equipe técnica do Incra que fiscaliza a função social da terra visa impedir que o proprietário rural contrate, a qualquer momento, a execução de um projeto com o intuito de obstar a desapropriação de imóvel improdutivo, valendo-se injustamente da excludente legal de improdutividade.

Art. 8º Ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo só serão consideradas as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel, sendo consubstanciadas tais atividades em projeto:

I - adotado pelo Poder Público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle;

II - aprovado pelo Poder Público, se particular o imóvel.

De rara aplicação prática, o presente artigo traz hipótese de Grau de Eficiência na Exploração (GEE) presumido para imóveis destinados a atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o desenvolvimento tecnológico da agricultura. Em regra, os imóveis a que este artigo se destina são utilizados por empresas públicas ou universidades, porém nada impede que empresas privadas, associações ou outras entidades possuam imóveis rurais destinados à pesquisa e à experimentação, situação na qual pode incidir o GEE presumido do referido artigo.

Como esclarecemos nos comentários ao artigo 7º da presente lei, o imóvel que esteja executando projeto técnico de recuperação ou renovação de lavouras ou pastagens faz jus a uma excludente da situação de improdutividade, tendo os índices de GUT e GEE lançados como 100%. Já a hipótese do artigo 8º conduz a resultado diferente uma vez que apenas o GEE será lançado como 100%, já que este índice é presumido. De fato, o parágrafo único do artigo 8º exige que ao menos 80% da área aproveitável do imóvel em questão estejam destinados às atividades de pesquisa e experimentação para que se faça incidir a hipótese de GEE presumido do *caput*. Deste parágrafo único se extraem duas consequências:

a) A primeira é que o parágrafo único exige que 80% da área aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada, para que se atinja um GUT mínimo de 80%. Em não sendo utilizados 80% da área aproveitável, será o imóvel considerado improdutivo por não atingimento do GUT;

b) A segunda consequência é que o parágrafo único exige que 80% da área aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em projetos de pesquisa e experimentação. Caso a área de pesquisa e experimentação não atinja este limite de 80%, não se aplicará à hipótese o artigo 8º, devendo a produtividade do imóvel

ser aferida normalmente (com índices de GUT e GEE).

Além disso, exige o parágrafo único que as atividades de pesquisa e experimentação sejam conduzidas por projeto adotado pelo Poder Público para os imóveis públicos (inciso I) ou aprovado pelo Poder Público em caso de imóveis particulares (inciso II).

Portanto, preenchendo os requisitos do parágrafo único, poderá o imóvel rural ter GEE presumido em 100%, não se dispensando a medição do GUT e, tampouco, a verificação do cumprimento da função social nos outros aspectos (trabalhista, ambiental e bem-estar). Logo, as atividades de pesquisa e experimentação não podem ser feitas em detrimento do meio ambiente, da legislação trabalhista e/ou da função bem-estar.

A lógica do GEE presumido em imóveis com atividades de pesquisa e experimentação cinge-se à natureza de tais atividades. Ora, a pesquisa e a experimentação podem não alcançar índices satisfatórios de produtividade, já que os testes de novas tecnologias, novos processos e/ou novos produtos podem ou não ter como resultado a eficiência desejada. Assim, seria irracional exigir eficiência na exploração de imóveis que se destinam a testes e experimentos.

A Lei de Política Agrícola (Lei nº 8.171, de 1991), em seu artigo 3º, inciso VIII, indica como objetivo da política agrícola o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o que reafirma a benesse da regra do artigo 8º da Lei nº 8.629, de 1993 aos imóveis destinados à pesquisa e à experimentação:

Art. 3º São objetivos da política agrícola:

(...)

VIII - promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;

Além disso, a mesma Lei de Política Agrícola elenca os objetivos principais da pesquisa nesta área:

Art. 12. A pesquisa agrícola deverá:

I - estar integrada à assistência técnica e extensão rural, aos produtores, comunidades e agroindústrias, devendo ser gerada ou adaptada a partir do conhecimento biológico da integração dos diversos ecossistemas, observando as condições econômicas e culturais dos segmentos sociais do setor produtivo;

II - dar prioridade ao melhoramento dos materiais genéticos produzidos pelo ambiente natural dos ecossistemas, objetivando o aumento de sua produtividade, preservando ao máximo a heterogeneidade genética;

III - dar prioridade à geração e à adaptação de tecnologias agrícolas destinadas ao desenvolvimento dos pequenos agricultores, enfatizando os alimentos básicos, equipamentos e implementos agrícolas voltados para esse público;

IV - observar as características regionais e gerar tecnologias voltadas para a sanidade animal e vegetal, respeitando a preservação da saúde e do meio ambiente.

Portanto, tais objetivos devem ser verificados e demonstrados quando da caracterização de um imóvel como sendo destinado à pesquisa e à experimentação para fins de incidência do artigo 8º da Lei nº 8.629, de 1993.

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

§ 6º (Vetado.)

A teoria da função social da propriedade surgiu para salvaguardar o sistema capitalista em meio à crise do Estado Liberal no século XIX. Direito sagrado e inviolável para a Revolução Francesa, além de identificado com a própria noção de liberdade, a propriedade privada passara a ser o direito natural por excelência, exercido de modo pessoal, ilimitado e absoluto, pondo os interesses individuais acima dos coletivos. O próprio Estado liberal, com função exclusivamente de poder de polícia, estava condicionado a um papel negativo de resguardo do indivíduo, de tributo absoluto à propriedade privada e aos direitos individuais dos cidadãos.

O excessivo individualismo, aliado à incapacidade do Estado de implementar políticas públicas e de intervir na economia em favor dos mais necessitados, geraram desvios e injustiças. No seio do proletariado, floresceram doutrinas e movimentos revolucionários que passaram a apontar a propriedade privada como origem de todas as injustiças sociais, como foi o caso do socialismo científico de

Marx e Engels, os quais defendiam a socialização dos meios de produção e a coletivização de toda propriedade.

Para superar a crise da sociedade industrial, o capitalismo reciclou-se e, com ele, o direito de propriedade foi obrigado a se relativizar. Nesse contexto, resgatando as ideias de São Tomás de Aquino, a Igreja Católica também passou a criticar o caráter absoluto da propriedade, sem pregar, no entanto, sua extinção. A propriedade deveria ser respeitada e protegida, mas o seu uso deveria também atender ao bem comum, ao interesse da coletividade. Surgia, dessa forma, o duplo aspecto do direito de propriedade, ideia central do princípio da função social: de um lado, o aspecto individual e privado; de outro, o social e público. A Igreja criticava as mazelas do capitalismo, mas rejeitava a solução socialista.

Com a consolidação do Estado do Bem-Estar Social no primeiro pós-guerra, a função social da propriedade passou a ser insculpida nas Constituições Ocidentais, principalmente a partir da Constituição de Weimar, de 1919. No Brasil, a primeira Carta a fazer referência à função social foi a Constituição de 1934.

A Constituição Federal de 1988 traz várias referências à função social da propriedade. Além de estipulá-la como princípio da ordem econômica, a Carta Cidadã trouxe inovação importante em relação às anteriores ao insculpir esse princípio no rol dos direitos fundamentais do art. 5º. A nova ordem constitucional deixou claro que o princípio da função social passou a integrar o próprio conteúdo do direito de propriedade, como um elemento dinâmico de sua estrutura que condiciona e confere legitimidade ao seu exercício. Não goza a função social de uma feição negativa; não tem o sentido de estabelecer limites ao direito de propriedade. Ao contrário, assume uma feição do tipo promocional, típica dos princípios constitucionais impositivos, permitindo inclusive o reconhecimento da

inconstitucionalidade de leis que o ignorem⁸⁸. Para José Afonso da Silva, “constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento de atribuição desse direito, de seu reconhecimento e de sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo”.⁸⁹

No que tange à propriedade rural, o constituinte de 1988 também inovou ao trazer para a Carta Maior os requisitos da função social dos imóveis rurais, fixando-os no art. 186. Tal dispositivo conferiu estrutura ao conceito de função social, deixando claro que o seu aperfeiçoamento reclama o atendimento simultâneo não somente de valores ligados à mera produtividade econômica, mas também ao meio ambiente, ao trabalho e ao bem-estar social. É possível, portanto, verificar que esses quatro elementos operam como subfunções que compõem o núcleo da função social da propriedade, quais sejam: a subfunção socioeconômica (Art. 186, I), a subfunção socioambiental (Art. 186, II), a subfunção trabalhista (Art. 187, III) e a subfunção bem-estar (Art. 186, IV).⁹⁰ Essas quatro subfunções, que antes estavam previstas apenas na legislação ordinária (Estatuto da Terra), foram regulamentadas pela Lei nº 8.629, de 1993, especialmente, no art. 9º, que ora é objeto de análise.⁹¹

Na análise do art. 9º da Lei nº 8.629, de 1993, é importante destacar que o mesmo foi estruturado de forma a reproduzir, em seu *caput* e incisos, o exato teor do art. 186 da Constituição Federal de 1988, destacando os quatro requisitos da função social da propriedade. Daí, não se pode falar em inconstitucionalidade do referido dispositivo.

88 - SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 13ª ed, São Paulo: Malheiros, 1997, p. 274

89 - Para facilitar as referências no texto, passaremos a denominar essas subfunções como: função produtividade, função ambiental, função trabalhista e função bem-estar.

90 - O STF, no julgamento da ADI 2213-MC asseverou o seguinte: “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 impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência 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. (grifamos)

91 - BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cf. PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. Função Social da Propriedade: Dimensões Ambiental e Trabalhista. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD. 2005, pp. 33-36

Em seguida, passando a enfrentar a necessidade de regulamentação de cada uma das subfunções da propriedade, detalhou em cinco parágrafos as suas conceituações.

Inicialmente, quanto ao fator econômico da função social, é preciso assinalar que a Constituição de 1988 abandonou a expressão “níveis satisfatórios de produtividade”, utilizado no Estatuto da Terra (art. 2º, § 1º, b), substituindo-a por um termo mais técnico, referente ao “aproveitamento racional e adequado” do imóvel, reproduzido no inciso I do art. 9º.

O § 1º do art. 9º procurou identificar o fator “aproveitamento racional e adequado” com a produtividade, mediante uma referência aos índices de Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência na Exploração - GEE detalhados no art. 6º, devendo os dois dispositivos serem analisados em conjunto. É de se ver, contudo, que a referida produtividade, além de atingir os índices mencionados, também deve observar a exigência da *exploração racional*.

Deveras, uma conclusão essencial que se extrai das disposições contidas no art. 9º, I e § 1º c/c o art. 6º, *caput*, é que a legislação considera como propriedade produtiva (do ponto de vista econômico) a propriedade que, além de atingir os índices de Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência na Exploração - GEE, seja explorada de forma *racional*. Em termos mais claros, a função produtividade, prevista na norma que regulou a Constituição, é composta por dois elementos que devem ser atingidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices mínimos de produtividade (GEE), com a utilização de um percentual mínimo da área aproveitável do imóvel (GUT), mas desde que observada, para tanto, a *racionalidade*, seja ambiental, trabalhista ou social. Esta é a *ratio* contida na expressão “aproveitamento *racional e adequado*”.

No mesmo sentido, o art. 6º da Lei 8.629, de 1993 também destaca que a exploração deve ser *econômica e racional*.

A função produtividade, neste ponto, guarda estreita relação com os demais elementos que compõem a função social, já que não é possível conceber produtividade racional nas hipóteses em que a exploração econômica seja alcançada mediante a degradação ambiental ou o exercício de trabalho escravo, por exemplo. Não há como qualificar uma produtividade alcançada nessas condições como aproveitamento racional. Por isso é possível inferir que o conceito de produtividade contém parcelas dos conceitos de função ambiental, trabalhista e bem-estar.⁹²

Para alcançar este entendimento é preciso recordar que a lei não contém termos inúteis. Em uma exegese histórica, não se pode olvidar também que o

92 - PINTO Jr., Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani, Op. Cit.

Estatuto da Terra, legislação anterior à Constituição, identificava a função produtividade apenas com a manutenção de “níveis satisfatórios de produtividade”. A evolução da ordem constitucional veio exigir o elemento da racionalidade como correlato à eficiência na econômica para a qualificação da produtividade.

Essa conclusão, em conjunto com uma exegese sistemática da Constituição de 1988 a respeito da função social, repercute diretamente na interpretação que se deve atribuir ao termo “propriedade produtiva”, previsto na hipótese de imunidade constante do art. 185, II, da Constituição Federal de 1988. A produtividade alcançada com atividades ilícitas (irracional), tais como violações das leis ambientais e das leis trabalhistas, não pode ser considerada com objetivo de qualificar um imóvel como “propriedade produtiva” para fins de incidência da imunidade constitucional retratada.

O segundo requisito da função social, aqui chamada função ambiental da propriedade, revela uma característica marcante do direito agrário, qual seja, a sua interpenetração com o direito ambiental. Com efeito, não é possível, nos dias de hoje, conceber o exercício da atividade agrária sem sua íntima conexão com o meio ambiente. Por ter como objeto a terra, a posse agrária tem a preservação do meio ambiente como pressuposto inexorável de seu exercício, uma vez que a manutenção da qualidade do solo e dos recursos ambientais é uma necessidade para uma longevidade adequada da terra como fonte de riquezas e de alimentos para a humanidade.

Ao qualificar a dimensão ambiental, o II do art. 9º o desdobra em duas condicionantes: (i) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a (ii) preservação do meio ambiente.

O primeiro aspecto da função ambiental está diretamente relacionado ao “aproveitamento racional” da terra, vista no inciso I. Na dimensão ambiental, o conceito de racionalidade vai além e trata também da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, já que sua conservação também contribui para o cultivo da terra, sempre realçando que sua exploração deve observar a vocação natural da terra. O § 2º do art. 9º relaciona essa preocupação com a finalidade maior da função socioambiental, qual seja, a manutenção do potencial produtivo da propriedade, que pode ser comprometido com uma exploração irracional que tenha, como fim, apenas a lucratividade imediata.

Quanto ao segundo aspecto da dimensão ambiental, ficou ratificada a preocupação do legislador com o meio ambiente equilibrado, direito fundamental das presentes e futuras gerações e que recebeu da Constituição um capítulo inteiro dedicado em seu favor. O § 3º conceitua em que consiste essa preservação ambiental, expondo mais uma vez a preocupação na garantia da qualidade de vida das comunidades vizinhas, e não somente do proprietário.

Qualquer uso da propriedade que contrarie essa regra de conduta, configurará um ilícito passível de ser mensurado pelo órgão federal executor da reforma agrária e capaz de ensejar a desapropriação-sanção. Neste sentido, é de se ver que o art. 225, § 3º, da Constituição de 1988 estipula que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão infratores a sanções penais e administrativas. Considerando que a desapropriação para fins de reforma agrária tem natureza de sanção, resta patente que o dispositivo retratado está em sintonia com as disposições da função social, autorizando a desapropriação de imóveis que promovam a degradação ambiental.

Esse entendimento já foi sufragado pelo STF no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.164, *in verbis*:

A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente, porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.” (STF - MS 22.164. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 30.10.1995) (grifamos)

O terceiro componente da função social guarda uma conexão direta com os direitos dos trabalhadores albergados no art. 7º da Constituição de 1988. O § 4º do art. 9º esclareceu que a necessidade de observância das disposições que regulam as relações de trabalho, implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. Neste ponto, o legislador, atento à realidade agrária, cuidou de inserir na dimensão trabalhista da função social uma referência a aspectos específicos das relações de produção do campo, como a necessidade de respeito aos contratos de arrendamento e de parceria, levando em conta que muitos trabalhadores rurais trabalham a terra sem vínculo trabalhista com o proprietário, mas com base nesses contratos agrários. São casos em que exercem uma exploração que venha beneficiar o dono da terra e recebem como remuneração, não o salário, mas uma parte da produção. Ante todo o exposto, fica evidente que o proprietário deve cumprir as obrigações trabalhistas, sob pena de se descumprir a função social.

O contorno mais evidente da função trabalhista aplicada no meio rural, no entanto, está relacionado à questão do trabalho escravo ou a condições análogas

à escravidão. As fiscalizações capitaneadas pelos auditores do Ministério do Trabalho e Emprego têm demonstrado que o problema existe e ocorre em todas as Regiões do País. Questão muito grave que se destaca, com ênfase, nas operações de aliciamento ilegal de trabalhadores nordestinos para as fazendas da Região Norte e nas precárias condições laborais dos que trabalham na lavoura da cana-de-açúcar.

A Instrução Normativa nº 83, de 2015, que estabelece as diretrizes básicas para obtenção de imóveis para fins de assentamento de trabalhadores rurais, regulamentou procedimento no âmbito do Incra para fiscalização de imóveis constantes do Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravos.

A instrução prevê que o Incra, a partir de informações solicitadas ao Ministério do Trabalho e Emprego, averiguará a viabilidade técnica e ambiental do imóvel para fins de assentamento, dispensada, nesse caso, a aferição dos índices de produtividade.

A Emenda Constitucional nº 81, de 2014, originada da Proposta de Emenda Constitucional nº 438, de 2001 (que tramitou por 13 anos no Congresso Nacional) deu nova redação ao art. 243 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que as propriedades rurais e urbanas onde forem localizadas a exploração de trabalho escravo “na forma da lei” serão expropriadas e destinadas à reforma agrária sem qualquer indenização ao proprietário.

A expropriação, prevista no art. 243 da Constituição Federal e cuja aplicabilidade depende da edição de lei regulamentadora, não se confunde com a desapropriação por descumprimento da função trabalhista, uma vez que nessa última hipótese, haverá pagamento de indenização, na forma prevista no art. 184 da Constituição Federal.

Por fim, o último componente da função social está exposto no inciso IV do art. 9º e é apontado por nós como a função bem-estar, conceituada na lei como sendo a exploração que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, que observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. É um requisito intimamente relacionado com o inciso III, mas que vai além e prevê o bem-estar, não só dos que labutam na terra, mas dos trabalhadores em geral. A função bem-estar busca que o direito de propriedade seja exercido de forma harmônica entre proprietários e trabalhadores. É o vetor que direciona o exercício da propriedade com foco no desenvolvimento da sociedade, e não somente de seu titular. Reflete o primado da promoção do bem-estar e da justiça social, objetivos da ordem social traçados no art. 193 da Constituição de 1988.

O descumprimento da função bem-estar já foi utilizado pelo Incra para fundamentar uma desapropriação-sanção. É o caso da “Fazenda Nova Alegria”, imóvel situado no município de Felisburgo/MG e palco de um conflito, em 2004, no qual cinco trabalhadores rurais foram assassinados por jagunços a mando do proprietário rural, condenado a mais de 100 anos de prisão pelos homicídios. O episódio ficou conhecido como o “Massacre de Felisburgo”. O imóvel, vistoriado pelo Incra, foi classificado como propriedade produtiva do ponto de vista econômico, com índices satisfatórios de Grau de Utilização da Terra - GUT e Grau de Eficiência na Exploração - GEE, mas foi considerado apto a desapropriação em função de descumprimento da legislação ambiental (degradação de áreas de preservação permanente) e da função bem-estar, tendo em vista o massacre de trabalhadores promovido, de acordo com as autoridades estatais competentes, por ordem do proprietário do imóvel.

Nesse caso concreto, em um entendimento bastante restrito acerca da função social da propriedade, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região considerou ser inviável a desapropriação da propriedade produtiva e que os conflitos ocorridos no local não seriam suficientes para caracterizar o descumprimento da função social da propriedade.

Contudo, apreciando o mesmo caso (em sede de recurso especial interposto contra a decisão liminar que suspendera a ação de desapropriação), o Superior Tribunal de Justiça – ainda que não tenha dado provimento ao recurso interposto pelo Incra – reconheceu que o conceito da função social da propriedade não se resume à produtividade, tendo a Corte assentado que “Assim, nos termos dos arts. 186 da Constituição de 1988, e 9º da Lei n. 8.629, de 1993, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores” (AgRg no REsp 1138517/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2011, DJe 01/09/2011”.

Ante todo o exposto, acredita-se ter apresentado um retrato geral do conteúdo da função social da propriedade, desvinculando-a de sua vertente eminentemente produtivista e atribuindo conteúdo efetivamente social e ambiental a esse importante elemento do direito de propriedade.

As quatro dimensões da função social estão expostas na Constituição e na legislação e a sua efetivação é uma tarefa que se impõe ao Estado e à sociedade. Na busca dessa importante tarefa, é importante ressaltar que o Poder Executivo vem trilhando passos nessa direção. O entendimento preponderante no Incra e no Ministério do Desenvolvimento Agrário sempre foi o de viabilizar a desapropriação pelas demais condicionantes da função social. O primeiro passo em tal sentido

foi dado com a edição do Parecer Conjunto CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/ Nº 011, de 2004 (VAF-JMPJ)⁹³ o qual concluiu pela possibilidade de desapropriação de imóveis produtivos economicamente, mas que descumprem qualquer dos demais requisitos simultâneos da função social.⁹⁴ Tal parecer, aprovado pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, tornou seu entendimento obrigatório para os órgãos e entidades vinculados, conforme o art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Extrai-se a conclusão de que a função social é cumprida mediante o atendimento simultâneo das quatro subfunções que compõem o seu núcleo, sendo passível de desapropriação o imóvel rural que descumpra qualquer um desses elementos, ainda que atinja os índices mínimos de produtividade.

93 - O referido Parecer foi exarado após recomendação lançada ao Inbra pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 557/2004: "9.4.4. elabore norma técnica e adote as medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8629/93".

94 - A classificação da capacidade de uso das terras é um sistema de avaliação para fins gerais largamente utilizado, desenvolvido no Serviço de Conservação de Solos, atual Serviço de Conservação de Recursos Naturais do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Klingebiel & Montgomery, 1961). Neste sistema, as unidades de mapeamento são agrupadas inicialmente de acordo com a sua capacidade de produzir culturas anuais e pastagem, sem degradação do solo, por um longo período de tempo. [...] O sistema brasileiro de classificação da capacidade de uso da terra (Lepsch et al., 1983) é uma versão modificada da classificação americana [...]. Este método, que se identifica com o planejamento de conservação de solo na agricultura, em nível empresarial, foi largamente utilizado em decorrência de sua simplicidade (MARQUES, 1958). (RAMALHO FILHO, Antonio. Aptidão das terras agrícola do Brasil, EMBRAPA. Solos, 1999, p. 6-8). Entre os possíveis métodos de avaliação de terras, a Norma ABNT - NBR 14.653-3 referente à avaliação de imóveis rurais contempla, expressamente, a classificação segundo capacidade de uso da terra (v. item 5.2.1.1), largamente difundido no Brasil.

Art. 10. Para efeito do que dispõe esta lei, consideram-se não aproveitáveis:

I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes;

II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III - as áreas sob efetiva exploração mineral;

IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

O art. 10 da Lei nº 8.629, de 1993, delimita quais as áreas que devem ser entendidas por não aproveitáveis para fins dos cálculos dos índices de produtividade, especialmente, o grau de utilização da terra - GUT (v. art. 6º, § 1º).

As áreas não aproveitáveis do imóvel rural são excluídas do quantitativo de área passível de exploração pelo proprietário e podem definir o enquadramento ou não da propriedade como produtiva. Áreas física ou legalmente imprestáveis para os fins agrícolas que se esperam da propriedade não devem ser computadas no cálculo da extensão do imóvel sujeita à exploração. Assim, conforme as características de dado imóvel rural, pode haver exclusão de pequena extensão, ou de quase toda a área do imóvel para fins de apuração da produtividade econômica.

Essa restrição há de ser tecnicamente precisa e, nisso, recorre-se às técnicas da ciência agrônoma. Quanto ao que importa ao presente estudo, cuida-se de precisar os contornos jurídicos das áreas não aproveitáveis, para possibilitar, ao aplicador do Direito, identificá-las e diferenciá-las no estudo de dado imóvel rural.

Exclui-se do cômputo da área aproveitável do imóvel rural, para fins de aferição da sua produtividade econômica, as áreas ocupadas por benfeitorias não reprodutivas, não voltadas diretamente à produção.

Assim, construções como casa - sede e currais, devidamente identificadas e delimitadas, devem ter suas áreas excluídas da área total do imóvel em exame para fins de cálculo do grau de utilização da terra - GUT.

Em regra, o apontamento dessas benfeitorias não reprodutivas não causa grandes polêmicas nos processos administrativos nem judiciais de desapropria-

ção para fins de reforma agrária, pois, facilmente identificáveis, se necessário, com auxílio de imagens de satélite pretéritas, que permitem identificação do espaço num dado momento, atendendo-se, ainda, à indispensável contemporaneidade dos dados na vistoria.

No mesmo sentido de propiciar aferição do aproveitamento do imóvel para fins agrícola, consentâneo à compreensão de imóvel rural já exposta, que demanda efetiva atividade voltada aos fins agrícolas (v. art. 4º da presente lei), as áreas não vocacionadas à exploração agrícola, tecnicamente justificadas, devem ser excluídas dos cálculos da aferição da produtividade econômica.

Pela orientação do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DT/nº 52, de 2006, devem ser seguidos critérios de classificação das terras que compõem o imóvel rural em exame, a partir do Sistema de Classes de Capacidade de Uso. Os critérios técnicos orientativos da classificação, no âmbito do Incra, são tomados a partir do Manual para Levantamento Utilitário do Meio Físico e Classificação de Terras no Sistema de Capacidade de Uso (LEPSCH, 1983), editado pela Sociedade Brasileira de Ciência do Solo.⁹⁵

A metodologia para determinação da classe de capacidade de uso das terras, segundo o Manual citado, é apresentada em seu Anexo I, que leva em consideração características como profundidade efetiva, textura, permeabilidade do solo, declive e erosão. Consoante orientação do referido Manual:

Em termos de utilização agrícola, as características que mais interessam são o relevo, a profundidade efetiva e a textura. A drenagem, o grau e o risco de erosão, o grau e o risco de salinização ou alcalinização, a pedregosidade e, necessariamente, o suprimento químico completam o complexo, sendo, no entanto, características limitantes até certo ponto contornáveis.

São indicados, assim, oito níveis de classificação do solo, das Classes I a VIII, sendo a Classe I as de terras “cultiváveis, aparentemente, sem problemas especiais de conservação” e, a Classe VII, as de terras “impróprias para cultura, pastagem ou reflorestamento, podendo servir apenas como abrigo da fauna silvestre, como ambiente para recreação ou para fins de armazenamento de água”, situando-se, as demais, em condições intermediárias.⁹⁶

A correta classificação das terras que compõem o imóvel vistoriado é fundamental para devido exame da sustentabilidade da destinação do imóvel para

95 - Cf. GRIPP JR, Joel et all. *Avaliação de imóveis rurais*. COBRAC 2006 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Florianópolis: UFSC, 2006.

96 - A nota agrônoma caracteriza-se por ser uma variável de homogeneização de características físicas e de localização entre o imóvel em avaliação, índice decisivo na valoração do imóvel.

reforma agrária, com criação de projeto de assentamento, balizando o cálculo de sua nota agrônômica.⁹⁷

Nessa classificação, conforme indicado no Manual de Obtenção de Terras do Incra, apenas as áreas de preservação permanente são, por ficção, *a priori* classificadas como de Classe VIII, devendo qualquer outro enquadramento observar, estritamente, as características da gleba vistoriada.⁹⁸

Atente-se, ainda, que não se justifica tecnicamente que, desde logo, se indique que área classificada em Classe VII seja excluída porque “imprestável”. Consoante o Manual de Obtenção de Terras do Incra:

Muitos peritos consideram as áreas de classe VII de capacidade de uso como áreas não aproveitáveis, o que constitui erro grosseiro, visto serem elas passíveis de florestamento, reflorestamento ou utilização de culturas permanentes protetoras do solo.

Este erro é tão mais frequente quando o perito judicial não é engenheiro agrônomo, carecendo de conhecimentos técnicos sobre a classificação das classes de capacidade de uso da terra, caso em que não estará habilitado para cumprir esta função, motivo, inclusive, para sua impugnação.

Assim, mesmo que parte da área seja de solo pedregoso, por exemplo, poderia ser tida por área aproveitável, já que poderiam ser aplicadas técnicas agrônômicas de recuperação. Pode-se entender, nessa linha, que apenas a extensão efetivamente enquadrada como de Classe VIII, na classificação de uso da terra, poderia ser de plano excluída do total do imóvel como área passível de exploração, influenciando, pois, o cálculo do Grau de Utilização da Terra - GUT.

Cumprе delimitar o que deve ser entendido por “áreas sob efetiva exploração mineral”. Com efeito, o inciso III do art.10 busca regular a delimitação agrônômica de áreas não passíveis de exploração agrícola, seja por limitação física ou legal.

A doutrina minerária enquadra área de efetiva exploração mineral por quaisquer áreas oneradas por títulos minerários, desde a pesquisa até a lavra (v. Código de Mineração, arts. 16 e 22 - autorização de pesquisa mineral, 43 - concessão de lavra; Lei nº 6.567, de 1978 - registro de licença; Lei nº 7.805, de 1989 - permissão de lavra garimpeira).

Tenta justificar, sob tal prisma, a necessidade de exclusão de qualquer área,

97 - Quanto às áreas de preservação permanente não serem computadas na área aproveitável do imóvel v. inciso IV deste art. 10.

98 - RANGEL, Marcelo de Arruda Barros. *Atividade Mineral e Projetos de Reforma Agrária*: Apresentação no 1º Congresso Internacional de Direito Minerário - IBRAM/DNPM, Salvador, junho/2010.

sobre a qual repouse título minerário, para fins de aferição da produtividade econômica rural.

Rangel⁹⁹, por exemplo, busca justificar que todas as áreas sobre as quais recaiam títulos minerários, desde a pesquisa, já representam área sob exploração mineral, porquanto, “exploração mineral” é conceito econômico e, desde as atividades de pesquisa, identifica-se o risco econômico da atividade.

Em que pesem as considerações, as atividades de pesquisa mineral, justamente porque, em regra, causadoras de menor impacto na propriedade, não podem equivaler ao conceito do inciso IV do art. 1º aqui tratado, que limita a exclusão da área à efetividade da exploração mineral.

Outro entendimento busca identificar a “efetiva exploração mineral” à concessão de lavra (ou outro título autorizativo de exploração).

Ainda, assim, para os fins da Lei nº 8.629, de 1993 não parece ser o melhor juízo excluir, por completo, o polígono onerado com concessão de lavra ou outro título autorizativo de exploração.

No que tange ao inciso IV do dispositivo, a lei foi clara em estabelecer a necessidade de verificação física da impossibilidade de exploração agrícola ao condicionar a exclusão da área minerária à “efetiva” exploração, que deve estar acontecendo naquele dado período da vistoria conduzida pelo Incra, para levantamento de dados e informações e conferência do cumprimento da função social da propriedade. Não se concebe que a sobreposição de título de concessão de lavra possa, desde logo, caracterizar toda a extensão da área como não aproveitável, sendo de se verificar se a área efetivamente está sob lavra em exploração.

Nesse sentido, a Instrução Normativa/INCRA/nº 11, de 2003, que regula procedimentos para aferição do GUT e GEE:

Art. 8.º Para os efeitos desta Instrução Normativa não poderão ser consideradas como áreas efetivamente utilizadas e nem como áreas não aproveitáveis, as áreas com projeto de lavra mineral não exploradas efetivamente com atividades minerais e que não estejam sendo utilizadas para fins agropecuários, desde que não haja impedimento de natureza legal ou técnica.

A tão só existência de título minerário, entende-se, não afasta a sujeição da área, muito menos da totalidade do imóvel rural, à desapropriação-sanção para fins de reforma agrária.

99 - Sobre indenização de potencial minerário: RESP 200400600321, Rel. Eliana Calmon, STJ - SEGUNDA TURMA, 17/12/2009; AC 199838000393080, Rel Desembargador Federal Olindo Menezes, TRF1, DJ 27/02/2004; AC 200005000368194, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, TRF5 - Segunda Turma, 22/03/2002.

As constantes sobreposições entre áreas de interesse mineral e áreas de vocação à reforma agrária fomentam situações de iminente conflito a demandar solução sob o prisma da ponderação principiológica.

Com efeito, tanto a atividade mineral (art. 176) quanto a reforma agrária (art. 184) são alçadas a nível constitucional. Tanto a promoção da reforma agrária quanto o incentivo à exploração dos recursos minerais nacionais, entendem-se, são objetivos da Constituição.

Assim, não se afigura suficiente invocar que a atividade mineral é exercida “no interesse nacional” (art. 176, § 1º, da Constituição Federal de 1988), para isentar as áreas com títulos minerais da subsunção à reforma agrária, pois, também, o programa nacional de reforma agrária visa a objetivos nacionais de promoção da “dignidade da pessoa humana” (art. 3º, III, Constituição de 1988) e coaduna-se aos objetivos de construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”, do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais (art. 3º, Constituição Federal de 1988).

É certo que a partir do princípio da dualidade da propriedade, no âmbito mineral, consagra-se a distinção entre a propriedade do solo e dos recursos minerais, sendo que a Constituição conferiu à União a titularidade dos bens minerais, facultando, sob regimes de autorização e concessão, repassar a particulares a exploração desses recursos (art. 176, *caput* e § 1º da Constituição Federal de 1988).

A partir dessa dualidade, pode-se considerar que a Constituição não veda a exploração do solo onde se localizam os recursos minerais, senão teria, desde logo, assegurado a dominialidade pública de toda a extensão.

Se não veda a exploração do solo, nada, a princípio, obsta que essa exploração seja feita a partir da destinação do bem a projetos de reforma agrária, se houver compatibilidade técnica entre as atuações.

O que deve haver, no ponto, é a ponderação, por juízo técnico, da coexistência entre o projeto de reforma agrária e o projeto mineral. Não sendo possível, será de se invocar juízo de conveniência e oportunidade de levar-se a efeito desapropriação de área com vocação mineral, a equivaler à supressão da possibilidade de o particular minerador continuar com sua atividade mineira, considerada, ainda, a possibilidade de a exploração mineral, porventura, obstada incluir-se na composição da indenização.¹⁰⁰

Em sintonia com as disposições constitucionais de proteção do meio am-

100 - MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 721.

biente (art. 225 da Constituição Federal de 1988) e também com a dimensão ambiental da função social da propriedade (art. 186, II da Constituição de 1988 e art. 9º, II, da Lei nº 8.629, de 1993), impõe-se sejam tidas por não aproveitáveis as áreas sob tutela ambiental em que vedada ou limitada a exploração, sendo do que trata o inciso IV do presente artigo.

Enquadram-se, em tal restrição, as áreas de preservação permanente (art. 4º e 12 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e extensões estabelecidas por Lei (como unidades de conservação previstas na Lei nº 9.985, de 2000, além das limitações legais ambientais estaduais).

A restrição, aqui, é antes legal que física à exploração rural.

Por áreas de preservação permanente (APP), entende-se a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. A delimitação dá-se por critérios localização (art. 4º) ou de destinação (art. 6º). Não se vincula a área à efetiva existência de floresta sobre a mesma, como bem aponta Machado:

Se a floresta não estiver, ela deve ser aí plantada. A ideia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal.¹⁰¹

Para as APPs, a proteção decorre, desde logo, da lei (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), não se exigindo demarcação nem averbação, sendo limitada e restrita sua utilização.

Contudo, a questão de ser a área de *efetiva* preservação permanente, há de ser considerada na vistoria realizada pelo Incra, eis que se deve atentar se está devidamente conservada, de acordo com os normativos aplicáveis. Assim, a realidade fática deve ser observada quando da vistoria em campo, delimitando as áreas em que observada a restrição da preservação permanente e eventuais intervenções ou supressões.

Destaque-se, ainda, orientação do Manual de Obtenção de Terras e Perí-

101 - Parecer constante dos autos da Apelação Cível nº 424542 5/3 do TJSP. Ementa: Ação Civil Pública - Meio Ambiente - Reparação de danos, indenização e averbação de 20% do imóvel para reserva legal - Processo extinto em relação a obrigação de fazer e sentença improcedente no tocante a averbação - Obrigação do proprietário prevista no Código Florestal - Fato de ter havido desmatamento, mesmo que por antecessores, não afasta a obrigação de instituir a reserva - Pedido amparado na legislação vigente - Prazo fixado em 180 dias para demarcação e providências administrativas necessárias para averbação da reserva legal, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 - Recurso provido.

cia Judicial, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DT/nº 52, de 2006 que, além de classificar desde logo as áreas de preservação como de Classe VIII, critica perícias judiciais que quantificam áreas que ultrapassam a faixa marginal mínima de proteção prevista no Código Florestal, mesmo que a largura de tais córregos e rios seja corretamente caracterizada.

Para a extensão da área ambientalmente protegida, a legislação dispõe de mecanismos eficazes, como a averbação da reserva legal, criação de unidades de conservação (como monumentos naturais, reserva particular de patrimônio natural, refúgio de vida silvestre) à disposição dos proprietários e/ou do Poder Público que, em atenção à proteção à sustentabilidade ambiental global, intentam imunizar ou restringir a exploração dos imóveis. Caso ocorrentes tais limitações, conforme previsões da legislação própria, devem, por certo, ser observadas na classificação dos imóveis, deduzindo-as da área aproveitável.

Quanto ao ponto, frequente questionamento na apuração das áreas aproveitáveis para fins da classificação de imóvel rural, refere-se ao debate quanto à exclusão, ou não, do percentual de área legalmente fixado a título de reserva legal, independente da averbação desta junto à matrícula do imóvel em exame, ou, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de seu registro no órgão ambiental competente por meio do Cadastro Ambiental Rural.

Para a legislação brasileira, a reserva legal deve ser não apenas preservada, mas identificada e registrada, seja por meio da averbação no registro do imóvel (como previa o art. 16 da Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965), seja por meio do registro no órgão ambiental competente, na forma prevista no art. 18 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012:

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sisnama, com força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto nesta Lei.

§ 3º A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações

assumidas no termo de compromisso de que trata o § 2º.

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

De se ver que a exigência de registro e/ou averbação da reserva legal é derivada de lei, não cabendo ao proprietário agir contrariamente, sob pena de flagrante violação ao princípio da legalidade, além de princípios inerentes ao direito registrário e ao direito de todos a um meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição de 1988).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ainda na vigência da Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, consolidou entendimento no sentido de que a área de reserva legal, para ser excluída do cálculo da produtividade do imóvel, deve ter sido averbada no registro imobiliário antes da vistoria, não bastando que esteja individualizada no imóvel, sem qualquer formalização.

A Corte, após a entrada em vigor da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, já se pronunciou no sentido de manter a orientação jurisprudencial:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA. RESTRIÇÃO DO OBJETO DA LIDE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. ÁREA DE RESERVA LEGAL. INEXISTÊNCIA DE AVERBAÇÃO ANTES DA VISTORIA. CÁLCULO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Não se admite recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo. Súmula 211/STJ.

3. A área de reserva legal, para ser excluída do cálculo da produtividade do imóvel, deve ter sido averbada no registro imobiliário antes da vistoria. Precedentes do STF e STJ.

4. Com a promulgação do Novo Código Florestal, manteve-se inalterada a intenção do legislador de exigir a perfeita identificação da área de reserva legal, modificando apenas o órgão responsável pelo registro e manutenção desses dados, não se

justificando a alteração do entendimento jurisprudencial desta Corte a respeito da matéria.

5. Necessidade de retorno dos autos à origem para que as instâncias ordinárias, soberanas na análise das provas, procedam ao reexame do laudo pericial levando em conta a área de reserva legal, à míngua de averbação no registro imobiliário antes da vistoria.

6. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1297128/BA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2013, DJe 13/06/2013)

É predominante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que somente considera a área de Reserva Legal para fins de cálculo de produtividade, caso esteja devidamente averbada e delimitada no Registro Imobiliário competente. Confirmam-se:

[...] II. Reforma Agrária: apuração da produtividade do imóvel e área de reserva legal. 1. No caso, a averbação da área de reserva legal no registro de imóvel, só foi efetivada posteriormente ao recebimento da comunicação para levantamento de dados e informações, fundamento que, por si só, afasta a pretensão dos impetrantes. (MS 25189/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 13/4/2007, p. 00084). [...] 4. Não se encontrando individualizada na sua averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriado para efeito de cálculo da produtividade. (MS 24113/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 23/5/2003, pp. 00031)

Em oportunidades mais recentes, a eg. Corte Suprema reafirmou seu entendimento sobre a necessidade de averbação da reserva legal:

MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LEGITIMIDADE ATIVA. ESBULHO POSSESSÓRIO. FAZENDA INVADIDA POR INTEGRANTES DO MST. PERÍODO POSTERIOR À REALIZAÇÃO DA VISTORIA. TRANSMISSÃO DA PROPRIEDADE. IMÓVEL NÃO DIVIDIDO. ART. 1784 C/C ART. 1791 DO CÓDIGO CIVIL. EXISTÊNCIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E INAPROVEITÁVEIS. LAUDOS CONTRADITÓRIOS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ORDEM DENEGADA.

1. Não se pode tomar como titular do domínio do imóvel uma pessoa jurídica sem existência jurídica. Consta do registro público do distrato social da empresa a nomeação, como responsável pelos bens da sociedade, do ex-sócio falecido. Por essa razão, os seus her-

deiros têm legitimidade para impetrar o mandado de segurança. 2. A invasão do imóvel por integrantes do Movimento dos Sem-Terra ocorreu em período posterior à conclusão das vistorias realizadas pelo INCRA, de modo que não teve o condão de influenciar nos resultados encontrados sobre a produtividade da fazenda. Precedentes. 3. O imóvel rural objeto da futura partilha entre herdeiros continua sendo único até o fim do inventário, embora com mais de um proprietário, formando um condomínio. Precedentes. 4. Para a exclusão das áreas de preservação permanente ou de reserva legal, estas devem estar devidamente averbadas no respectivo registro do imóvel. Não se encontrando individualizada na averbação, a reserva florestal não poderá ser excluída da área total do imóvel desapropriando para efeito de cálculo da produtividade. 5. A divergência de avaliações acerca das áreas aproveitáveis e inaproveitáveis demanda dilação probatória, inviável no rito especial do mandado de segurança. 6. Ordem denegada.

2. (MS 24924, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011, DJe-211 DIVULG 04-11-2011 PUBLIC 07-11-2011 EMENT VOL-02620-01 PP-00001)

O voto vogal no Mandado de Segurança nº 22.668 do Ministro Sepúlveda Pertence, ampara a exigência da efetiva delimitação:

A reserva legal não é uma abstração matemática. Há de ser entendida como uma parte determinada do imóvel.

Sem que esteja identificada, não é possível saber se o proprietário vem cumprindo as obrigações positivas e negativas que a legislação ambiental lhe impõe.

De ver-se, pois, que a exigência consolidada, em sintonia com a Lei, é de que três devem ser os requisitos simultâneos para que se possa ter como inaproveitável a área de reserva legal: que a área esteja devidamente registrada no órgão ambiental competente e/ou averbada, delimitada e que, efetivamente, exista e esteja preservada. Caso contrário, a área deverá ser computada para fins do cálculo do grau de utilização da terra e do grau de eficiência econômica.

Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Cuida-se de dispositivo estabelecendo procedimento a ser adotado para revisão administrativa pelo Poder Público dos parâmetros, índices e indicadores sobre os quais se calculam os graus de utilização e de eficiência na exploração da propriedade - GUT e GEE (art. 6º, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.629, de 1993), critérios de aferição do cumprimento da função social da propriedade sob seu aspecto da produtividade econômica. Genericamente, denomina-se como previsão de revisão dos “índices de produtividade”.

É certo que, se a princípio, a lei atribuiu ao “órgão federal competente” a fixação inicial desses índices (v. *caput* do art. 6º), o presente art. 11 prevê que a revisão dos índices dar-se-á por ato conjunto de pastas ministeriais.

Quanto à legalidade da fixação inicial desses índices pelo Incra, confira-se da jurisprudência: STF, MS 23.523/SC DJ 14-02-2003; MS 23.391/PR, DJ -24-11-00; MS 23.369/GO DJ 09-02-01; MS 22.478/PR DJ -26-09-97, dentre outros.

Por outro lado, para momento posterior a essa fixação inicial, a própria Lei nº 8.629, de 1993, reconhecendo que tais índices que informam o conceito de produtividade são variáveis no tempo, especialmente, em razão dos esperados avanços tecnológicos, previu possibilidade de reajuste, disciplinando procedimento complexo, com a manifestação de vontade do Poder Executivo perfectibilizando-se pela atuação das vontades dos Ministérios correlatos à matéria.

Prevê-se, ainda, a corroboração da vontade dos altos órgãos do Poder Executivo pela oitiva do Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA, instituído pela Lei nº 8.171, de 1991, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e de composição mista entre autoridades do Poder Público e sociedade civil. Da dicção da lei, não se exige aprovação formal pelo CNPA da alteração dos índices e parâmetros, mas, sua consulta e manifestação que podem ser consideradas na aprovação.

Para o momento, é de se resumir as bases histórico-jurídicas em que se insere a discussão sobre o reajuste dos índices de produtividade.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado em novembro de 2003, conferiu prioridade à apresentação de proposta de modificações de normas jurídicas e administrativas que regem o processo de obtenção de terras, inclusive, as que visam aferir o cumprimento da função social da propriedade.

Dentre as metas específicas estabeleceu-se “2. Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária, a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola” que compreende o ajuste dos índices de rendimento das lavouras e de lotação pecuária, que informam o conceito de produtividade da propriedade rural, sob o procedimento previsto no art. 11 da Lei nº 8.629, de 1993.

A legislação estabelece que a atualização dos referidos índices deve ser feita “periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional”. Apesar desta determinação, os índices em vigor foram definidos há quase três décadas, por meio da Instrução Especial INCRA nº 19, de maio de 1980, que visava estabelecer normas, critérios e tabelas para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Assim, resta patente a defasagem histórica, de modo que os atuais índices não contemplam adequadamente as mudanças técnicas já antevistas pela legislação e que aconteceram neste período.

Embora a lei se refira à *fixação* de índices, o que ocorre é apenas a *aferição* de rendimentos através da coleta de dados da realidade fática de produção agropecuária, utilizando-se de estatísticas de órgãos oficiais especializados que refletem o comportamento destas atividades rurais.

A exigência da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, como um dos critérios para o desempenho da função social da propriedade, está prevista desde a edição da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra), que regula os direitos e obrigações dos imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

A base legal para fixação dos índices de rendimento que informam o conceito de Produtividade, como visto, é o art. 6º da Lei nº 8.629, de 1993.

O art. 6º da Lei nº 8.629, de 1993 prevê a apuração do Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência na Exploração (GEE) e estabelece a *sistemática geral* para sua obtenção e as situações de excepcionalidade para sua aplicação. A competência para *definição específica* e individuada da produtividade para cada produto e área geográfica coube, inicialmente, ao órgão competente do Poder Executivo, como visto, o Incra.

Até a edição da lei em vigor, foram estabelecidas várias regras e denominações para estes índices:

- a) 1965 a 1973 - Coeficiente de Rendimento Econômico (Decreto nº 55.981, de 31 de março de 1965 e Instrução Especial IBRA nº 1/1965);
- b) 1973 a 1980 - Coeficiente de Produtividade (Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973 e Instrução Especial INCRA nº 5a/1973);
- c) 1980 a 1993 - GUT e GEE (Decreto nº 84.685, de 06 de março de 1980 e Instrução Especial INCRA nº 19/1980).

O Decreto nº 84.685, de 1980, editado originalmente para regulamentar apenas matéria de ordem tributária, acabou por tratar também de questões de natureza agrária, uma vez que dispôs sobre a sistemática para cálculo do GUT e do GEE para produtos pecuários, agrícolas e vegetais extrativos e florestais. Tratava-se de regulamentar como seria calculada a possível redução do valor do Imposto Territorial Rural vinculada a padrões mínimos de produtividade. A partir deste decreto foi editada a Instrução Especial INCRA nº 19, de 1980.

As Instruções Normativas INCRA nº 08, 1993, e nº 11, 2003, alteraram a unidade de medida utilizada para cálculo do GEE da atividade pecuária, substituindo a medida *cabeça animal* por hectare por unidade animal por hectare, e estabeleceram fatores de conversão para adaptar os valores constantes na Instrução Especial Incra nº 19, de 1980.

Os índices que informam o conceito de produtividade são representativos do que de fato ocorre no campo e estão sujeitos a mudanças determinadas pelas condições existentes em cada área geográfica.

O art. 11 da Lei nº 8.629, de 1993 condiciona o ajustamento dos índices que informam o conceito de produtividade à existência de “progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional”. Essa redação legal nem impõe vinculatividade ao ato de fixação dos índices e nem faculta discricionariedade ao ato de ajuste dos índices, de modo que na ausência de comprovação do progresso científico-tecnológico ou do desenvolvimento regional, o ajuste não se justifica.

A inclusão do desenvolvimento regional como condicionante do ajuste dos índices é pertinente e atual, uma vez que, tanto o Estatuto da Terra como o II PNRA vinculam explicitamente o objetivo da Reforma Agrária à promoção do desenvolvimento com justiça social. Além disso, estabelecem a relação direta entre a finalidade da intervenção fundiária, a desapropriação por interesse social e o impulso ao desenvolvimento regional sustentável.

A Constituição Federal, em seus arts. 43, 174 e 218, prevê a articulação entre o desenvolvimento regional e o desenvolvimento nacional através da com-

patibilização dos respectivos planos, inclusive, no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico.

A delimitação das áreas geográficas para execução da política agrária é objeto de diversas normas legais, inclusive, no que diz respeito à aferição dos índices de produtividade. Trata-se, pois, de ajustar os limites destes territórios para permitir a sua adequada utilização na formulação de políticas, compatibilizando os territórios oficiais existentes, especialmente, os definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o órgão responsável pela definição da Divisão Regional do Brasil.

A reivindicação sócio jurídica pela revisão dos referidos índices e parâmetros é pauta de estudos de diversos segmentos da sociedade civil e também do Ministério Público Federal¹⁰².

Ao longo dos anos, desde a fixação originária dos índices, é inegável o desenvolvimento experimentado pela técnica agropecuária. Assim, pela dicção da lei, se houver comprovação desses avanços, deve-se, desde logo, e com periodicidade condizente com os avanços, adotar o procedimento de revisão dos índices informativos da produtividade. O clamor pela revisão justificar-se-ia, assim, pela patente omissão no atendimento da previsão legal.

No entanto, até disciplina expressa, própria pela concordância de ambas as pastas ministeriais, sob instrumento normativo próprio, não se pode cogitar de revisão *sponte própria* pelo Incra, embora a ausência de atualização dos índices de produtividade tenha fragilizado a eficácia do princípio da função social da propriedade.

102 - Destacam-se ações administrativas e judiciais pela revisão dos índices: v. ACP nº 31982-03.2010.4.01.3400, inicialmente extinta sem resolução de mérito por questões processuais.

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: *(Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

I - localização do imóvel; *(Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

II - aptidão agrícola; *(Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

III - dimensão do imóvel; *(Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

IV - área ocupada e ancianidade das posses; *(Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. *(Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. *(Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. *(Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações. *(Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)*

Justa indenização e valor de mercado

A desapropriação é um instituto previsto no ordenamento jurídico pátrio desde a sua origem. É necessário observar, porém, que as primeiras leis que trataram sobre o tema previam apenas o princípio da **anterioridade** da indenização.

A Constituição Imperial de 1824, ao tratar sobre os direitos fundamentais no art. 179, estatuiu no inciso XXII o direito de propriedade, garantindo ao cida-

dão a plenitude de seu exercício, ressalvada a possibilidade de desapropriação, **mediante prévia indenização**, caso o uso ou emprego do bem particular fosse exigido pelo interesse público. A Lei Imperial de 1826 disciplinava a desapropriação, trazendo os casos de necessidade pública e interesse social, rezando também sobre o cálculo da indenização, que devia ser paga ao particular antes deste ser privado da propriedade.

O *princípio da justiça da indenização* surgiu com a segunda Constituição Republicana em 1934, art. 113, inciso 17, consagrado na fórmula: “A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e **justa** indenização”. Em que pese suprimido pela Constituição ditatorial de Vargas (1937), o princípio da justa indenização foi restaurado na Constituição de 1946 e repetido em todas as Cartas Fundamentais que lhe sucederam.

Em todos os tempos coube à lei ordinária definir quais os critérios objetivos a serem observados, no caso concreto, para definir qual era a justa indenização. O Decreto 4.956, de 1903, art. 31, §§2º, 5º e 7º, afirmava que a indenização teria por base o imposto predial, não podendo ser inferior a dez, nem superior a quinze vezes o valor locativo, do mesmo modo que não podia ser inferior à oferta do expropriante, nem superior ao preço pedido pelo expropriado. O Decreto-Lei 3.365, de 1941, art. 27, parágrafo único, seguia a mesma diretriz, modificando o limite máximo para vinte vezes o valor locativo, sem referência aos valores aludidos pelas partes. Por sua vez, o Decreto-Lei 554, de 1969, que regulava a desapropriação para fins de reforma agrária, estipulava que seria justa a indenização correspondente ao valor do imóvel declarado pelo expropriado para fins de imposto territorial rural (ITR) ou o preço encontrado em avaliação do expropriante, caso julgasse elevado o montante declarado pelo expropriado.

Pois bem. Nos dias atuais a Constituição de 1988 afirma em seu art. 184 que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária depende de prévia e justa indenização, preservando, assim, a tradição constitucional de positivar os princípios da anterioridade e da justiça indenizatória. Por sua vez, é o art. 12 da Lei 8.629, de 1993, sob comento, que tem a finalidade de regulamentar a Carta Magna e definir, objetivamente, qual deve ser a justa indenização. Por força do referido dispositivo, **considera-se justa a indenização que corresponda ao preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade**.

A lei considera que o proprietário será justamente indenizado se ele receber pelo imóvel quantia equivalente à que obteria no mercado, observada a lei da oferta e da procura, caso estivesse negociando com particulares um contrato de compra e venda.

Segundo as lições de economia, **mercado** é o cenário no qual os agentes econômicos, notadamente de natureza privada, procedem à troca de bens ou ser-

viços por uma determinada unidade monetária (compra e venda) ou por outros bens (permuta), exercendo a autonomia da vontade para estabelecer o preço do negócio, consideradas as variantes da oferta (qualidade e quantidade do produto) e a capacidade de aquisição ou poder de compra (extensão do grupo consumidor e sua disponibilidade financeira).

O **preço de mercado** é apenas uma de muitas formas de estabelecer a quantia monetária equivalente a um bem. Existem outros como valor histórico, valor venal, valor intrínseco, valor locativo, valor tributário, valor de produção, valor agregado, etc.

Portanto, quando o art. 12 da Lei 8.629, de 1993 afirma que a justa indenização deve corresponder ao preço de mercado do imóvel, está ela determinando que o expropriante deve pagar o preço equivalente àquele que seria honrado por um particular que estivesse adquirindo o bem de raiz por meio de uma compra e venda livremente pactuada, segundo os preços normalmente praticados na região. É um preço que, uma vez recebido pelo expropriado, possibilita-lhe adquirir outro imóvel de características semelhantes situado nas redondezas.

Válido destacar, a propósito, a definição da Associação Brasileira de Normas Técnicas, que, ao regulamentar os procedimentos para a avaliação de bens, define valor de mercado como a *“quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, numa data referência, dentro das condições de mercado vigentes”* (item 3.44 - NBR 14.653:1:2001).

Deve-se observar, também, a determinação contida na lei no sentido de que o preço de mercado seja aferido levando em consideração a **totalidade do imóvel**. Como se diz no interior do Brasil, há que ser identificado o preço do imóvel caso fosse vendido “de porteira fechada”, tido como um todo orgânico, independentemente do valor específico da terra nua, das acessões naturais ou de cada benfeitoria. Isto porque na maioria dos casos a soma do valor intrínseco de cada um destes elementos (terra, acessões e benfeitorias) não corresponde ao preço de mercado, podendo ficar aquém ou superá-lo. Imagine-se o caso de um imóvel de extensão módica que conte com benfeitorias de alvenaria, irrigação, drenagem e nivelamento do solo, melhoramentos estes que ao serem considerados isoladamente pelo custo de implantação e somados ao valor intrínseco da terra nua não reproduzem o valor de mercado do imóvel, pois o valor agregado decorrente da otimização dos fatores de produção faz com que o preço de mercado de tal imóvel seja muito superior ao valor intrínseco do bem. Doutra banda, tenha-se em mente a hipótese de um grande latifúndio semi-virgem que contém poucas benfeitorias. Neste caso, diante da grande extensão do imóvel (o que obviamente exige mais dinheiro para adquiri-lo) e da necessidade de emprego de muito capital para torná-lo lucrativo (que é o fim precípua da iniciativa privada),

aliado à pequena quantidade de consumidores com poder de compra interessados em adquirir um imóvel com estas características, o valor de mercado do imóvel será muito inferior ao valor intrínseco da terra nua somado ao custo de implantação das benfeitorias.

No primeiro exemplo citado acima, a alta qualidade do imóvel e sua aptidão para a imediata geração de lucros, jungida à amplitude do grupo consumidor interessado em adquirir um imóvel deste jaez (já que por ser um imóvel de extensão módica não exige tanto capital para a sua aquisição), faz com que o preço de mercado do imóvel seja elevado.

No segundo exemplo, contudo, ante a baixa qualidade do imóvel e a necessidade de grande aporte financeiro para aquisição e produção (o que restringe o grupo consumidor), o preço de mercado do bem acaba sendo subestimado.

Foi firmado nestas premissas de natureza econômica, orientadoras do preço de mercado, que o legislador determinou que o valor do imóvel fosse identificado considerando a **totalidade** do prédio rústico, de modo que o bem de raiz seja visto como um todo único e indivisível decorrente da amálgama entre terra nua, acessões naturais e benfeitorias, tornando-se **irrelevante** o valor isolado de cada um destes elementos. A prática revela que nas negociações privadas não se costuma definir o preço da compra a partir do somatório do valor específico de cada um dos elementos do imóvel (terra, acessões e benfeitorias), mas a partir da visão geral que se tem do imóvel. O que importa é o valor de mercado do imóvel em sua totalidade.

Apenas para reforçar a ideia de que o imóvel deve ser visto como um todo, o legislador fez questão de deixar claro que o preço de mercado já abrange: i) terras; ii) acessões naturais; iii) matas e florestas e, iv) benfeitorias indenizáveis.

É possível perceber que o legislador não foi técnico neste ponto e que a ampla enumeração dos elementos integrantes do imóvel tem a nítida finalidade de determinar que a superfície do solo e **tudo quanto nele se contém** sejam observados pelo avaliador para a **caracterização geral** do imóvel expropriando, antes de investigar transações envolvendo imóveis **semelhantes** que servirão de paradigma para a fixação do preço de mercado do bem a ser adquirido pelo Estado.

Pode-se afirmar que houve imprecisão técnica do legislador porque, segundo o Código Civil e a doutrina respectiva, as acessões naturais são formas de aquisição imobiliária decorrente da aluvião, da avulsão, da formação de ilhas e do álveo abandonado, que já estariam abrangidas pelo termo “terras”. Ademais, caso a técnica jurídica tivesse sido empregada com exatidão, as acessões artificiais, a saber, plantações e construções, seriam desconsideradas quando da caracterização geral do imóvel, embora estes elementos, algumas vezes, sejam relevantes para o mercado.

Pela lei, portanto, não se deve atribuir um valor específico a cada um dos elementos formadores do imóvel (terra nua, acessões e benfeitorias), para depois somá-los. Pelo contrário. A lei manda que o imóvel seja considerado em sua totalidade e, por isso, qualificado e avaliado como um todo. Os diversos elementos específicos componentes do imóvel devem servir de norte apenas para a pesquisa comparativa, permitindo encontrar imóveis semelhantes que tenham sido negociados no mesmo mercado.

Crítérios legais para definição do valor do imóvel

Os incisos do art. 12 estão a revelar que na pesquisa de mercado visando definir o preço do imóvel o avaliador deverá procurar por transações que se aproximem ao máximo do imóvel expropriando, observadas suas características geográficas e funcionais.

O Incra realiza a avaliação do imóvel na fase administrativa do processo de desapropriação. As diretrizes contidas no dispositivo legal em análise constam do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, o qual foi aprovado pela Norma de Execução Incra/DT nº 52, de 25 de outubro de 2006.

Localização do imóvel

Por ocasião da pesquisa de mercado devem ser buscados negócios envolvendo imóveis com localização aproximada do expropriando, pois imóveis situados perto de centros urbanos e de rodovias asfaltadas, o que facilita o escoamento da produção, valem mais que aqueles outros localizados em rincões esquecidos. Caso o imóvel expropriando e o paradigma estejam em situações distintas ocorrerá um falseamento da realidade mercadológica.

Aptidão agrícola

De igual modo, deve ser observada a aptidão agrícola, vez que certos imóveis são vocacionados para a pecuária e outros para a agricultura, e mesmo que tenham a mesma aptidão, pode ser que um já esteja desmatado, nivelado e gradeado, encontrando-se pronto para o plantio, ao passo que o outro pode estar integralmente coberto por mata nativa, exigindo altos investimentos e muito tempo para preparar o solo, o que, sem dúvida, também reflete no preço de mercado.

Dimensão do Imóvel

Deve-se ter em mente, ainda, a dimensão do imóvel, pois imóveis menores possuem maior negociabilidade, enquanto grandes latifúndios têm dificuldade para encontrar comprador, o que diminui o valor por hectare de imóveis com maiores dimensões. Como consequência, para fins da constituição das amostras que servirão de parâmetro para a avaliação do imóvel, deverão ser levadas em consideração imóveis com dimensões semelhantes.

Neste ponto, vale destacar que a indenização deve corresponder, sempre, à área medida, por ser a área que retrata com fidelidade o bem que está sendo adquirido pelo Estado, que somente é obrigado a pagar por aquilo que está ingressando em seu patrimônio. Se a área medida for **menor** que a registrada, a presunção *juris tantum* de veracidade do registro cede diante da prova contemporânea, realizada com métodos modernos de medição, que revelam a imprecisão do registro imobiliário. Ademais, o particular estava obrigado por lei a promover ao georreferenciamento do imóvel e a promover a retificação do registro (Lei 6.015/73, art. 176, §3º e seguintes, art. 225, §3º). Não o fazendo, não pode ser beneficiado por sua própria torpeza.

Noutro giro, se a área medida for **maior** que a registrada, a parcela da indenização correspondente à diferença de áreas deverá ficar bloqueada em juízo até que o interessado promova a retificação do registro nas vias próprias, pois pode ser que a fração excedente ao registro pertença a terceiro ou caracterize terra devoluta apossada irregularmente. Tal solução é prevista no parágrafo único do art. 34 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, segundo o qual havendo dúvida fundada sobre o domínio “o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo”.

Área ocupada e Ancianidade das posses

Outro elemento a ser observado pelo avaliador refere-se à existência de posseiros na área e à ancianidade dessas posses, como fator de depreciação do valor do imóvel. Considere-se o caso de um latifúndio abandonado que paulatinamente foi ocupado por algumas famílias de trabalhadores rurais. Tendo em vista que alguns dos posseiros podem ter preenchido os requisitos da usucapião, ao passo que a retirada dos demais demandará tempo e dinheiro com ações judiciais, poucas serão as pessoas interessadas em adquirir um imóvel destes, fato que necessariamente faz cair o preço de mercado do imóvel. Portanto, se o prédio expropriando tem metade de sua área ocupada por posses agrárias com mais de ano e dia, este imóvel valerá no mercado muito menos do que outra gleba que não sofreu nenhum tipo de turbação.

Cabe destacar que a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça considera necessária a aplicação do fator de depreciação decorrente da Ancianidade das posses e da ocupação por posseiros, sob pena de violação do art. 12, IV, da Lei nº 8.629, de 1993. De acordo com a Corte Superior: “o art. 12, IV, da Lei 8.629, de 1993 é *peremptório* ao indicar a posse e sua ancianidade como fatores de depreciação a serem observados pelo julgador” (EDcl no AgRg no Ag 1.228.051/MA, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 4/3/2011).

Funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias

A lei determina, também, que o avaliador atente para as benfeitorias quando estiver procedendo à pesquisa de mercado. Benfeitorias que aperfeiçoam a produção e contam com pouco tempo de uso, estando bem conservadas, tendem a elevar o preço de mercado do imóvel. Noutra vértice, benfeitorias antigas, supérfluas e mal conservadas mostram-se quase que irrelevantes para a fixação do preço da avença entre particulares.

Como se percebe, a lei determinou expressamente que o avaliador, quando estiver procedendo à pesquisa de mercado, deve observar todos os elementos que produzem reflexos diretos na **lei da oferta e da procura** e fazem com que o preço de mercado oscile para cima ou para baixo. E esta caracterização geral a ser respeitada não se restringe ao imóvel desapropriado, estendendo-se às transações paradigmáticas. Não é demais lembrar que as benfeitorias do imóvel desapropriado apenas são mensuradas para fins da operacionalização do pagamento, que deve ser realizado em dinheiro e não em títulos da dívida agrária.

Embora não tenha afirmado expressamente, a estrutura da norma revela que o legislador impôs ao avaliador a aplicação do **método comparativo**, em que se promove a pesquisa de mercado identificando transações imobiliárias ocorridas em um mesmo nicho econômico, privilegiando-se os negócios que envolvam imóveis semelhantes ao expropriando.

Feita a homogeneização das amostras, extrai-se o preço por hectare. Este valor já reflete o preço do imóvel em sua totalidade, abrangendo não só a terra, mas também as acessões e benfeitorias. Como as amostras utilizadas como paradigmas continham preços para imóveis dotados de acessões e benfeitorias semelhantes às do imóvel expropriando, é lógico que tais preços já trazem em si a valoração das acessões e benfeitorias.

É por tal razão que o preço por hectares apontado após a homogeneização deve apenas ser multiplicado pela área medida do imóvel expropriando. Esta operação já revelará o preço de mercado do bem.

Ora, se o preço por hectare, encontrado após a pesquisa de campo e homogeneização das amostras, já revela o preço de mercado do imóvel em sua totalidade, abrangidas as acessões e benfeitorias, promover uma nova avaliação específica das benfeitorias do imóvel expropriando, para **somar** ao valor por hectare encontrado anteriormente, implica notório *bis in idem*. Isto porque as acessões e benfeitorias estariam sendo sopesadas duas vezes. A primeira, quando elevaram o preço das amostras paradigmáticas. A segunda quando elevam o preço do imóvel expropriando.

A **única** hipótese em que se mostra cabível a avaliação específica das benfeitorias do imóvel expropriando para somar ao preço por hectare resultante da pesquisa de mercado encontra-se nos casos em que a investigação mercadológica localizou apenas amostras de imóveis totalmente desprovidos de benfeitorias e acessões. Neste caso, a pesquisa apontaria apenas o preço de mercado da terra nua, e não o preço de mercado de imóveis em sua totalidade.

Portanto, quando as amostras envolvem imóveis dotados de benfeitorias e acessões semelhantes ao imóvel expropriando, a pesquisa de mercado revelará um preço médio que já as abrange, de modo que promover a avaliação específica das benfeitorias do expropriando para somar ao valor resultante do preço médio de mercado resultará em *bis in idem*. Todavia, quando as amostras forem restritas a imóveis desprovidos de benfeitorias, o preço médio de mercado revelará apenas o preço da terra nua, tornando-se necessário promover à avaliação específica das benfeitorias do imóvel expropriando.

É por esta razão que o §1º do art. 12 da Lei 8.629, de 1993 determina que, uma vez encontrado o preço de mercado do imóvel em sua totalidade, pelo método comparativo, o valor das benfeitorias do imóvel expropriando deve ser **subtraído, deduzido, abatido**, do preço de mercado do imóvel. O §1º em questão não deixa dúvida. Uma vez encontrado o preço médio de mercado do imóvel, **não** se pode somar, acrescer, adicionar a este o valor das benfeitorias, porque esta cifra deve ser deduzida (subtraída, abatida) justamente porque já está dentro do preço médio de mercado. Esta operação (dedução do valor das benfeitorias) serve apenas para separar o que será pago em TDA daquilo a ser indenizado em dinheiro. Como já ressaltado pelo e. STJ, se a lei impõe determinada metodologia para a elaboração do laudo (tal como *in casu*, em que a lei manda fazer a **avaliação conjunta** de terra e benfeitorias pelo **método comparativo** para depois **subtrair** o valor das benfeitorias), o distanciamento desta metodologia por parte do perito implica nulidade do laudo.

Destarte, há que se ter em mente que, por força do §1º do art. 12 da Lei 8.629, de 1993, após encontrar o preço global do imóvel, deve ser subtraído o valor específico das benfeitorias apenas para definir o modo de pagamento, que, no caso das benfeitorias não será feito em títulos da dívida agrária, mas em dinheiro.

Critério temporal para aferição do valor do imóvel

Questão relevante refere-se à **data-base** de aferição do preço de mercado do imóvel expropriando. Tanto o *caput* quanto o §1º do art. 12 afirmam que a indenização deve refletir o preço **atual** de mercado do bem de raiz.

Doutrina e jurisprudência divergem acerca do contexto em que deve ser aferida esta atualidade, que pode referir-se à data: i) do decreto declaratório de

interesse social; ii) da imissão na posse; iii) do laudo judicial; ou, iv) da sentença. Rogada *venia* àqueles que divergem, entende-se aqui que a indenização deve corresponder ao preço de mercado do imóvel expropriando **na data da imissão na posse**, pois foi nesta data que o expropriado foi privado do poder de fato sobre o bem de raiz. Se no tocante aos juros compensatórios a jurisprudência entende que os tais devem fluir a partir da imissão na posse, por ser a data que o expropriado perdeu a disponibilidade do imóvel, a mesma lógica deve orientar a fixação da data-base para a indenização.

Ocorre que a avaliação do imóvel (administrativa ou judicial) não ocorre no ato da imissão na posse, razão pela qual tal data deve ser considerada a data de referência da avaliação. Vale dizer: a avaliação do imóvel deverá reportar-se às características do bem na data da imissão na posse.

Nesse contexto, deve ser destacado que, observado o rito sumário previsto na Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, a imissão na posse ocorrerá em, no máximo, 48 horas após o ajuizamento da ação (art. 6º, I). Assim, cumprida tal sistemática, é lícito afirmar que o valor da oferta, e, portanto, da avaliação administrativa, presumivelmente representa o valor atual de mercado do imóvel no momento da imissão na posse. A propósito, destaque-se que para assegurar a contemporaneidade do valor da oferta à imissão na posse, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, prevê *que “por ocasião do ajuizamento da ação de desapropriação, se não for possível assegurar a contemporaneidade do valor ofertado a partir do LVA elaborado, será realizada nova vistoria e lavrado novo laudo”*.

Ademais, cumprido o rito sumário previsto na Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, tem-se que a eventual realização de perícia judicial também não deverá ocorrer em prazo muito distante da avaliação administrativa e da própria imissão na posse, uma vez que seu prazo de conclusão não poderá exceder a 60 dias (§ 2º, art. 9º).

É por esta razão que o art. 12, §2º, da na Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993 afirma que a indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia. O legislador presume que a norma será respeitada e a perícia será concluída em até 90 (noventa) dias da propositura da demanda.

Se a lei for violada, afrontando-se o rito sumaríssimo imposto pelo sistema, e a perícia for realizada anos depois da imissão na posse, o juiz não pode fazer a interpretação isolada e literal do art. 12, §2º, da na Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, e aceitar o valor aferido na data de elaboração do laudo pericial. Tal procedimento pode configurar ofensa ao princípio da justa indenização, uma vez que o valor do imóvel incorporará valorização (ou até desvalorização) posterior ao momento em que o bem foi efetivamente retirado do

patrimônio do expropriado.

Ao determinar a realização de prova pericial, o magistrado deverá determinar que o perito indique o valor do imóvel para a data da imissão na posse, pois é esta data-base almejada pelo sistema jurídico positivado.

Nesse contexto, é provável que as características do imóvel aferidas na avaliação administrativa realizada pelo Incra sejam aquelas que mais se aproximem daquelas existentes no momento da imissão na posse. Não sendo possível utilizar as informações da avaliação administrativa, a perícia judicial deverá reportar-se, por exemplo, a análises ocorridas em imóveis semelhantes e existentes na referida época, além de cotações históricas divulgadas por órgãos oficiais.

Assim, é equivocado o entendimento jurisprudencial que aplica de forma automática a literalidade do art. 12, § 2º da Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, para concluir que *“como regra, o predicado da contemporaneidade da indenização por desapropriação deve observar o momento da avaliação judicial do perito, sendo desimportante a data do decreto de utilidade pública ou a data da imissão na posse”*.

Com relação a esse tema, deve ser destacado que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça expressamente admite que tal entendimento deve ser afastado quando houver grande lapso temporal entre a imissão na posse e a prova técnica, ou grande valorização imobiliária injustificada. Confira-se os precedentes:

ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAIS EM DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL DENOMINADO COPAL. JULGADO RECORRIDO QUE ACOLHEU A PROVA TÉCNICA QUE CONFIRMOU A OFERTA ADMINISTRATIVA JÁ INICIALMENTE DEPOSITADA. (...) CONTEMPORANEIDADE DA AVALIAÇÃO COM O LAUDO PERICIAL. PRECEDENTES (...)

(...)

3. A jurisprudência deste STJ já se consolidou pela contemporaneidade do valor da indenização com a data da pericial, **critério que somente pode ser excepcionado quando houver grande lapso temporal entre a imissão da posse e a prova técnica, e ainda, grande valorização imobiliária injustificada.**

(...)

7. Recursos Especiais das expropriadas e do INCRA conhecidos em parte, negando-lhes provimento na parte conhecida, em consonância com o parecer ministerial.

(REsp 1306051/MA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/05/2018, DJe 28/05/2018)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL DOS EXPROPRIADOS. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. LONGO PERÍODO DE TEMPO TRANSCORRIDO ENTRE A IMISSÃO PROVISÓRIA NA POSSE E A DATA DA CONFEÇÃO DO LAUDO PERICIAL. EXACERBADA VALORIZAÇÃO DO BEM. JUSTO VALOR DO IMÓVEL AFERIDO NA DATA DA IMISSÃO NA POSSE. EXCEPCIONALIDADE ADMITIDA PELA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA.

1. Em regra, nas demandas expropriatórias, o valor da indenização deve ser contemporâneo à avaliação do perito judicial.

2. Excepcionalmente, porém, a jurisprudência do STJ tem admitido a mitigação dessa diretriz avaliatória quando, em virtude do longo período de tempo transcorrido entre a imissão na posse e a data da avaliação, a exacerbada valorização do imóvel possa acarretar no enriquecimento sem causa do proprietário expropriado.

3. No caso concreto, após o transcurso de mais de nove anos entre a data da imissão na posse e última avaliação, o imóvel valorizou-se em mais de 400%, cujo montante não se amolda ao conceito de preço justo, já que a garantia constitucional insculpida no inciso XXIV do art. 5º da CF impõe à Administração Pública o dever de ressarcir ao expropriado pela quantia que representou seu efetivo desfalque patrimonial, e não o de promover seu enriquecimento sem causa.

4. Recurso especial dos expropriados a que se nega provimento.

(REsp 1347230/TO, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/08/2017, DJe 18/08/2017)

Cobertura Vegetal

Um ponto que já foi objeto de acirrados debates na jurisprudência refere-se à indenização da cobertura vegetal. Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou o entendimento de que para desapropriações ajuizadas antes de 1997 é possível a indenização em separado da cobertura florística, **desde que a mesma estivesse sendo explorada legalmente por ocasião da propositura da demanda.** Para tanto, é necessário que o expropriado tenha plano de manejo aprovado pelo órgão ambiental, vigente e em execução, e que não se trate de madeira proibida de corte (área de preservação permanente, espécies raras,

mata atlântica, etc.). Para as desapropriações propostas a partir de junho de 1997 é completamente vedada, em qualquer hipótese, a indenização em separado da vegetação nativa.

Deve-se lembrar que a indenização norteia-se pelo preço de mercado, ao passo que nas áreas de expansão agrícola, senão em todo o país, a existência de vegetação nativa no imóvel além do mínimo exigido em lei é fator de depreciação, pois quem adquire um imóvel rural pretende torná-lo produtivo e obter lucro, e para tanto é necessário derrubar a mata nativa e preparar o solo, o que exige elevado investimento financeiro. Portanto, a indenização em separado da vegetação, sem que a mesma esteja sendo explorada economicamente, é uma nítida afronta à lei da oferta e da procura que define o preço de mercado.

Passivo Ambiental

Não raro, os imóveis incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária por meio da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade possuem considerável grau de degradação ambiental, materializado, por exemplo, na ausência ou insuficiência da reserva legal ou no desmatamento de áreas de preservação permanente, bem como pela utilização de técnicas inadequadas de manejo e conservação dos solos, o que inclusive pode ter acarretado a existência de multas e a imposição de recuperação de danos ambientais.

Em virtude da natureza *propter rem* das obrigações de caráter ambiental, o Incra - quando desapropria um imóvel e o incorpora a seu patrimônio - acaba por assumir a responsabilidade pela recuperação ambiental, arcando com os custos daí decorrentes.

Por isso, considera-se “passivo ambiental” a expressão em valores monetários dos custos para promoção da recuperação ambiental e adequação do imóvel à legislação ambiental. A existência de passivo ambiental no imóvel a ser desapropriado representa, assim, um fator de depreciação de seu preço de mercado, pois um imóvel com certo grau de degradação ambiental vale menos que um imóvel igual, sem esta degradação.

A propósito do tema, o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra utilizado para balizar a avaliação do valor do imóvel na fase administrativa do processo de desapropriação, prevê que deverão ser estimados o custo de recuperação das áreas degradadas, das áreas de preservação permanente e recomposição da reserva legal, os quais deverão constar do Laudo de Vistoria e Avaliação:

“Deve ser estimado o custo da recuperação de áreas degradadas ocasionadas pela utilização de técnicas inadequadas de manejo e conservação dos solos. Deverão ser estimados os custos de recuperação das Áreas de Preservação Permanente que foram total ou parcialmente suprimi-

das sem a devida autorização do órgão ambiental competente (artigo 4º da Lei 4771/65, com redação dada pela MP 2166/67, de 24/09/01). Também devem ser estimados os custos de recuperação das Áreas de Reserva Legal que estejam com sua vegetação suprimida ou que não estejam sendo devidamente utilizadas sob regime de exploração florestal (artigo 16 da Lei 4771/65, com redação dada pela MP 2166/67, de 24/09/01). Caso inexistir área de Reserva Legal no imóvel, deve ser calculado o custo de recuperação de sua vegetação. Nos casos em que haja a comprovação da recuperação das referidas áreas, com projeto técnico protocolado junto ao órgão ambiental competente, cujo cronograma esteja sendo devidamente cumprido (artigo 44 da lei 4771/65, com redação dada pela MP 2166/67, de 24/09/01), deverão ser calculados apenas os custos referentes à recuperação das fases a serem cumpridas.(...) **Os custos advindos dos cálculos referentes à recuperação deverão ser citados em separado no Laudo de Vistoria e Avaliação.”**

Deve ser destacado que a edição da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a qual revogou o antigo Código Florestal - citado no Manual de Obtenção - não implica modificações no entendimento do Incra no que diz respeito ao passivo ambiental, mas apenas a observância dos novos parâmetros normativos para cálculo dos custos de recuperação dos danos e adequação ambiental dos imóveis.

Ademais, a nova Lei explicitou a natureza *propter rem* das obrigações dela decorrentes, estabelecendo no § 2º do art. 2º o seguinte:

Art. 2º 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.

§ 1º Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso II do art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais.

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Não bastasse a regra geral, aplicável a todas as obrigações relacionadas à proteção das florestas, a Lei nº 12.651, de 2012, também explicita a natureza real da obrigação de recuperar as áreas de preservação permanente e de reserva legal, nos seguintes termos:

Art. 7º A vegetação situada **em Área de Preservação Permanente** deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

(...)

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, **área de Reserva Legal** em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal.

§ 1º A obrigação prevista no *caput* tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

É bastante frequente que os expropriados contestem, no âmbito da ação de desapropriação, a dedução do valor correspondente ao passivo ambiental, sendo o tema objeto de intensa judicialização em todo o país e recorrentes os recursos abordando a questão.

Contudo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça orienta-se no sentido de que o desconto do valor referente ao passivo ambiental deve ser realizado. Confira-se os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. SÚMULA 102/STJ. IMÓVEL EXPROPRIADO. DIVERGÊNCIA. ÁREA REGISTRADA E ÁREA MEDIDA. RETENÇÃO. DIFERENÇA. PASSIVO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. DEDUÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. CABIMENTO.

(...)

5. No que tange à área indenizável, é incontroverso que a dimensão do imóvel medida e desapropriada pelo Incra é superior ao que se registrou em nome do expropriado. Considerando que o Poder Público expropriou efetivamente a área integral e que haverá de pagar por ela, é devida indenização relativa a toda essa área. Entretanto, é também certo que a indenização sobre a diferença entre a área medida e a registrada deverá permanecer em juízo até que se identifique o real proprietário, nos termos do art. 34, parágrafo único, do DL 3.365/1941.

6. A jurisprudência do STJ está firmada, pelo menos desde 2002, no sentido de que a recuperação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, assim como outras incumbências incidentes sobre o imóvel e decorrentes da função ecológica da propriedade, constitui obrigação propter rem; portanto, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado.

Precedentes (...) Sendo assim, nada mais justo do que realizar o desconto decorrente de passivos ambientais do valor da indenização.

7. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1307026/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2015, DJe 17/11/2015)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. VALOR INDENIZATÓRIO. LAUDO PERICIAL. CONTEMPORANEIDADE. EXCLUSÃO DA DEDUÇÃO DO PASSIVO AMBIENTAL. VIOLAÇÃO A NORMATIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF. VIOLAÇÃO A NORMATIVOS FEDERAIS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO ACERVO PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. CARÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. FUNDAMENTAÇÃO INATACADA. SÚMULA 283/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE TEXTO ARGUMENTATIVO. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. PASSIVO AMBIENTAL. POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO. CASO CONCRETO.

(...)

1. **Relativamente ao passivo ambiental, com base na premissa de que a indenização “justa” deve expressar não um sentimento de “justiça” mas o de “justeza”, isto é, o de conformidade exata para que o ente desapropriador não pague mais do que vale o imóvel e que o desapropriado não receba menos do que aquilo a que tem direito, é razoável afirmar que a desapropriação de bem imóvel com esse tipo de ônus importará a sua transferência ao Poder Público, motivo por que o custo dele não pode deixar de ser abatido no preço pago, pena de ocorrer um enriquecimento ilegal do particular-desapropriado.**

4. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento.

(AREsp 1273135/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2018, DJE 18/05/2018)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. INDENIZAÇÃO. VALOR. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. ABATIMENTO. CUSTOS DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL. BENFEITORIAS. NÃO LICENCIADAS. NÃO INDENIZABILIDADE. JUROS COMPENSATÓRIOS. ADI 2.332. RESP REPETITIVO 1.116.364/PI. JUROS MORATÓRIOS. RESP REPETITIVO 1.118.103/SP. TDA. INCIDÊNCIA. TERMO FINAL. EFETIVO PAGAMENTO. HONORÁRIOS. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

1. Inexiste contrariedade ao art. 535 do CPC/1973 quando a Corte de origem decide clara e fundamentadamente todas as questões postas a seu exame. Ademais, não se deve confundir decisão contrária aos interesses da parte com ausência de prestação jurisdicional.

2. A área de preservação permanente em desapropriação direta é indenizável desde que excluídos valores considerados a título de sua exploração comercial ou cobertura vegetal.

3. A área de reserva legal em desapropriação direta é indenizável, devendo ser excluídos, caso inexistir plano de manejo aprovado, valores considerados a título de sua exploração comercial ou cobertura vegetal.

4. Os custos com a recuperação ambiental de áreas comprovadamente degradadas devem ser descontados da indenização.

5. Benfeitorias edificadas em área de preservação permanente sem o devido licenciamento não são indenizáveis. Antes, o ilícito ambiental acarretará ônus ao expropriante, decorrentes de sua

recuperação, que deverão ser abatidos da indenização.

(...)

9. Recurso especial interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido para: i) afastar a indenização sobre benfeitorias erigidas em áreas de preservação permanente ou sem a devida licença; e ii) determinar o desconto do valor da indenização dos custos decorrentes da necessidade de recuperação ambiental das áreas comprovadamente prejudicadas.

(REsp 1583705/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/03/2018, DJe 04/04/2018)

Laudo de Avaliação – Anotação de Responsabilidade Técnica

Seguindo-se na análise da norma, preceitua o §3º do art. 12 da Lei 8.629, de 1993, que o laudo de avaliação deve ser subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

A lei visa coibir abusos identificados no passado tendentes à superavaliação do imóvel e à lesão do erário. Por outro lado, visa imprimir maior qualificação técnica ao laudo, vez que já foram identificados laudos feitos por médicos, advogados ou secundaristas.

Veja-se que tais impropriedades não existiam apenas na esfera administrativa, mas também na judicial, pois alguns juízes nomeavam como peritos pessoas sem habilitação técnica legal. Portanto, a lei tem seu comando normativo voltado tanto para o laudo administrativo prévio, quanto para o laudo judicial. Ora, se todo o art. 12, com seus incisos e parágrafos, rege a atuação administrativa e judicial na fixação da justa indenização, não faz nenhum sentido, *data venia*, afirmar que o §3º em questão destina-se apenas ao laudo administrativo, se não há nada na norma que permita tal conclusão.

Diga-se, por fim, que tendo em vista a elevada qualificação do laudo de avaliação prévio elaborado pelo expropriante, firmado por profissional habilitado e acompanhado por ART, o Judiciário tem encontrado amparo para privilegiar o laudo administrativo em detrimento do laudo judicial, quando este não tem a mesma consistência técnica.

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

O artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, consagra princípio fundamental do direito agrário nacional: **o da destinação preferencial das terras públicas rurais federais, estaduais e municipais para execução do plano de reforma agrária.** Segundo Lima: “Há, pois, um disciplinamento jurídico para a utilização das terras públicas e elas não podem ficar inertes, improdutivas, daí o princípio da sua utilização obrigatória, nos termos da legislação vigente.”¹⁰³

O fundamento da validade da referida norma é o artigo 188 da Constituição Federal, que dispõe que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.”

Em um país como o Brasil, que a despeito de sua dimensão territorial, apresenta um problema de distribuição de suas terras que remonta ao tempo do Império, a norma em questão se apresenta como da mais alta relevância social, merecendo, portanto, toda a atenção dos agentes públicos responsáveis pela sua aplicação.

O presente comentário dará um enfoque especial à importância dessa norma, bem como, da sua aplicação, a título de contribuição para o direito agrário pátrio.

O problema atual de distribuição de terras no país nada mais é do que “*uma dívida não resgatada*” do passado¹⁰⁴. Com efeito, já em sua colonização, o primeiro passo para o problema latifundiário no Brasil foi dado, quando em 1531 o Governo português doou ao colonizador Martin Afonso de Souza 100 léguas de

103 - LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário: o do Uso da Terra Pública*, art. 97; *Estatuto da Terra*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 5.

104 - LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Terra Prometida: Uma História da Questão Agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 67.

terras, que naquela época correspondia a nada menos do que 660 km¹⁰⁵.

A situação não se alterou com o primeiro regime de distribuição de terras adotado, denominado de regime sesmarial. As sesmarias consistiam, em síntese, na concessão de terras a eventuais interessados, inclusive, com a possibilidade de transmissão *causa mortis*, com as obrigações de colonizá-las, ter nela a sua morada habitual e cultura permanente, demarcar os seus limites e ainda pagar os tributos. Caso descumpridas estas obrigações no prazo de dois anos, as terras concedidas poderiam ser retomadas e transferidas a outras pessoas.

Segundo relatam historiadores, este sistema influenciou o processo de latifundização até hoje existente no país, já que as concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar a gleba em toda a sua extensa área, e, não raro, descumpriam as obrigações assumidas, restringindo-se apenas ao pagamento dos impostos (MARQUES, 2005, p. 30).

Com a extinção desse regime em 17 de julho de 1822, apenas cerca de 28 anos depois, foi editada, em 18 de setembro de 1850, a primeira lei sobre terras, a Lei nº 601, conhecida como a “Lei de Terras”, que teve como principais objetivos: proibir a investidura no domínio de terras devolutas, salvo por compra e venda; outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigente; e assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica.

Não obstante os pontos positivos da lei, notadamente a definição do instituto de “terras devolutas” e o não reconhecimento da posse como forma de aquisição dessas terras, a mesma não teve o condão de solucionar o problema relacionado com a distribuição desigual de terras no país.

A esperança de democratização da estrutura fundiária anunciada com a abolição da escravatura e a proclamação da República em 1889 logo se esvaiu. O projeto de modernização da política fundiária anunciado por Rui Barbosa, então Ministro das Finanças, de colocar as terras no mercado e criar um cadastro geral, base para um imposto territorial, e distribuir terras para os mais necessitados, foi derrubado pela ala política mais conservadora, detentora dos grandes latifúndios no país¹⁰⁶

Dá-se, assim, uma perfeita conjunção do ideário liberal com as condições preconizadas pelo conservadorismo tradicional brasileiro na consolidação de uma ordem agrário-conservadora. Os pressupostos

105 - MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. Goiânia: AB, 2005, pp. 28-29

106 - LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos., Op Cit, pp. 71-74

clássicos do liberalismo – constitucionalismo, representação, divisão de poderes, alternância política e inclusive o federalismo – são formalmente adotados. Entretanto, reforça-se a dominação sobre os grupos sociais subordinados e consolidam-se os instrumentos de exploração de grande massa de trabalhadores, predominantemente agrários, do país. A federação e a representação local são relidos pela elite política brasileira em sentido regressista, capaz de sustentar por quase quarenta anos, até 1930, um eficiente pacto de governação oligárquico, estritamente conservador, expresso na política dos governadores e do coronelismo local.¹⁰⁷

Este sistema de concentração de extensas áreas, na grande maioria dos casos, improdutivas, nas mãos de poucos (latifúndios), acabou por gerar, já naquela época, uma grande massa campesina excluída dos direitos mais fundamentais, relacionados com o acesso à terra.

Mobilidade geográfica e rigidez social, adversidades naturais e injustiças sociais compunham um quadro propício para inflamar as imaginações, ruminar murmurações e acalantar revoltas. Uma grande massa flutuante de gente desvairada e desenraizada tendia a promover movimentos de desconfiança ou de rebeldia aberta contra a ordem plantacionista. Contra a fome e a miséria a massa de sertanejos, matutos, caipiras ou tabaréus - em suma, o campesinato brasileiro - tendia a reagir sob duas formas: com “a formação de grupos de cangaceiros que lutam de armas nas mãos, assaltando fazendas, saqueando comboios e armazéns de víveres nas cidades e vilas” ou com “a formação de seitas de místicos - os fanáticos - em torno de um beato ou conselheiro, para implorar dádivas aos céus e remir pecados, que seriam as causas de sua desgraça”.¹⁰⁸

Deste contexto surge a importância histórica do marco legislativo instaurado com a previsão do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, ao consagrar princípio fundamental do direito agrário, consistente na destinação preferencial das terras públicas rurais para execução de planos de reforma agrária, visando resgatar, assim, essa dívida da distribuição desigual de terras deixada pelos antepassados, através da implantação dessa política pública.

Segundo o Estatuto da Terra, “considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.”¹⁰⁹

107 - LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Op. Cit, p. 79

108 - FACÓ, apud LINHARES e TEIXEIRA DA SILVA, 1999, p. 83.

109 - Art. 1º, § 1º, da Lei nº 4.504/1964.

Em definição sucinta, porém completa, Pinto Ferreira (1999, p.154) conceitua a reforma agrária como “[...] a mudança total dos traços essenciais da atual estrutura agrária em um sistema de distribuição, utilização e exploração da propriedade agrícola, tendente à sua democratização.”

À luz desses conceitos, percebe-se que um dos objetivos da reforma agrária no país é a redistribuição das terras, promovendo o seu acesso para setores até então menos favorecidos da sociedade brasileira, aumentando assim, a produção agrícola.

Em um país que, ao longo da sua história, registrou grande concentração de terras na posse de poucos, onde o problema de grilagem de terras públicas permanece latente, beirando, atualmente, cerca de cem milhões de hectares (BRASIL, 2010, p. 8.), e que, lamentavelmente, ainda se registram conflitos no campo em todo o território brasileiro, com expressivo número de mortes, a urgência da reforma agrária é inquestionável.

A Reforma Agrária continua na pauta da luta dos trabalhadores e é necessária a qualquer plano de governo. Cabe à sociedade brasileira, apesar da lei e com a lei, impulsionar a conquista da terra como condição básica para a democracia, a justiça, a retomada do desenvolvimento, o combate à fome e à miséria. Em outras palavras, para garantir a todos os brasileiros a plenitude da vida.¹¹⁰

Daí, a importância do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, ao prever que a reforma agrária deve ser considerada como política pública da mais alta prioridade por todas as instâncias do Governo Federal, bem como, dos Governos Estaduais e Municipais, tendo em vista o anacrônico problema fundiário sofrido pelo país desde a sua origem.

A prioridade social avulta como a mais importante na justificativa dessa participação solidária, considerando-se que uma parcela ponderável da população rural encontra-se ainda praticamente alijada dos benefícios do crescimento econômico obtido nas últimas décadas, o que se reflete em baixos níveis de renda, no desemprego estacional e na pressão permanente sobre as cidades de médio e grande porte, onde hoje se encontram apreciáveis contingentes de mão-de-obra rural, ocupando uma fronteira sem linhas demarcatórias muito claras, entre a marginalidade, a pobreza urbana e o subemprego rural.¹¹¹

Em suma, a reforma agrária significa proporcionar o acesso à terra para aqueles que dela efetivamente necessitam para sobreviver, garantindo, portanto,

110 - SANTOS, Fábio Alves dos. Direito Agrário: política fundiária no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 261.

111 - BRASIL, Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário-MIRAD; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. 1º PNRA (1985-1989) In: Reforma Agrária

a satisfação de outros direitos fundamentais previstos na Carta Magna, como o da alimentação e da moradia e, em última análise, da dignidade humana, conforme pontua Jacques Távora Alfonsin, em importante obra sobre o tema:

À terra transformada em mercadoria pelo sistema econômico, político e jurídico capitalista, somente se permite acesso através da chamada “demanda solvente”, ou seja, a quem tenha dinheiro para tanto.

Em consequência, é quase exclusivamente através do direito de propriedade que se admite tal acesso.

Já são multitudinários, porém, no Brasil e no mundo, os assentamentos humanos que estão garantindo, de fato, o respeito devido aos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, exercendo um poder de uso sobre o bem terra à revelia do valor de troca que a ela impôs o sistema que a disciplina ainda hoje.

Às ilicitudes atribuídas a tais gestos de defesa da vida, pelas quais eles eram violentamente reprimidos, começa a suceder uma convicção ético-político-jurídica fruto de uma nova hermenêutica debruçada sobre os fatos e sobre os ordenamentos jurídicos, que neles percebe eficaz garantia de dignidade humana e conquista de cidadania.¹¹²

À vista do exposto, sendo o artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, instrumento para concretização de direitos fundamentais, deve ser atribuído a ele o sentido que maior eficácia lhe dê, repercutindo, portanto, no seu campo de aplicação, que deve ser o maior possível, conforme se comentará a seguir.

Demonstrada a importância histórica do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, cumpre agora tecer algumas considerações acerca da sua aplicação. Com efeito, pode-se afirmar que o citado dispositivo tem efeito prático tanto no campo do direito material quanto no campo do direito processual.

Na esfera material, implica que o gestor, seja ele federal, estadual ou municipal, não tem margem de discricionariedade para não destinar, preferencialmente, as terras rurais para execução de planos de reforma agrária, a não ser nas hipóteses excepcionais previstas na própria norma, qual seja, o parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993.

Portanto, se a Administração Pública federal, estadual ou municipal não destinar suas terras rurais, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária, mas sim para outra finalidade, fora das exceções previstas no parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, por certo que este ato estará eivado do vício da

112 - ALFONSIN, Jaques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 266.

ilegalidade e, portanto, será passível de controle pelo Poder Judiciário.

À luz desse dispositivo, a execução de planos da reforma agrária tem preferência, inclusive, sobre outras espécies de política agrária, tal como a regularização fundiária. Explica-se.

Com efeito, a regularização fundiária, também chamada de regularização de posse,

[...] é um modo derivado, oneroso e preferencial de aquisição de terras públicas, mediante procedimento típico do órgão executivo, em benefício daqueles que, achando-se na posse destas terras nas formas e sujeições da lei, fazem por provocar a liberalidade do poder público de alienar-lhes as terras apossadas, independentemente de concorrência pública.¹¹³

Extrai-se deste conceito que a regularização fundiária não constitui direito adquirido do possessor, “[...] não ensejando ao interessado a possibilidade de recorrer à via judicial, exatamente porque constitui uma liberalidade do Poder Público: poderá alienar ou não.”¹¹⁴

Assim, aquele que ocupa irregularmente terra pública poderá ou não ser regularizado, com a emissão do respectivo título de propriedade, desde que preencha os requisitos previstos em lei e, ainda, atenda à oportunidade e conveniência da Administração que pode, por exemplo, preterir-lo em face de interesse social maior de destinar a área pública indevidamente ocupada para uma coletividade, com vistas a executar plano de reforma agrária, nos termos do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993.

Assim, todo aquele que for titular de imóvel rural a justo título e de boa-fé, fará jus ao processo administrativo de regularização fundiária, em que pese o ato de regularização se constitua em liberalidade da União e dos Estados-Membros, que o atenderão na medida em que o pretendente atenda aos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual e, ainda, ocupe área não excedente dos permissivos legais bem como, de parte do ente público, atenda à oportunidade e à conveniência da administração.¹¹⁵

Sobre a ausência de direito subjetivo à regularização fundiária, confira-se o seguinte precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. TERRAS DEVOLUTAS FEDE-

113 - STEFANINI, apud MARQUES, 2005, Op. Cit., p. 122.

114 - MARQUES, Op. Cit., p. 123.

115 - FALCÃO, Isamel Marinho. Direito agrário brasileiro: doutrina, legislação e prática. São Paulo: EDIPRO, 1995, p. 119

RAIS. PROCESSO ADMINISTRATIVO EM CURSO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À TITULAÇÃO DA ÁREA AO SEU OCUPANTE. ADVENTO DE NOVA DISCIPLINA LEGAL ACERCA DA DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS. SENTENÇA EXTINTIVA ANULADA. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Em mandado de segurança é imprescindível que se comprove o direito líquido e certo titularizado pelo Impetrante e a ilegalidade ou abuso de poder perpetrado pela autoridade pública (CF, art. 5º, inciso LXIX).

2. Embora o Impetrante invoque direito líquido e certo à titulação das terras públicas por ele ocupadas, que decorreria de autorização de alienação dessa área para regularização fundiária, dada em 1984 e 1993, em processo administrativo para esse fim, em tramitação desde 1983, não cabe falar-se em direito adquirido a tal aquisição, porquanto a aludida autorização para a alienação da aludida gleba estabelecia apenas a preferência do ocupante, em concorrência pública, “para igualar o maior lance ofertado na licitação”. Não tendo a Administração adotado as medidas visando à implementação da alienação, por meio de licitação, e não tendo sido concluído o processo administrativo de regularização da área em questão, não há que se falar em direito adquirido à aquisição, mormente porque o Impetrante não comprova cumprir os requisitos legais e regulamentares para aquisição da área em comento, previstos no artigo 25, § 3º do Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64), art. 64, I, “a” do Decreto nº 59428/66 e Instruções Normativas nºs 03 e 08 do Incra, que proíbem ao proprietário de outros imóveis rurais a aquisição de terras públicas.

3. Não é o caso, porém, de extinção do processo, sem apreciação do mérito, pois, provada a existência de outros imóveis titularizados pelo Impetrante, impõe-se a denegação da segurança, com apreciação do mérito da causa.

4. Apelação do Impetrante parcialmente provida, apenas para anular a sentença, porém, ao julgar o mérito da causa, denegar-se a segurança pleiteada. (AMS 0006176-26.2002.4.01.3600/MT, Rel. Desembargador Federal Fagundes De Deus, Conv. Juiz Federal Renato Martins Prates (conv.), Quinta Turma, e-DJF1 p.137 de 09/07/2010)

Não obstante essas limitações, a regularização fundiária encontra-se bastante em voga atualmente, sobretudo após a edição da Lei nº 11.952 de 2009, fruto da conversão da Medida Provisória nº 458, de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

É indiscutível a relevância do objetivo da Lei nº 11.952, de 2009 de regularizar as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal, dado o alto índice de grilagem de terras públicas existentes nessa região, quiçá, um dos maiores do Brasil. Para o específico caso de Rondônia, em que quase 100% de seu território foi de domínio da União, confira Novoa da Costa. O autor conclama por um “programa de retomada e regularização de terras públicas, que enseje a arrecadação e destinação dos recursos fundiários pátrios, para serem utilizados em base sustentável com as políticas ambiental e indigenista”.¹¹⁶

Contudo, havendo conflito entre interesses sociais e particulares, a própria lei preserva os primeiros em detrimento dos segundos. Tanto é assim, que é a própria Lei nº 11.952, de 2009, que excetua a sua aplicação nas “ocupações que recaiam sobre áreas reservadas à Administração Militar Federal e outras finalidades de utilidade pública ou de **interesse social a cargo da União**; [...]” (art. 4º, I, destaques nossos), de sorte que é proibida a regularização, por exemplo, em áreas inseridas em Projetos de Assentamento criados pelo Incra em prol da Reforma Agrária.

No mesmo sentido, revela-se igualmente pertinente o disposto no inciso I do artigo 8º da Lei nº 11.952, de 2009, que preceitua que, havendo conflito na área, a regularização dar-se-á em benefício das comunidades locais, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica.

Tais dispositivos, ínsitos a regularização fundiária, estão em consonância com o artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, já que preservam a preferência da destinação das terras públicas rurais para execução de planos de reforma agrária. Trata-se, nada mais, da consagração do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, no âmbito do direito agrário.

Por essa razão, não há qualquer embasamento jurídico para se obstar planos de reforma agrária em razão de interesses particulares de regularização fundiária; primeiro porque, como visto acima, esta não constitui direito adquirido do ocupante irregular de terras públicas, estando a questão mais no campo da discricionariedade do Poder Público; segundo, porque, no conflito entre interesses particulares e coletivos, este último há sempre que prevalecer, em especial quando se está em discussão a execução de plano de reforma agrária, cuja preferencialidade é garantida em sua plenitude pelo artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993.

Sob outro enfoque, também no âmbito processual, o artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993 gera efeitos de ordem prática.

116 - NOVOA DA COSTA, Hélio Roberto. Retomada de terras públicas: A situação do Estado de Rondônia. In: Revista de Direito Agrário, ano 19, nº 18. Brasília: NEAD, 2006, pp. 133-139.

Um bom exemplo ocorre nos casos em que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra - tem que intervir em demandas possessórias travadas entre particulares, seja para assistir algum beneficiário da reforma agrária que está sofrendo o esbulho ou turbação de sua posse, mediante o instituto da assistência, seja para retomar a posse do imóvel público rural que está sendo indevidamente pleiteado pelas partes, com o fito de destinar a área para aquele que efetivamente ostente o perfil da clientela da reforma agrária, o que se dará através da intervenção de terceiro, denominada oposição.

Observa-se que, tanto numa situação como na outra, o Incra está intervindo na causa em observância ao disposto no artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, já que, em última análise, estará destinando suas terras rurais para execução de planos de reforma agrária.

Não obstante, uma expressiva corrente jurisprudencial não vem admitindo a intervenção do Incra nas demandas possessórias, ao argumento de que é defeso, em ação possessória, a alegação de domínio do imóvel, razão pela qual a autarquia agrária não teria interesse ou mesmo legitimidade para intervir no feito.

Contudo, a solução civilista dada à questão não se aplica na peculiar situação em que a área é de propriedade da União e, ainda, existe o interesse social de destiná-la a programa de reforma agrária, nos termos do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993.

Portanto, a controvérsia em questão vai muito além do que, *a priori*, se possa vislumbrar. O Incra não intervém na possessória apenas fundamentado no domínio da União sobre o imóvel, mas sim, pelo fato de ter direito a reintegrar-se na posse da área para executar plano de reforma agrária, impregnada, portanto, do mais alto valor social.

Quanto à viabilidade de intervenção do Incra em demanda possessória entre particulares, observe-se os seguintes precedentes do TRF da 1ª Região, *in verbis*:

Direito civil. Agravo de instrumento. Ação de reintegração de posse. Decisão a quo que indeferiu o ingresso do ministério público federal na ação. Alegação do agravante de posse e propriedade do Incra sobre a área questionada, bem como, de interesse na demanda por se tratar de patrimônio público federal e de interesse social. Competência da justiça federal para processar e julgar o feito. Provimento do agravo. [...] 3. Quanto à possibilidade jurídica de interposição de oposição por parte do Incra, a regra geral é que se as partes não discutem domínio no processo principal e sim posse, é incabível a oposição por parte de terceiros, alegando domínio. No caso dos autos, todavia, como bem ressaltou o representante do Ministério Público, em suas razões recursais, o interesse imediato do Incra é também na

posse da gleba Belo Monte para ali promover um projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) de sorte que a posse dos agravados é obstáculo à atividade do Incra. [...]. (AG nº 2003.01.00.010386-7/PA - REL. DES. SELENE MARIA DE ALMEIDA - 5.ª TURMA, DJ 13/06/2005, p. 65, destaques nossos) Processual civil. Ação de oposição. Incra. Anterior imissão na posse da área em litígio. Posse efetiva sobre área desapropriada.

1. Embora seja defeso ao Opoente discutir o domínio da área em litígio se os Opostos discutem a posse sobre ela, vê-se que o Incra busca, por meio da oposição, o exercício da posse efetiva sobre as terras desapropriadas - de interesse social para fins de reforma agrária -, para assegurar a eficácia da decisão judicial que determinou a imissão do Incra na posse dessas terras, prolatada nos autos da Ação de desapropriação nº 95.0003855-2.

2. Na ação de oposição, a pretensão do opoente é deduzida no sentido de que seja reconhecido como seu o direito sobre o qual controvertem os Opostos. No caso, os Opostos controvertem sobre a posse sobre a área denominada “Fazenda da Lua” e o Incra (Opoente) busca que prevaleça sua posse sobre essa área, excluindo a posse dos Opostos. Legítimo, pois, o interesse do Incra.

3. Ainda que os opostos aleguem que a área não se presta ao assentamento de colonos, à reforma agrária, esse fato por si só não autoriza sua ocupação, tampouco as ações de preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável autorizam a permanência na área, a qual foi declarada Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN (fls. 95).

4. Apelação dos Opostos desprovida.

(AC 2008.01.00.028923-5/GO, Rel. Desembargador Federal Fagundes de Deus, Quinta Turma, e-DJF1 p.137 de 24/10/2008, destaques nossos)

Embora os citados precedentes não tenham feito referência expressa ao artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, deram a devida primazia ao interesse social envolvido, consubstanciado na intenção de executar plano de reforma agrária na área disputada, reconhecendo, por conseguinte, o legítimo interesse da autarquia responsável por implementar tal política pública.

Tratando-se de norma especial, o art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993, deve prevalecer sobre os dispositivos civilistas que usualmente são aplicados nos demais casos, até porque, o destinatário da norma não é só o Poder Executivo, mas sim, o Poder Público como um todo, dada a importância que a reforma agrária representa para o país.

Ante essa situação, os despossuídos terão ainda muito por que lutar. Se a Constituição determina que “a propriedade atenderá a sua função social”, ela está, sem dúvida, autorizando a esses mesmos despossuídos o direito de exigir do proprietário o cumprimento desse dever fundamental. É nesse palco de antagonismos de classes que se vão acirrando os conflitos pela terra. A violência institucionalizada semeia a fome, expulsa, prende, tortura e mata. A esse rosário de violências o silêncio é a resposta cúmplice dos órgãos estatais: Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público. Apesar de tanto sangue derramado, as elites brasileiras continuam insensíveis. É chegada a hora, pois, “de tanto sangue ser semente e dessa semente germinar.”¹¹⁷

A temática acima acaba por transbordar em outra questão processual, relativa à legitimidade do Incra atuar em processos que envolvem áreas registradas em nome da União.

Como é cediço, ao Incra incumbe, privativamente, executar o programa nacional de reforma agrária (art. 16, parágrafo único, do Estatuto da Terra, art. 2º do Decreto Lei nº 1.110, de 1970 e art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629, de 1993).

Diante disso, não seria minimamente razoável defender que, justamente o órgão responsável pela execução do programa nacional de reforma agrária, não teria legitimidade de atuar na defesa judicial de terras públicas rurais, registradas em nome da União, sob pena de se esvaziar, por completo, o princípio insculpido no artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993.

Por esse dispositivo legal, infere-se que a lei já afetou esses imóveis rurais, que não possuem outra finalidade, à reforma agrária, de forma que, em conjugação com todos os outros dispositivos legais que atribuem ao Incra a responsabilidade pela execução do programa de reforma agrária, sua legitimidade para reivindicar, assumir a posse e implantar projeto de assentamento em terras públicas rurais, para fins da execução da reforma agrária, é incontestável.

Deve-se lembrar, igualmente, que determina a Constituição da República, através de seu art. 188, *caput*, que a destinação das terras públicas e devolutas, deve-se compatibilizar com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Assim, a destinação das terras públicas e devolutas à reforma agrária, conforme definida nas normas legais supracitadas, tem respaldo na Carta Magna, portanto, norma de hierarquia máxima do ordenamento jurídico pátrio.

Dessa maneira, a própria afetação dos imóveis rurais da União à reforma agrária, por força do art. 9º, I e III, da Lei nº 4.504, de 1964 e do art. 13, *caput* e

117 - SANTOS, 1995, Op. Cit., p. 261.

parágrafo único, da Lei nº 8.629, de 1993, operam como verdadeira transferência do imóvel rural da União ao Incra, a justificar, portanto, a sua atuação em qualquer demanda possessória ou petitoria que vise atender ao princípio da destinação preferencial das terras públicas rurais para execução do plano de reforma agrária.

Portanto, de rigor afastar-se qualquer entendimento quanto à suposta ausência de legitimidade ativa do Incra, na defesa de áreas rurais registradas em nome da União, uma vez demonstrada a sua atribuição legal para figurar como autor das ações relativas à retomada dessas áreas, inclusive por meio de ações reivindicatórias, nos termos dos arts. 9.º, I e III, 11, *caput*, 16, parágrafo único, 17, e, da Lei nº 4.504, de 1964, do art. 3.º, *caput* e seus parágrafos, da Lei nº 4.947, de 1966, do art. 2.º do Decreto-Lei nº 1.110, de 1970, dos arts. 18 e 28 da Lei nº 6.383, de 1976, e do art. 13, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.629, de 1993 e do art. 188 da Constituição Federal.

Sobre a legitimidade do Incra para atuar na defesa judicial de áreas registradas em nome da União, confira-se os seguintes precedentes do TRF da 1ª Região, *verbis*:

Civil e processual civil. Ação reivindicatória amparada na alegação de domínio. Bem imóvel de propriedade da união. Destinado à reforma agrária. Ocupação por particulares. Legitimidade ativa ad causam do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra. Legitimidade passiva dos ocupantes do imóvel. Comprovação do domínio da união federal. Benfeitorias úteis e necessárias. Indenização. Descabimento. Preliminar de não-conhecimento do recurso de apelação já apreciada em sede de agravo de instrumento. Prejudicialidade. Pedido de adiamento do julgamento do feito liminarmente rejeitado

[...] III - Em se tratando de reivindicação de posse de bem imóvel com base no domínio, via de regra, somente o seu proprietário detém legitimidade para propor a respectiva ação. Na espécie em comento, contudo, encontrando-se a área vindicada inserida em projeto de assentamento rural, detém o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária legitimidade ativa ad causam para postular, em nome da União Federal, a aludida posse, na condição de órgão responsável pela gestão fundiária, em nosso país. Preliminarmente de ilegitimidade ativa do Incra que se rejeita.

IV- Consistindo a pretensão deduzida nos autos na imissão do Incra na posse de imóvel ocupado pelos promovidos, rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam por eles ventilada, em face mesmo do que resulta dos fatos narrados nos autos, revelando-os como ocupantes ilegítimos da área questionada e de sua pretensão indenizatória manifestamente incabível, na espécie sob apreciação.

V- Demonstrado o domínio da União Federal, relativamente ao imóvel descrito nos autos, bem assim a sua inclusão em Projeto de Assentamento Rural, para fins de reforma agrária, como no caso, afigura-se ilegítima a sua ocupação por particulares, bem assim a pretendida indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias, por não restar caracterizada, na espécie, a hipótese prevista no art. 1.219 do Código Civil.

VI - Apelação desprovida. Sentença confirmada. (AC 200336000149876, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - SÉTIMA TURMA, 06/07/2009, destaques nossos).

Registros públicos. Ação de cancelamento de matrícula e registro. Terras públicas. Incra. Legitimidade. Bens públicos. Imprescritibilidade. Processo administrativo de alienação e título de propriedade. Inexistência. Apelação não provida.

1. Se as terras - originariamente de domínio do Poder Público - foram arrecadadas pela União (GETAT) na forma e vigência do Decreto-lei nº 1.164/71; se a constitucionalidade do Decreto-lei nº 1.164/71 fora expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal; se a Lei nº 6.739/79 legitima a União ou os órgãos competentes a ajuizarem ação de cancelamento de registro de terras públicas cuja aquisição pelo particular fora irregular; se ao Incra, sucessor do GETAT, compete “a promoção e a execução de reforma agrária e da colonização”; não há se falar em ilegitimidade da autarquia para a presente ação de cancelamento de registro.

(AC 2002.39.01.000768-8/PA, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Conv. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho (conv.), Quinta Turma,e-DJF1 p.192 de 22/10/2010, destaques nossos).

Assim, com suporte no art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993, o Incra não somente tem legitimidade para intervir em demandas possessórias travadas entre particulares, como também, para atuar na defesa judicial de áreas rurais registradas em nome da União, com vistas a atender o princípio da destinação preferencial das terras públicas rurais para execução do plano de reforma agrária.

Estes são só alguns exemplos sobre a aplicação do art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993. Em verdade, o referido dispositivo deve ser observado em qualquer situação que o reclame, considerando o alto valor social envolvido, de responsabilidade de todos os Poderes da República e também da sociedade brasileira, entendimento este que se harmoniza com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da Constituição Federal de 1988).

O parágrafo único do art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993, traz exceção à regra da reforma agrária como destinatária preferencial das terras públicas, ao prever que, excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos no referido artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente, para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

Percebe-se da leitura conjugada do art. 13 e seu parágrafo único que a regra geral é a de que as terras públicas rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios serão destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. Por exclusão, está facultado a destinação diversa dessas áreas para fins de outras políticas públicas previstas no citado parágrafo único do art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993.

Logo, nota-se que a execução do plano de reforma agrária somente não será priorizada se existirem outros serviços públicos a serem prestados pelo Estado; igualmente valorados pelo legislador, tais como a segurança nacional, o meio ambiente e a educação.

Portanto, conforme mencionado acima, se a Administração Pública federal, estadual ou municipal não destinar suas terras rurais, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária, mas sim para outra finalidade, fora das exceções previstas no parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, estará incorrendo no vício da ilegalidade, sujeitando-se, portanto, ao controle do Poder Judiciário.

O artigo 13 da Lei nº 8.629, de 1993, constitui um dos principais dispositivos da legislação que se propôs regulamentar a Constituição no capítulo dedicado à reforma agrária, já que deu a devida primazia à execução dessa política pública, de extrema importância para o desenvolvimento e a concretização da justiça social no país.

Apesar disso, o Poder Público, em geral, não tem dado a devida relevância ao princípio insculpido no citado artigo, a despeito dos inquestionáveis efeitos práticos decorrentes de sua utilização, sinteticamente demonstrados acima.

A norma em questão merece toda a atenção, não só dos agentes públicos responsáveis pela sua aplicação, mas também da sociedade brasileira, a fim de que a reforma agrária possa efetivamente sair do papel e ser implementada no país, concretizando, assim, os princípios e os objetivos fundamentais que a Constituição de 1988 assegurou para todos.

Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

O *caput* do dispositivo estabelece o prazo de três anos para que o autor da ação de desapropriação que no caso da reforma agrária é o Incra dê destinação ao imóvel incorporado ao seu patrimônio. Tal prazo conta-se do registro do mandado translativo de domínio no serviço registral da circunscrição em que se situa o imóvel desapropriado.

Interessante observar que, ao referir-se ao mandado translativo de domínio, o art. 16 estabelece uma distinção de ordem formal com o art. 29 da Lei Geral de Desapropriações, o Decreto-lei nº 3.365, de 1941¹¹⁸. Enquanto o art. 29 do Decreto-lei nº 3.365, de 1941 dispõe que a perda do domínio do bem expropriado em favor do expropriante se dá pelo simples registro, em cartório, da sentença proferida no processo de desapropriação, o art. 16 da Lei nº 8.629, de 1993 exige a expedição, pelo juízo federal competente, de ofício específico, denominado mandado translativo de domínio.

A especificidade da Lei nº 8.629, de 1993, não chega a ser irrelevante. Na verdade, permite até certo aprimoramento na técnica de execução da ação de desapropriação agrária em relação às desapropriações reguladas pela lei geral. É que o mandado translativo de domínio pode conter, em si, determinações ao serviço registral omissas no texto da sentença, como, por exemplo, a ordem de baixa dos encargos e ônus reais que gravem o imóvel expropriado; a determinação de adição de glebas àquelas originalmente decretadas em decorrência do direito de extensão; ou ordem de retificação da área do imóvel incorporado ao patrimônio do expropriante.

Convém ressaltar que, no processo de desapropriação por utilidade pública, a jurisprudência pacificou-se no sentido de que a expedição do mandado translativo de domínio e seu consequente registro em cartório devem ocorrer com a quitação, pelo expropriante, da integralidade da indenização fixada pelo Poder Judiciário. Isso para que seja cumprida a garantia constitucional da justa e prévia indenização contida no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal de 1988. Sendo imóvel o bem expropriado, a propriedade deste é transferida ao expropriante com

118 - Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse valendo a sentença como título hábil para a transcrição no Registro de Imóveis.

o registro do mandado translativo de domínio. Conseqüentemente, para que se tenha como prévia e justa a indenização, tal registro deve ocorrer após a quitação integral da indenização. Assim, como regra, o registro somente é feito depois do trânsito em julgada da ação de desapropriação.

Todavia, tal orientação jurisprudencial pode ser excepcionada na forma do art. 17 da Lei Complementar nº 76, de 1993¹¹⁹. Segundo esse disposto, a expedição do mandado translativo de domínio ao Incra não carece de aguardar o final do litígio e a quitação integral da indenização. A expedição do mandado pode ser deferida pelo juiz federal caso o expropriado, na contestação da ação de desapropriação, não se insurja contra o intento expropriatório, restringindo-se a questionar o valor da indenização. Em situações tais, o Incra tem requerido, e obtido, o mandado translativo de domínio em pedido de antecipação de tutela, no próprio feito expropriatório. Além dessa possibilidade, de forma excepcional, o art. 34-A do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, incluído pela Lei nº 13.465, de 2017, estabelece que se houver concordância do proprietário desapropriado, a decisão concessiva da imissão liminar provisória na posse implicará também na aquisição da propriedade pelo ente expropriante com o conseqüente registro da propriedade na matrícula do imóvel em seu nome.

Embora o texto legal fixe o máximo de três anos, após o registro do título translativo de domínio, para que o Incra dê destinação do imóvel, não há prazo mínimo para a destinação inicial do imóvel ao programa de reforma agrária e aos beneficiários da reforma agrária que é feita, respectivamente, pela criação de um projeto de assentamento e celebração de contrato de concessão de uso. Tal criação será possível e deve ser feita logo após o Incra ter sido imitado na posse do imóvel expropriando, por decisão judicial, ainda que não detenha sua propriedade.

O projeto de assentamento de reforma agrária é um modelo de parcelamento do imóvel rural expropriado, concebido com o propósito de desconcentrar o domínio e a posse da terra pela criação de múltiplas unidades agrícolas familiares.

Cada unidade agrícola, denominada parcela, deverá ser dimensionada pelo Incra de modo possibilitar o sustento e ascensão socioeconômica das famílias beneficiárias. Essas unidades não são passíveis de divisão e as famílias para as quais elas são concedidas obrigam-se a trabalhar direta e pessoalmente sobre a terra, desempenhando ao menos uma atividade agrária típica: agricultura, pecuária, extrativismo ou agroindústria (é o que se denomina agricultura familiar).

Importa dizer que o plano de parcelamento da terra deve assegurar que as

119 - Ar. 17. Efetuado ou não o levantamento, ainda que parcial, da indenização ou do depósito judicial, será expedido em favor do expropriante, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, mandado translativo do domínio para o Cartório do Registro de Imóveis competente, sob a forma e para os efeitos da Lei de Registros Públicos.

áreas de preservação permanente (APP) e áreas de reserva legal de vegetação (RL) do imóvel expropriado fiquem excluídas dos perímetros destinados às atividades produtivas. Outros extratos vegetais legalmente protegidos também devem ficar ao resguardo de exploração indevida, a exemplo da mata atlântica e outras vegetações protegidas.

Importante anotar, desde já, que os beneficiários do programa de reforma agrária devem receber e vinculam-se ao Incra por meio de contratos de concessão de uso, concessão de direito real de uso ou títulos de domínio, sob condição resolutiva, em caráter individual ou coletivo. A esse respeito, recomenda-se a leitura aos comentários feitos aos artigos 18 e 19 dessa Lei nº 8.629, de 1993.

A concessão de uso, a de direito real de uso ou de títulos de domínio atende ao propósito de desconcentração da propriedade imobiliária rural, idéia que, em última análise, encerra a própria essência da reforma agrária brasileira.

Nessa linha de raciocínio, observemos que a parte final do art. 16 da Lei nº 8.629, de 1993, estabelece que o modelo de exploração do projeto de assentamento poderá ser individual, coletivo, condominial, cooperativo, associativo ou misto.

A lei assim dispõe em prestígio à auto-organização dos beneficiários do projeto de assentamento. Embora caiba ao Incra decidir o traçado do parcelamento e as obras de infraestrutura, o modelo de exploração deve ser decidido em conjunto com os próprios assentados. O papel do Incra, no caso, não é de impor modelos de exploração agrária, mas o de orientar e incentivar a comunidade assentada a escrever sua trajetória histórica e planificar o futuro.

No modelo de exploração individual, cada família de beneficiários define a exploração de sua parcela, sem participar na atividade produtiva alheia, ou obter auxílio, senão de forma episódica ou eventual.

As explorações coletivas ou condominiais têm lugar quando os beneficiários partilham entre si áreas de cultivo, pastagens ou outros recursos naturais, sempre no sentido de incrementar a produção total e individual.

Explorações cooperativadas ou associativas implementam-se pelo consórcio de recursos e trabalho, partilhando-se o produto final, na forma pré-estabelecida nos estatutos.

A exploração mista, por seu turno, alterna o modelo de exploração individual e modelos de exploração coletiva, associativa ou cooperativa.

Portanto, em máxima síntese, o principal objetivo do art. 16 é o de fixar prazo máximo para o Incra criar os mais diversos modelos de projetos de assentamento de reforma agrária, única e última razão para a propositura das ações de desapropriação agrárias.

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - a obtenção de terras rurais destinadas à implantação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária será precedida de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - os beneficiários dos projetos de que trata o inciso I manifestarão sua concordância com as condições de obtenção das terras destinadas à implantação dos projetos de assentamento, inclusive quanto ao preço a ser pago pelo órgão federal executor do programa de reforma agrária e com relação aos recursos naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

III - nos projetos criados será elaborado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais, para fins de assentamento em projetos de reforma agrária, somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação previstos nesta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 1º Para a consolidação dos projetos de que trata o inciso V do caput, é o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 2º Para a consolidação dos projetos de que trata o inciso V do caput, fica o Poder Executivo autorizado a conceder créditos de instalação aos assentados, nos termos do regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 3º Poderá ser contratada instituição financeira federal para a operacionalização da concessão referida no inciso V do caput, dispensada a licitação. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 4º As despesas relativas à concessão de crédito de que trata o inciso V do caput adequar-se-ão às disponibilidades orçamentárias e financeiras do órgão responsável pela execução do referido programa. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 5º O regulamento a que se refere o § 2º estabelecerá prazos, carências, termos, condições, rebates para liquidação e procedimentos simplificados para o cumprimento do disposto neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 6º Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do *caput* deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 7º Os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 8º A quitação dos créditos de que trata o § 2º deste artigo não é requisito para a liberação das condições resolutivas do título de domínio ou da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), autorizada a cobrança da dívida na forma legal. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

A desapropriação para fins de reforma agrária tem por objeto terras economicamente úteis. Economicamente úteis são as terras rurais cuja conjugação da qualidade dos solos, potencialidades hídricas, geografia e proximidade de centros consumidores possibilite o assentamento de agricultores familiares, para o desempenho de atividades agrícolas, pecuárias, extrativistas ou agroindustriais que possibilitem o desenvolvimento socioeconômico das famílias assentadas.

Cabe ao Incra definir quais terras são úteis para a criação de assentamentos de reforma agrária. Trata-se de atividade eminentemente administrativa. A atividade administrativa, por sua vez, é controlável pelo Judiciário, nos aspectos ligados à legalidade e razoabilidade¹²⁰.

É certo que a seleção de imóveis pelo Incra para reforma agrária é matéria dotada de forte conteúdo de legalidade. Mas também há vieses discricionários, questões que perpassam aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tal como propriamente a caracterização de um imóvel como economicamente útil para a reforma agrária.

120 - O princípio da razoabilidade é entendido, no Brasil, como revelador do devido processo legal substantivo. Significa que uma norma, legislativa ou administrativa, será constitucionalmente válida se, a par de respeitar os procedimentos formais necessários a sua edição, for materialmente justa: STF – ADI (MC) 2667/DF, min. Celso de Mello.

Assim, se o Incra, entidade administrativa, caracterizar um imóvel como economicamente útil à reforma agrária, via de regra, não poderá o Judiciário rever o ato administrativo nesse ponto, sob pena de ultrapassar a legalidade e se imiscuir em seara discricionária, seja ela técnica ou estritamente administrativa. A atuação do Judiciário, para além da legalidade estrita, restringir-se-á ao controle da razoabilidade do ato, cabendo a anulação deste só no caso de se comprovar que a discricção administrativa infringiu manifestamente o princípio da razoabilidade (ou devido processo legal substantivo).

O art. 17, inciso I, dispõe que a destinação do imóvel vistoriado pelo Incra à reforma agrária depende de prévio estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade do uso dos recursos naturais. O Incra, usualmente, não realiza tais estudos em laudo técnico apartado. A prática administrativa tem se movimentado no sentido de o próprio laudo de vistoria prévia cuidar dessas questões, nele constando a vocação produtiva da região e do imóvel, a classificação dos solos e seu uso atual, a disponibilidade de recursos hídricos e, enfim, a estimativa do número de famílias passíveis de assentamento.

Nos termos da Instrução Normativa Incra nº 83, de 2015, que estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis para fins de assentamento de trabalhadores rurais, a viabilidade técnica e econômica do imóvel para destinação à reforma agrária deverá ser atestada na Laudo Agrônomico de Fiscalização – LAF, que é o documento técnico elaborado por engenheiro agrônomo com a finalidade de aferir o cumprimento ou não da função social do imóvel. De forma complementar, em determinados casos previstos pela norma interna, poderá também ser elaborado o chamado Estudo da Capacidade de Geração de Renda do imóvel - ECGR, que identifica a vocação agropecuária da terra, a quantidade de famílias que poderá assentar, sua viabilidade econômica, a disponibilidade de água e capacidade produtiva, além de apresentar um anteprojeto da organização espacial para o futuro assentamento.

O importante, para que a finalidade da lei seja atendida, é que as peças técnicas produzidas pela autarquia permitam concluir que a propriedade rural vistoriada é divisível e que as famílias a serem nela assentadas poderão desenvolver atividades agrárias, sem enfrentar restrições incontornáveis quanto à qualidade de solos e disponibilidade hídrica.

Ao contrário do que possa levar a pensar o art. 17, inciso I, não é dever do laudo de vistoria prévia do Incra predizer quais modelos de exploração deverão ser desenvolvidos pelos assentados na propriedade vistoriada e cogitada para a reforma agrária. O modelo de exploração da terra, como vimos nos comentários ao art. 16, é uma construção dos próprios beneficiários da reforma agrária, auxiliados pelo Incra, não uma decisão isolada do Estado-Administração.

Ainda nessa linha de raciocínio, registre-se que cabe ao Incra orientar os assentados quanto às mais vantajosas opções de exploração da terra, além de alertá-los para a adoção de corretas práticas conservacionistas. E é para isso que o art. 17, inciso III, previu a elaboração do chamado Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA.

Sabe-se que alguns dos mais difíceis desafios que o homem do campo tem de contornar são a falta de assistência técnica e de organização produtiva. O PDA, que é preparado com a participação dos beneficiários da reforma agrária, assume esse papel inicial, o de identificar as áreas da propriedade mais adequadas para a agricultura, pecuária e extrativismo, propor alternativas para incremento da renda e adição de valor agregado aos produtos primários, além de delimitar as áreas ambientalmente protegidas e mapear as mais sentidas carências da comunidade. O PDA, portanto, presta-se como um roteiro de atuação do Incra e de outros órgãos ou entidades públicas para o desenvolvimento do projeto de assentamento.

Interessante, por outro lado, observar que o art. 17, *caput*, dispõe que os beneficiários dos projetos de assentamento devem ser preferencialmente selecionados dentre as populações que habitem a mesma região do imóvel arrecadado. O dispositivo revela o inequívoco propósito de beneficiar o trabalhador com a reforma agrária no seu ambiente de origem, onde ele está habituado e integrado, evitando-se movimentos migracionais como os que ocorreram no Brasil durante os governos militares, em que levas de colonos foram transferidas para o norte do país.

O art. 17, II, dispõe que os beneficiários do programa de reforma agrária devem assentir com a escolha do imóvel a ser desapropriado e o valor de sua avaliação. A disposição legal explica-se porque eles, os beneficiários da política estatal, deverão pagar ao Incra o valor de suas parcelas ou lotes de terra recebidos.

A manifestação de vontade dos grupos beneficiários tem o mérito de atribuir maior transparência à atividade administrativa. Ao exigir a concordância, a lei visa a assegurar que o administrador público não promova aquisições de terras imprestáveis, indesejadas ou localizadas onde não há demanda por assentamento.

Diga-se, ainda, que a participação desses grupos sociais na aquisição dos imóveis destinados à reforma agrária é um exemplo de exercício de direitos de quarta geração. Segundo a doutrina constitucionalista sobre os direitos humanos fundamentais, estes vêm sendo conquistados com o passar dos anos, a ponto de se poder falar em gerações ou dimensões de direitos.

A doutrina discorre sobre os direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração. Os direitos de primeira geração são os que consagram os valores liberdade e segurança jurídica, são os direitos civis e políticos individuais, que

reclamam o respeito do Estado à esfera jurídica e pessoal privada. Os direitos de segunda geração são direitos sociais, econômicos e culturais e exigem do Estado prestações positivas, que proporcionem maior igualdade entre as classes sociais. Os direitos de terceira geração assumem caráter difuso, pertencem a toda a sociedade em geral, e não a indivíduos ou grupos determinados. São exemplos destes o direito ao meio ambiente saudável, à autodeterminação dos povos, ao patrimônio comum da humanidade, à comunicação. Já os direitos de quarta geração estão associados ao pluralismo político. Dizem respeito à democracia, à informação e à participação nos assuntos públicos¹²¹.

Como dito, é nesse último rol, direitos de quarta geração, que se encaixa a disposição prevista no art. 17, II. Ao submeter a aquisição imobiliária e a avaliação à apreciação dos beneficiários da reforma agrária, a lei abre espaço democrático e traz esses grupos (normalmente marginalizados) para o ambiente decisório do Estado, legitimando a atividade administrativa.

Sem embargo de todas essas considerações precedentes, é certo que o art. 17, II, da Lei nº 8629, de 1993, tem se mostrado de difícil operacionalização, às vezes até impossível. Isso porque, quando da obtenção da área o Incra desconhece as famílias que futuramente serão assentadas no imóvel em aquisição, cuja definição se dará por meio de processo seletivo em observância ao disposto nos arts. 19 e 19-A da Lei aqui comentada, após obter a posse da área e criar o projeto de assentamento.

Portanto, ao determinar a consulta aos beneficiários que ainda não foram selecionados para o projeto de assentamento que ainda não existe, cria-se uma obrigação de difícil ou impossível cumprimento, sob pena de o Incra submeter-se ao risco de consultar pessoas que embora tenham expectativa de serem assentadas na área, tempos depois, podem não ser confirmadas como beneficiárias da reforma agrária no local.

Por sua vez, o art. 17, IV, estabelece que somente poderão ser assentados como beneficiários da reforma agrária os trabalhadores rurais que preencherem os requisitos fixados na própria lei. Atualmente esses requisitos estão previstos na forma de preferências, art. 19, critérios de classificação dentro das categorias preferencias, art. 19-A, introduzido pela Lei nº 13.465, de 2017, e as proibições ou vedações para se tornar beneficiário da reforma agrária, estabelecidas do art. 20 da Lei.

O regramento da seleção desses beneficiários deve dar substância ao propósito constitucional de incentivar a agricultura familiar. Para tanto, deve-se privilegiar as famílias de trabalhadores rurais ou pessoas que tenham conhecimento e

121 - Novelino, Marcelo. Direito Constitucional. 4ª ed. Rio de Janeiro. Forense, Método. 2010, p. 354 e ss.

proximidade com o desempenho de atividades agrárias. E mais: a seleção de beneficiários deve orientar-se para aqueles que, além de aptidão, demonstrem interesse em viver no projeto de assentamento e trabalhar direta e pessoalmente a terra, tendo o conjunto familiar como força de trabalho e destinatário da política pública.

A consolidação, por vezes designada também de emancipação, é o ato administrativo formal que declara o desligamento do projeto de assentamento do ente estatal responsável pela sua implantação e desenvolvimento, no caso o Incra. **Segundo o art. 17, V, a consolidação se dará com a concessão de créditos de instalação, a conclusão dos investimentos e a outorga dos títulos definitivos, que na forma do art. 18 da Lei poderá ser título de domínio ou concessão de direito real de uso - CDRU.**

Esse ato administrativo de declarar consolidado o projeto de assentamento vincula-se a uma perspectiva de reforma agrária capitalista, na qual a terra é desapropriada ou comprada, incorporada ao patrimônio público apenas provisoriamente, para em seguida ser transferida definitivamente, assim que possível, às famílias de trabalhadores rurais beneficiárias. Sua origem remonta ao Estatuto da Terra, que ao disciplinar a colonização oficial previu esse instituto no seu art. 68. Prende-se à ideia de que uma vez feita a intervenção estatal, com a consolidação social e econômica da reestruturação da posse e uso da terra, deve o Incra se afastar daquele projeto, presumindo e esperando que ele tenha continuidade de forma autônomo, dentro das regras de mercado, sem intervenção direta e cotidiana do Estado.

Embora a redação atual da Lei possibilite a titulação definitiva por meio de CDRU, mantendo assim a propriedade do imóvel em nome do Incra, com a transferência apenas do direito real de uso da terra, percebe-se ao longo da Lei um esforço e incentivo para que a titulação definitiva ocorra com a outorga de título de domínio, transferido não só o uso, mas sobretudo a propriedade plena da terra aos beneficiários. Disso decorre uma disciplina que busca evitar a publicização e favorecer a privatização das propriedades rurais outrora descumpridoras de sua função social.

Há de se reconhecer que o art. 17, V, é um tanto impreciso ao definir em qual estágio o assentamento deve ser considerado apto à edição do ato de consolidação. Seria com a concessão de todas ou apenas de parte das diversas modalidades previstas para o crédito instalação? E a todas ou apenas a parte das famílias assentadas? Quais são os investimentos que devem ter sua realização finalizada? A titulação deve alcançar todas as parcelas do assentamento ou é suficiente a concessão de títulos à apenas uma parte das famílias beneficiadas?

O art. 47 do Decreto nº 9.311, de 2018, busca regulamentar esse dispositivo, apresentando resposta a essas questões, assim dispondo:

Art. 46. Para efeitos do disposto no inciso V do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.629, de 1993, serão considerados:

I - conclusão dos investimentos:

a) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento, conforme critérios estabelecidos pelo Incra; e

b) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e o escoamento da produção e a instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia no assentamento; e

II - concessão dos créditos de instalação - a disponibilização de créditos de instalação previstos no Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017, a no mínimo cinquenta por cento dos beneficiários do assentamento.

§ 1º O ato de consolidação do assentamento encerra a disponibilização pelo Incra dos investimentos de infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão do crédito de instalação, na forma prevista no Decreto nº 9.066, de 2017.

§ 2º As informações relativas ao estabelecido nos incisos I e II do *caput* e aquelas relativas à dominialidade dos imóveis integrantes do PNRA serão atualizadas na forma disciplinada pelo Incra.

Os §§ 1º e 2º do art. 17, ambos com a mesma redação¹²², autorizam, na forma do regulamento, a concessão do crédito instalação aos beneficiários da reforma agrária, para que o assentamento possa ser consolidado. O § 3º, também na forma do regulamento, dispensa licitação e concede autorização para contratação de instituição financeira para operacionalizar a concessão desse crédito aos assentados. Já o § 4º prevê que as despesas com a concessão do crédito devem adequar-se à disponibilidade orçamentária e financeira pelo Incra, afastando qualquer dúvida eventual quanto à necessidade da previsão orçamentária desses recursos públicos, de onde será extraído seu limite global anual. E, por fim, sobre o crédito, o § 5º prevê que regulamento estabelecerá procedimento simplificado para a concessão, os prazos e carências para o pagamento, termos, condições, rebates para a liquidação.

Atualmente o crédito instalação é regulamentado pelo Decreto nº 9.424, de 2018, que revogou o Decreto nº 9.066, de 2017. Consiste no apoio financeiro, sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da reforma agrária, visando garantir-lhe os meios materiais mínimos necessários para instalação e desen-

122 - Os parágrafos 1º e 2º do art. 17 da Lei nº 8.629, de 1993, possuem exatamente a mesma redação, como resultado de provável equívoco redacional no processo legislativo de conversão da MPV nº 636/2013, na Lei nº 13.001/2014, que alterou esses dispositivos.

volvimento inicial nos projetos de assentamento. Busca suprir as necessidades básicas iniciais da família assentada, implantar e fortalecer suas atividades produtivas, auxiliar na construção de unidades habitacionais e atender necessidades hídricas das famílias dos projetos de assentamento. O regulamento atual prevê a concessão sob a forma de nove modalidades. Cada uma contando com valores e requisitos próprios. São elas: apoio inicial, fomento, fomento mulher, semiárido, florestal, recuperação ambiental, cacau, habitacional e reforma habitacional.

Importante consignar que as famílias poderão acessar todas as modalidades de crédito ou somente algumas delas, tendo em vista a necessidade do projeto de assentamento e a capacidade individual de cada beneficiário em executar as atividades fomentadas conforme a modalidade.

Nesse desiderato, embora o crédito seja pago via sistema bancário, os beneficiários firmam com o Incra um contrato de concessão de crédito, específico para cada modalidade acessada. Esses documentos deverão constar do processo individual aberto na autarquia para acompanhamento da situação de cada beneficiário assentado.

Até o ano de 2001 os valores concedidos a título de crédito instalação estavam inseridos nas despesas dos títulos de domínio e ou de concessão de uso expedidos pelo Incra e juntamente com eles eram cobrados. Em outras palavras, constavam do título de domínio ou do contrato de concessão de uso os valores da terra em conjunto com os valores devidos a título de crédito instalação.

Em razão de alterações legislativas operadas no art. 18, § 6º, da Lei nº 8.629, de 1993, desde a Medida Provisória nº 2.183, de 2001, os valores concedidos a título de crédito instalação foram separados dos valores devidos em razão da destinação dos lotes. Até a edição da Lei nº 13.001, de 2014, por força desse mesmo § 6º, cabia ao Incra fixar a forma de pagamento dos créditos concedidos aos assentados da reforma agrária. Hoje, nos termos do art. 17, § 5º, cabe ao “regulamento”, que é interpretado como sendo decreto do Presidente da República.

É dever da autarquia acompanhar o processo de implantação e de consolidação do Projeto de Assentamento, bem como verificar a situação das famílias e dos lotes concedidos. Constatada alguma irregularidade na ocupação ou na aplicação dos recursos concedidos, o interessado será notificado e o respectivo contrato firmado será rescindido, devendo a autarquia buscar meios de ressarcir o erário. No caso dos créditos concedidos, o Incra deverá inscrevê-lo em Dívida Ativa da Autarquia, de forma a subsidiar futura execução fiscal para recuperação dos valores.

Importante destacar que, como toda ação de governo, as despesas previstas na execução do programa de “crédito instalação” constam obrigatoriamente

nas programações orçamentárias (LDO, LOA). Aliás, o art. 25 da Lei n. 8.629, de 1993 consigna que “o orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária”, incluindo também o volume do crédito instalação que será concedido.

Na peça orçamentária, observa-se que os “créditos instalação” são compostos por recursos provenientes do orçamento fiscal, com a seguinte classificação contábil/orçamentária: i) despesa proveniente do orçamento fiscal (“Esf F”); ii) natureza de inversão financeira (Grupo de Natureza de Despesa, GND 5), iii) despesa financeira (Identificador de Resultado Primário, RP 0); iv) despesa de aplicação direta (Mod 90), v) sem a necessidade de contrapartida (Identificador de Uso, IU 0), vi) proveniente exclusivamente do orçamento fiscal (Fonte de custeio, Fte 100).

Referidos créditos são concedidos por meio de operações oficiais de crédito, instrumentalizado pela assinatura de um contrato de concessão de crédito firmado entre o Incra e o beneficiário. Como consequência, os valores concedidos devem retornar aos cofres públicos por meio de amortização posterior de empréstimos, na qualidade de receita de capital. Hoje, contudo, esses créditos são subvencionados na forma do Decreto nº 9.424, de 2018, fazendo com que na prática o valor pago pelo beneficiário no vencimento e desde que não ocorra inadimplemento, seja inferior ao valor recebido.

De se observar, ainda, que nas leis orçamentárias não existe previsão para a concessão de diferentes modalidades de “créditos instalação”. Existe rubrica única, globalmente destinada à concessão de referido crédito. É o regulamento, hoje o Decreto nº 9.424, de 2018 que criou as modalidades distintas –, atualmente nove modalidades - para melhor atender às demandas sociais dos assentados da reforma agrária.

Importante destacar que algumas das modalidades concedidas a título de “crédito”, a exemplo das modalidades “apoio inicial” e “semiárido”, por suas destinações especiais, no caso voltadas, respectivamente, para garantir a segurança alimentar inicial e a segurança hídrica das famílias assentadas, mais se assemelhariam a “subsídios estatais” do que a “créditos” propriamente dito, pois é dever do Estado garantir a segurança nutricional das famílias, bem como o acesso à água potável, especialmente nos primeiros meses da criação do projeto de assentamento – quando as famílias ainda estão em alto grau de vulnerabilidade, preparando-se para iniciar a produção nos lotes da reforma agrária.

Percebe-se, pois, que referidos valores deveriam ter natureza jurídica diversa dos demais créditos – que são voltados para implantação de melhorias nas parcelas rurais ou para fomentar a produção agrícola. Todavia, enquanto não existir lei que

altere a natureza orçamentária dos créditos instalação concedidos pelo Incra, especialmente sob a modalidade Apoio Inicial e Semiárido, está a Autarquia obrigada a tratar referidos valores como se créditos fossem, ficando os beneficiários obrigados a ressarcir os valores tomados, na forma definida pelo regulamento.

Registre-se, ainda, que existem outros créditos concedidos pelo governo federal voltados ao fomento da agricultura familiar, a exemplo dos créditos concedidos pelo Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf. Entretanto, os créditos do Pronaf contam com uma regulamentação específica que estabelecem, inclusive, a repactuação, o alongamento das dívidas, bem como a possibilidade de concessão de rebates ou descontos.

Nota-se, assim, a natureza especial do crédito instalação, recurso financeiro gerido pelo Incra e destinado a possibilitar a inclusão social das famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Verdadeira ação governamental de inserção social e instrumento destinado a minimizar as desigualdades sociais verificadas no meio rural, razão pela qual merece tratamento diferenciado das demais operações oficiais de crédito.

Noutro giro e prosseguindo na análise do dispositivo, o § 6º, inserido pela Lei nº 13.645, de 2017, estabelece uma hipótese legal de consolidação automática do projeto de assentamento, pelo mero transcurso do prazo de quinze anos de sua implantação, dispensando a comprovação de que houve por parte do Incra a concessão dos créditos, a realização dos investimentos e mesmo a titulação definitiva. Trabalha com a presunção de que transcorrido esse prazo de quinze anos, o reordenamento pretendido já se realizou. Essa previsão resulta de cobranças e pressões de determinados setores da sociedade para que o Incra e o Estado declarem encerrada a atuação estatal no reordenamento dos imóveis afetados ao programa de reforma agrária, restituindo as parcelas destinadas à livre circulação no mercado imobiliário de terras.

Contudo, a própria lei acaba por reconhecer que embora numa perspectiva ideal a intervenção deva ser transitória, ter data para finalizar, com a consolidação fática da reestruturação territorial e o progresso socioeconômico na área incorporada ao programa de reforma agrária, a realidade é repleta de situações em que transcorrido o prazo estabelecido de quinze anos ainda não foram realizados os investimentos esperados. Em muitas situações, não houve sequer a concessão do crédito instalação e a às vezes, nem mesmo a construção de moradias pelos beneficiários, realidade na qual, acaso o Incra se afaste da área, há uma grande possibilidade do retorno da reconcentração antes atacada, sem o alcance dos objetivos pretendidos pela reforma agrária para o imóvel. Para evitar essa hipótese, a parte final do próprio § 6º prevê que **o Incra, em decisão fundamentada, pode afastar a consolidação automática no décimo quinto ano do assentamento.**

Segundo o art. 47 do Decreto nº 9.311, de 2018, a decisão de afastar a consolidação automática prevista no § 6º do art. 17 da Lei nº 8.629, de 1993 observará as condições do assentamento no tocante à infraestrutura disponível, à quantidade de beneficiários com moradia edificada e acesso à energia elétrica, à quantidade de beneficiários a quem tenha sido disponibilizado o crédito de instalação e o quantitativo de parcelas com titulação definitiva, dentre outras peculiaridades do local que o Incra considerar pertinentes.

Na mesma perspectiva e com o igual propósito do § 6º, o § 7º, também inserido pela Lei nº 13.465, de 2017, estabelece que os assentamentos que em 1º de junho de 2017 contassem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos, ou seja, até 1º de junho de 2020. Aqui, contudo, não estabelece uma consolidação automática pelo simples decurso do tempo. A rigor, endereça uma determinação ao gestor do programa de reforma agrária para que conclua o processo de desenvolvimento dos assentamentos dessa idade, no prazo fixado, para sua consolidação ao final.

Importante anotar ainda que, conforme o art. 46, § 1º do Decreto nº 9.311, de 2018, o principal efeito do ato de consolidação é encerrar a disponibilização pelo Incra dos investimentos em infraestrutura no assentamento, a exemplo de construção e reforma de estradas e pontes, cessando essa sua responsabilidade com a área. Contudo, não impede a continuidade da concessão do crédito de instalação na forma do seu regulamento, a quem ainda não o recebeu. Da mesma maneira e por decorrência lógica, não obsta a continuidade das ações de titulação definitiva dos beneficiários que ainda não foram titulados.

Por fim, o § 8º estabelece que o pagamento integral ou a quitação dos créditos de instalação não é requisito para a liberação das condições resolutivas do título de domínio ou da CDRU. Os créditos instalação não pagos deverão ser cobrados pela via legal, ou seja, com inscrição em dívida ativa e execução fiscal. Essa previsão, também introduzida pela recente Lei nº 13.465, de 2017, resolve antiga discussão no âmbito do Incra sobre os efeitos da inadimplência do crédito instalação.

Vê-se, assim, que o art. 17 objetivou, em síntese, traçar diretrizes gerais para a escolha de imóveis para reforma agrária e dos próprios beneficiários da política pública, prever a os recursos que serão concedidos aos beneficiários para que se instalem e desenvolvam no projeto de assentamento, além de estabelecer requisitos mínimos para o desligamento dos assentamentos (comunidades criadas) do Incra (entidade criadora), por meio do instituto que se convencionou denominar de emancipação.

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).*

§ 1º Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei. *(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei. *(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. *(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 4º Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. *(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 5º O valor da alienação, na hipótese de outorga de título de domínio, considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento. *(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 6º As condições de pagamento, carência e encargos financeiros serão definidas em regulamento, não podendo ser superiores às condições estabelecidas para os financiamentos concedidos ao amparo da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, e alcançarão os títulos de domínio cujos prazos de carência ainda não expiraram. *(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 7º A alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita. *(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 8º São considerados não reembolsáveis: *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

I - os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo; *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

II - aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento; e *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

III - aos serviços de medição e demarcação topográficos. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 9º O título de domínio ou a CDRU de que trata o caput poderão ser concedidos aos beneficiários com o cumprimento das obrigações estabelecidas com fundamento no inciso V do art. 17 desta Lei e no regulamento. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 10. Falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 11. Os herdeiros ou legatários que adquirirem, por sucessão, a posse do imóvel não poderão fracioná-lo. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 12. O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 13. Os títulos de domínio, a concessão de uso ou a CDRU a que se refere o caput deste artigo serão conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de casamento ou união estável. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 14. Para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 15. Os títulos emitidos sob a vigência de norma anterior poderão ter seus valores reenquadrados, de acordo com o previsto no § 5º deste artigo, mediante requerimento do interessado, observados os termos estabelecidos em regulamento e vedada a restituição de valores já pagos que eventualmente excedam o valor devido após o reenquadramento. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

Em regra, a alienação ou concessão de bens públicos deve ser precedida de licitação. A parte inicial do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, porém, assevera que não se procederá à licitação nos casos previstos em legislação especial.

Ao mesmo tempo, o art. 188, § 2º, da Constituição afirma que a alienação e concessão de terras públicas, quando destinadas à reforma agrária, dispensam prévia aprovação do Congresso Nacional e serão disciplinadas por lei específica, no caso, a Lei nº 8.629, de 1993, a qual não exige processo licitatório para seleção dos beneficiários da reforma agrária, estabelecendo critérios próprios.

Assim, a distribuição das parcelas ou lotes da reforma agrária, “imóveis rurais” na dicção legal, seguirá a ordem preferencial estabelecida no art. 19 dessa Lei específica, segundo os critérios de classificação definidos pelo seu art. 19-A, sendo vedada a seleção ou não podendo figurar como beneficiárias da reforma agrária as pessoas incursas em alguma das vedações apontadas no art. 20. Qualquer indivíduo que atenda aos requisitos previstos nesta Lei poderá participar do PNRA e integrar a relação de beneficiários da reforma Agrária, internamente identificada pelo Incra como Relação de Beneficiários - RB.

A distribuição de lotes para a reforma agrária, portanto, não é feita de modo aleatório.

O art. 189 da Constituição Federal e seu parágrafo único estabelecem que “*Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos*” e que esses títulos “*serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei*”. O lote, portanto, poderá ser concedido ao homem ou à mulher, independente do estado civil, desde que sejam os responsáveis pela Unidade Familiar, por meio de contrato de concessão de uso ou título de domínio, inegociáveis por dez anos.

A Lei nº 8.629, de 1993, disciplina esse comando constitucional, que encontra complementação no Decreto nº 9.311, de 2018, e em normativos do Incra que estabelecem procedimentos para a seleção dos candidatos¹²³, bem como dispõem sobre a forma como se dará a relação entre o Incra e os beneficiários da

123 - Por muitos anos a Norma de Execução Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005, regulamentou internamente o procedimento de seleção dos beneficiários da reforma agrária. Contudo, após a edição da Medida Provisória nº 759, de 2016, convertida na Lei nº 13.465, de 2017, que alterou diversos dispositivos da Lei nº 8.629, de 1993, regulamentada pelo Decreto nº 9.311, de 2018, essa norma interna restou superada em diversos pontos, devendo ser considerada tacitamente revogada. Até o fechamento dessa edição, em outubro de 2018, o Incra ainda não havia aprovado outra norma interna para disciplinar o procedimento de seleção das famílias beneficiárias do PNRA.

reforma agrária, em especial no tocante às condições de permanência no PNRA, supervisão ocupacional dos assentamentos e sua titulação¹²⁴.

A versão original do art. 18 da Lei nº 8.269, de 1993, praticamente repetia o texto do art. 189 da Constituição Federal de 1988, dispondo que “*A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos*” e continha apenas um parágrafo único. Contudo, esse dispositivo passou por significativas mudanças operadas ao longo dos anos, primeiro pela Medida Provisória nº 2.183, de 2001, pela Lei nº 13.001, de 2014, e, depois, pela Lei nº 13.465, de 2017. Além de ter o *caput* alterado, o dispositivo conta atualmente com quinze parágrafos.

Segundo o *caput* do art. 18, em sua redação atual, existem três instrumentos legais para o Estado proceder à destinação dos lotes da reforma agrária: i) o contrato de concessão de uso - CCU; ii) a concessão de direito real de uso – CDRU; e iii) e o título de domínio - TD, mediante a observância de certas condições. Os três instrumentos conterão obrigações e cláusulas resolutivas que deverão ser observadas pelos beneficiários, sob pena de rescisão contratual e retomada do lote.

O contrato de concessão de uso é o documento inicial celebrado entre o Incra e a família selecionada para se tornar beneficiária do PNRA. Nele o Estado continua figurando como detentor do domínio, mantendo-se na posse indireta do imóvel. Nessa hipótese, transfere ao particular apenas a posse direta do bem, a fim de que o mesmo explore a terra garantindo o sustento de sua família. Ele é celebrado tão logo o Incra tenha a posse direta do imóvel e crie o projeto de assentamento, dispensado o registro prévio do domínio da área do assentamento em nome do Incra.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu curso de Direito Administrativo, assevera que a concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação e finalidade¹²⁵, “*pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais*”¹²⁶. Percebe-se que caberá ao ente concedente estabelecer as condições e finalidades a serem atendidas pelo contratante no uso do bem.

124 - Por muito tempo a Instrução Normativa Incra nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, disciplinou a transferência de domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária. A Instrução Normativa Incra nº 71, de 2012, trata da supervisão ocupacional. Contudo, após a edição da Lei nº 13.001, de 2014, a Medida Provisória nº 759, de 2016, convertida na Lei nº 13.465, de 2017, que alterou diversos dispositivos da Lei nº 8.629, de 1993, regulamentada pelo Decreto nº 9.311, de 2018, essas normas internas restaram superadas em diversos pontos, devendo serem consideradas parcialmente revogadas no ponto em que se tornaram incompatíveis com a Lei ou o Decreto. Até o fechamento dessa edição, em outubro de 2018, o Incra ainda não havia aprovado outras normas internas para disciplinar o procedimento de supervisão ocupacional e titulação das famílias beneficiárias do PNRA.

125 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 22. ed. – 2. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009, p. 694.

126 - Ob. cit., p. 289.

Destaca ainda a professora que a finalidade é elemento fundamental na concessão de uso. No caso dos bens destinados à utilização privativa pelo concessionário, o uso deve ser feito de acordo com a destinação do bem.

É o caso, por exemplo, de bens de uso especial, como os mercados, os cemitérios, parcialmente afetados para o uso privativo, dos bens destinados à ocupação por concessionários de serviços públicos, e dos bens dominicais postos no comércio jurídico para fins de moradia, cultivo da terra, exploração agrícola ou industrial, reforma agrária”¹²⁷

Após a homologação dos beneficiários do projeto pelo Incra, o CCU será celebrado com a família selecionada, garantindo-lhe o direito ao acesso à área do imóvel e aos demais benefícios do PNRA. Esse é o primeiro documento a legitimar a ocupação da parcela pela família assentada.

O segundo instrumento atualmente previsto, a partir de mudança introduzida pela Lei nº 13.001, de 2014, e possível de ser utilizado como forma de destinação dos lotes de Reforma Agrária é a concessão de direito real de uso - CDRU, espécie de contrato transferível por ato inter vivos, salvo previsão em contrário¹²⁸.

Mesmo antes da alteração legislativa de 2014 já era sustentável a aplicabilidade desse instrumento na política de reforma agrária e o Incra já o utilizava. Benedito Ferreira Marques, por exemplo, desde antes lecionava que “o instituto da concessão do uso real é perfeitamente utilizável em projetos de Reforma Agrária, haja vista os termos com que foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio”¹²⁹, fazendo referência à previsão do art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 1967.

Nesse mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles também afirmava que “a *concessão de uso*, que pode ser remunerada ou não, apresenta duas modalidades, a

127 - Ob. cit., p. 694.

128 - Importante a transcrição da previsão do Decreto-Lei nº 271, de 1967, sem grifos no original:

“Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, **como direito real resolúvel**, para fins específicos de **regularização fundiária de interesse social**, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, **aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais** e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (*Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007*)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, **desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste**, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, **salvo disposição contratual em contrário**, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência”.

129 - Ob. cit., p. 135, grifos no original.

saber: a *concessão administrativa de uso* e a *concessão de direito real de uso*¹³⁰ (grifos no original).

O CCDRU, ainda segundo Hely Lopes Meirelles, consiste em um “contrato pelo qual a Administração **transfere o uso remunerado ou gratuito** de um terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social”¹³¹.

Atualmente é inequívoca essa possibilidade no âmbito da reforma agrária, até porque expressamente prevista no *caput* do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993.

Enquanto o CCU estabelece apenas uma relação jurídica de caráter pessoal, meramente obrigacional, tendo forma contratual, na CDRU, o concessionário possui um direito real, não meramente obrigacional.

Em decorrência de sua natureza de direito real, a CDRU possui, consoante Celso Antônio Bandeira de Mello, como característica inerente “sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de seqüela, que enseja a persecução do bem. (...). É oponível *erga omnes*, ou seja, contra todos, pois confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, os quais ficam impedidos de opor-lhe qualquer embaraço”¹³².

O direito real de uso é uma espécie **dos novos direitos reais**, trazidos pela Lei nº 11.481, de 2007, segundo lição de Jessé Torres Pereira Júnior. Sentencia o Autor que, o art. 10 da Lei nº 11.481, de 2007

(...) acrescentou ao rol de direitos reais do art. 1.225 do vigente Código Civil duas novas espécies: a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso. Tal aditamento é que dá o tom social da nova proteção jurídica. No regime da lei civil revogada, o uso especial de um imóvel se aproximaria da posse. No novo regime, aproxima-se da propriedade. O uso especial, seja para fins de moradia, seja na concessão de uso para outras finalidades compatíveis com a figura da concessão de direito real, uma vez que se alinha, expressamente, aos direitos reconhecidos como reais pelo Código Civil, passa a garantir ao titular do direito o poder exclusivo de usar, gozar e dispor da coisa contra a quem quer que o venha a perturbar, violar ou lesar, inclusive a própria União. Efeito *erga omnes* típico dos direitos reais, como o da propriedade.¹³³

130 - MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2009, p. 266.

131 - Ob. cit., p. 537.

132 - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26 ed. ver. e atual., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 921.

133 - PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública/ Jessé Torres Pereira Júnior – 8. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Renovar, 2009, pp 225-226.

O caráter desse novo direito real é eminentemente social¹³⁴, uma vez que traz como objetivo a regularização fundiária, o aproveitamento sustentável das várzeas, e a **preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência**.

Por se tratar de direito real, de efeito *erga omnes*, em caso de descumprimento das cláusulas resolutivas, a União, através do Incra, deverá intentar ação reivindicatória, com base em sua propriedade. A demanda possessória não será via idônea para reaver o bem objeto da concessão de direito real de uso.¹³⁵

A Norma de Execução Incra nº 93, de 2010¹³⁶, antes inclusive da alteração legislativa operada pela Lei nº 13.001, de 2014, já estabelecia os modelos de CDRU a serem celebrados, de forma **gratuita e resolúvel**, apenas com **os beneficiários dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados**, para fins de garantia de acesso e uso à área do imóvel e aos demais benefícios do PNRA. Contudo, desde edição da Lei nº 13.001, de 2014, **é possível a outorga da CDRU também aos beneficiários de projetos de assentamento tradicionais**.

Os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados criados pelo Incra são em três modalidades: o Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, o Projeto de Assentamento Florestal – PAF e o Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE.¹³⁷

O PAE é modalidade destinada às populações tradicionais da respectiva área para exploração de riquezas extrativistas, por meio de atividades ecologicamente sustentáveis. Foi criado pela Portaria Incra/P/nº 268, de 1996, com metodologia aprovada pela Portaria Incra/P/nº 269, de 1996, sendo a primeira modalidade de assentamento ambientalmente diferenciada criada pelo Incra. Destina-se, exclusivamente, às populações tradicionais, nisto diferindo em essência do PDS,

134 - CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – 22ª. ed. rev. ampl. e atualizada até 10.07.2009 – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1112.

135 - "(...)se a União entender de retomar imóvel objeto desses novos direitos – (...) – não poderá valer-se de remédio possessório, posto que este (...) fundam-se no *jus possessionis* (posse), enquanto que a União estará litigando com titular de direito real, que terá a ampará-lo, o *jus possidendi* (propriedade). Logo, a demanda possessória será via inidônea para sediar a lide, que perseguirá imissão na posse, em ação reivindicatória, com base na propriedade da União, e, não, reintegração na posse com base em obrigação contratual eventualmente descumprida por mero possuidor" (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Ob. cit. p. 226).

136 - A Norma de Execução Incra nº 93, de 19 de julho de 2010, que "dispõe sobre a aprovação de modelos de contrato de concessão de direito real de uso para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados – Projetos de Assentamento Agroextrativista – PAE, Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS e Projeto de Assentamento Florestal - PAF", foi fruto de estudo técnico elaborado por um grupo de trabalho envolvendo cinco servidores das diretorias de Obtenção de Terras (DT), Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) e da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao Incra.

137 - Importante destacar que tais projetos de assentamento ambientalmente diferenciados preveem a exploração e o uso coletivo da terra, já que vedada criação de assentamentos que impliquem em parcelamento da terra em região de floresta.

já que estas duas modalidades não se distinguem pelo modo de trabalho e de produção.

Nesse ponto, importante relembrar a existência da Portaria MEPF nº 88, de 1999, ainda considerada vigente, a partir da qual ficou determinado que apenas projetos ambientalmente diferenciados podem ser criados em área de floresta primária na Floresta Amazônica, Mata Atlântica e do Pantanal Mato-Grossense e em outras áreas protegidas, assim definidas pelos órgãos federais e estaduais do meio ambiente.¹¹³⁸

Apenas se prevê a possibilidade de criação de PAE, pois esta era a única modalidade de assentamento diferenciado existente quando da edição da Portaria MEPF nº 88, de 1999. As demais espécies foram criadas posteriormente e se consideram abarcadas pela previsão do art. 1º, parágrafo único.

Os projetos de Assentamento convencionais só podem ser criados em áreas já antropizadas, incluindo aí os projetos já existentes quando da publicação da Portaria do então Ministério Especial de Política Fundiária: “*Art. 3º Determinar que o Programa de Reforma Agrária seja executado em áreas antropizadas.*”

A segunda espécie de assentamento ambientalmente diferenciado é o PDS, criado pela Portaria INCRA nº 477, de 04 de novembro de 1999, com metodologia aprovada pela Portaria Incra/P/nº 1.032, de 2000, que visa conciliar o assentamento humano de populações não tradicionais em áreas de interesse ambiental, de modo a respeitar a vocação florestal da região e minimizar os impactos ambientais dos projetos de assentamento.

Por este motivo, é destinado às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, baseado na aptidão da área¹³⁹, devendo-se levar em conta as especificidades regionais, o interesse ecológico, inclusive para recomposição do potencial original da área, e não apenas o potencial agrícola da terra.

O Projeto de Assentamento Florestal - PAF, por fim, instituído pela Portaria Incra/nº 1.141, de 2003, com metodologia aprovada pela Portaria Incra/P/nº 215, de 2006, é uma modalidade de assentamento voltada para o manejo florestal de rendimento sustentável dos recursos florestais, em áreas com aptidão para a

138 - “Art. 1º Fica proibida a desapropriação, a aquisição e outras quaisquer formas de obtenção de terras rurais em áreas com cobertura florestal primária incidentes nos Ecossistemas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica e do Pantanal Mato-Grossense e em outras áreas protegidas, assim definidas pelos órgãos federais e estaduais do meio ambiente. **Parágrafo único** – Excetua-se da proibição prevista neste artigo as terras rurais destinadas à criação de projetos de assentamento agroextrativista, que atendam às exigências previstas em normas internas do INCRA” (grifos acrescidos).

139 - O PDS é destinado “às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental” (Art. 1º da Portaria INCRA/P/nº 477, de 1999).

produção florestal, familiar, comunitária e sustentável, preferencialmente aplicável à região da Amazônia Legal.

Atualmente, tanto a CDRU quanto a definição dessas modalidades de assentamentos ambientalmente diferenciadas passaram a ter previsão no Decreto nº 9.311, de 2018¹⁴⁰, que preserva, na essência, o conteúdo da disciplina anterior desenvolvida Ingra. A CDRU, todavia, e como já dito, é prevista não só para os assentamentos ambientalmente diferenciados, mas também como forma de titulação definitiva, inclusive para os assentamentos tradicionais.

Nas modalidades diferenciadas de assentamento, o contrato celebrado com os beneficiários será o CDRU, que terá validade de escritura pública, devendo ser registrado em Cartório¹⁴¹. O objetivo é conferir maior segurança jurídica e proteção às comunidades tradicionais.

Primordialmente, os assentamentos ambientalmente diferenciados buscam realizar o direito fundamental das populações tradicionais à posse das áreas tradicionalmente ocupadas por suas comunidades, direito este que se fundamenta na relação específica que elas têm com a terra, baseada numa prática de uso comum do território.

A partir das lutas e demandas desses povos tradicionais, houve a ratificação e incorporação pelo Brasil da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT e a edição do Decreto Federal nº 6.040, de 2007, que aprovou a Política Nacional para o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais¹⁴².

Nesse ponto, a política de reforma agrária, portanto, deve conciliar e bus-

140 - Art. 10. (...)

Parágrafo único. Serão consideradas ambientalmente diferenciadas as seguintes modalidades de projetos:

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

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

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

141 - Norma de Execução Ingra nº 93, de 2010: "Art. 10. O CDRU tem plena força e validade de escritura pública, a teor do art. 7º, do Decreto-Lei n. 2.375, de 24 de novembro de 1987 e será impresso em papel moeda em uma única via, que deverá ser levada a registro no cartório de registro de imóveis competente".

142 - Segundo Alfredo Wagner B. de Almeida, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o conceito de "terras tradicionalmente ocupadas", vitorioso nos embates da Constituinte "tem ampliado seu significado, coadunando-se com os aspectos situacionais que caracterizam hoje o advento das identidades coletivas, e tornou-se um preceito jurídico marcante para a legitimação de territorialidades específicas e etnicamente construídas.

car efetivar os direitos fundamentais desses povos, motivo pelo qual se optou pela concessão de direito real de uso de forma gratuita, pois os beneficiários desses projetos já possuem o direito de permanecerem em seus territórios tradicionais, conforme disposições da Constituição Federal, da Convenção nº 169 da OIT e do Decreto nº 6.040, de 2007.

Nesse contexto, após o reconhecimento e homologação das famílias beneficiárias o Incra providenciará a celebração dos contratos de CDRU, que poderá ser firmado de forma **individual ou coletiva**. No caso de concessão coletiva, a relação de beneficiários, devidamente homologada, será parte integrante da CDRU coletivo, de modo a garantir que somente essas unidades familiares tenham acesso aos créditos e benefícios do PNRA, conforme o art. 5º, §3º da Norma de Execução Incra/nº 93, de 2010.

Os prazos de validade dos contratos serão fixados observados os limites previstos no artigo 7º da norma de execução, sendo de dez anos para PDS, trinta anos para PAF, e por prazo indeterminado para PAE, podendo ser prorrogados a critério da Autarquia, desde que observado o cumprimento das cláusulas resolutivas.

Alterando essa perspectiva de prazo de validade do instrumento, o atual art. 25, parágrafo único do Decreto nº 9.311, de 2018, prevê que o CCU será celebrado sem prazo determinado de vigência. Da mesma forma, o Decreto não fixa prazo mínimo ou máximo de vigência para a CDRU, possibilitando que seja concedido por prazo indeterminado, o que poderá levar a Autarquia a rever a norma interna atual, para também expedir CDRU por prazo indeterminado.

Os fins da concessão nessa espécie de contrato são imutáveis, o que atende ao objetivo de tais projetos ambientais, de manter no assentamento apenas aqueles que baseiem sua subsistência no extrativismo e nas práticas de baixo impacto ambiental.

Não por outro motivo, a transferência *inter vivos* da posse ou dos direitos reais só poderá ser feita com anuência do Incra e desde que atendidas as condições previstas no art. 12 da Norma de Execução Incra nº 93, de 2010. No mesmo sentido, qualquer alteração relativa às unidades familiares constantes do Relação de Beneficiários do CDRU coletivo deverá ter a prévia anuência do Incra.

Nos termos do art. 10 do Decreto nº 9.311, de 2018, o processo de seleção dos beneficiários para os projetos ambientalmente diferenciados é diverso do procedimento de escolha dos clientes de assentamentos tradicionais de reforma agrária, se restringindo às famílias que já residem na área, as quais se submetem apenas à verificação da incidência ou não vedações para se tornar beneficiário do PNRA, na medida em que o público deve ser aquele que já possui práticas

ambientais diferenciadas do ponto de vista econômica, social e ambientalmente sustentáveis ou que se disponham a tanto.

Assim, o contrato de concessão de direito real de uso consubstancia um meio de efetivar a função socioambiental das terras públicas, limitando o direito de propriedade privada. É ainda uma salvaguarda o patrimônio público, evitando sua alienação para fins não condizentes com o interesse social. Além disso, o concessionário fica obrigado a destinar o bem público ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão de direito real de uso.

Em áreas destinadas aos assentamentos com práticas ambientais mais restritas que nos projetos tradicionais é de interesse público a reordenação do território com vistas a garantir políticas públicas e melhorar a qualidade de vida das comunidades tradicionais que habitem a área, preservando o meio ambiente e garantindo a regularidade possessória da área.

Já a outorga de título de domínio - TD é vista como um modo especial de alienação de bem público, através do qual se transfere a titularidade do imóvel que passará à esfera do patrimônio privado. A transferência se opera de forma gratuita ou onerosa e deve ser formalizada por escritura pública ou termo administrativo, levados a registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Por meio do título de domínio o Incra transfere em definitivo a propriedade plena da parcela ao beneficiário da reforma agrária. Cumpridas as condições da titulação o beneficiário consolidará a propriedade do imóvel em seu patrimônio, podendo dar a ela a destinação que bem entender, como outra propriedade qualquer.

Segundo o § 1º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, com redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017, “os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei.”

Já o § 2º estabelece que “na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei.”

Ao implantar o projeto de assentamento, como instrumento provisório e inicial a legitimar a ocupação da parcela, o Incra celebra com o beneficiário da reforma agrária um contrato de concessão de uso, no qual deve constar os direitos e deveres das partes e algumas cláusulas resolutivas, como a de inegociabilidade e o compromisso de exploração direta e pessoal do lote recebido. Tais cláusulas

resolutivas são estipuladas com o escopo de garantir que o bem público seja utilizado em consonância com a Política de Reforma Agrária.

O CCU será sempre gratuito e inegociável. Concedido de forma individual ou coletiva e atualmente **por prazo indeterminado**. A Instrução Normativa Incra nº 30, de 2006, em seu art. 3º, § 1º prevê que o CCU deve ser celebrado com prazo determinado de cinco anos, prorrogáveis por igual período, a critério da Autarquia. Contudo, essa previsão da norma deve ser considerada tacitamente revogada, pois o atual parágrafo único do art. 25 do Decreto nº 9.311, de 2018, prevê que o CCU será celebrado sem prazo determinado e sua vigência findará apenas com a titulação definitiva ou com a sua formal rescisão.

Embora o CCU seja inegociável, ele é transferível por sucessão legítima ou testamentária, mas desde que os herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA e assumam as obrigações constantes do instrumento, vedado o fracionamento do lote.

Já a CDRU, que será sempre gratuita, e o TD, que poderá ser oneroso ou gratuito, são forma de titulação definitiva dos projetos de assentamento. É comum a equivocada percepção de que apenas o título de domínio seja forma de titulação definitiva. Todavia, o Decreto nº 9.311, de 2018, art. 24, expressamente prevê também a CDRU, por direito real que é, ao lado do título domínio, como forma de titulação definitiva no âmbito da reforma agrária.

Ao lado dos direitos conquistados com o acesso ao PNRA, são muitas também as obrigações assumidas pelos beneficiários. Segundo o art. 15 do Decreto nº 9.311, de 2018, as condições de permanência do beneficiário no PNRA constarão do CCU, CDRU e TD, e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar:

I - explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016;

II - não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros;

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente;

IV - observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para projeto de assentamento;

V - firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme disciplinado pelo Incra; e

VI - cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

Segundo o art. 16 do Decreto, essas obrigações previstas no art. 15 e outras expressamente constantes do CCU, do CDRU e do TD possuem natureza de condição resolutive e vigorarão pelo prazo mínimo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente que comprove a exploração do lote após a homologação, e **somente se extinguem após o transcurso do prazo decenal e a realização do pagamento integral, no caso da titulação onerosa por meio de TD.**

Assegurado o contraditório e a ampla defesa no âmbito administrativo e a oportunidade do assentado de adimplir a cláusula eventualmente descumprida, comprovado o descumprimento de condição resolutive, o título provisório ou definitivo será rescindido, com retorno da parcela ao Incra e a saída do beneficiário do PNRA.

Dentre as obrigações assumidas, uma delas, no caso do título de domínio é o pagamento do preço. Como se verá na redação conferida aos parágrafos 4º ao 8º do artigo em comento, o imóvel é titulado em definitivo, em regra, sob a forma onerosa, sendo excepcional a concessão do bem de forma gratuita, salvo dos casos de concessão de direito real de uso – CDRU, que será sempre gratuita.

Não se trata, pois, de mera doação de terras. Existe a obrigatoriedade de pagamento do montante fixado pelo Incra e o inadimplemento em relação ao preço importará na rescisão do contrato e a conseqüente retomada do bem pelo Poder Público.

Outras condições de relevância são as relativas às obrigações ambientais. Se ao Incra compete desapropriar imóveis descumpridores da função social, em algum, alguns ou em todos os seus aspectos – produtividade, ambiental, trabalhista e bem-estar –, os lotes destinados à reforma agrária, por sua vez, devem igualmente cumprir a função social em toda a sua dimensão.

Outra cláusula obrigatória no CCU e no TD é aquela que estabelece a impossibilidade de transferência¹⁴³ da propriedade ou do uso do imóvel.

143 - Utiliza-se aqui o termo transferência que engloba transferência tanto de titularidade quanto de uso, em lugar do termo alienação que se refere apenas à titularidade. Leciona Jessé Torres Pereira Júnior: "Alienação é o designativo genérico das várias espécies de transferência da propriedade – compra e venda, dação, permuta, doação. Se a coisa não passar do domínio do alienante para o do adquirente, alienação não houve. Cabe a ressalva por ser comum confundirem-se com alienação figuras conhecidas do direito administrativo como a cessão, a permissão e a concessão, em que os bens não saem do domínio do cedente, do permitente ou do concedente, posto que estes apenas autorizam ao cessionário, ao permissionário ou ao concessionário o uso do bem" In Ob. cit. p. 235.

Bem andou o constituinte¹⁴⁴, seguido pelo legislador ordinário, em prever a impossibilidade de negociação das parcelas da reforma agrária por um período. Isso porque o que se pretende com a destinação de lotes é assegurar a manutenção da Unidade Familiar, garantindo-se às famílias de trabalhadores rurais o acesso à terra como meio de produção. Se assim não fosse, estaria o Estado a possibilitar a pressão imobiliária sobre as áreas reformadas.

Assim, os títulos definitivos que são a CDRU e o título de domínio **conterão cláusula de inegociabilidade da parcela pelo prazo de dez anos**. Se forem antecedidos de um contrato de concessão de uso ou outro instrumento equivalente que o Incra tenha utilizado para legitimar a ocupação, como por exemplo, o contrato de assentamento ou a carta de anuência, o período de vigência desse instrumento será descontado dos 10 anos, devendo a inalienabilidade ficar restrita ao período faltante, vide a expressão contida no § 1º, art. 18: *“contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente”*.

Observe que atualmente o prazo decenal de inegociabilidade tem início no momento em que o assentado ingressa no PNRA e recebe do Incra o CCU, ou para aquelas famílias que ingressam no passado e que não receberam CCU, mas outro tipo de documento, conta-se a partir desse instrumento equivalente, que foi o primeiro a legitimar formalmente a relação entre o Incra e o assentado, na ocupação da parcela. Contudo nem sempre foi assim. Durante o período de vigência da Lei nº 13.001, de 2014, e do Decreto nº 8.738, de 2016, antes da Medida Provisória nº 759, de 2016, convertida na Lei nº 13.465, de 2017, esse prazo de inegociabilidade contava-se da data de concessão do próprio título definitivo, independentemente do tempo do CCU, o que na prática acabava por estender o prazo no qual era proibida a venda ou negociação das parcelas.

Para que o título se torne livre de cláusulas resolutivas, podendo ser negociado pelo cliente da reforma agrária, necessário o cumprimento de todas elas para que sejam liberadas pela Administração. Somente após a quitação dos débitos do TD e satisfeitas as demais cláusulas contratuais, **incluindo o prazo de dez anos de inalienabilidade**, o Incra autorizará a liberação das cláusulas resolutivas.

Percebe-se, dessa forma, que mesmo que o beneficiário tenha eventualmente cumprido todas as obrigações constantes do CCU e do TD antes do prazo constitucional de dez anos, não poderá negociar o lote, pois a inegociabilidade decenal também é obrigação que deve ser observada.

144 - O art. 189, *caput*, da Constituição Federal de 1988, conforme já salientado, prevê a impossibilidade de negociação do lote pelo prazo de 10 (dez) anos – inalienabilidade decenal.

O Poder Judiciário já proferiu decisões corroborando o entendimento de impossibilidade de transferência da cessão de uso ou da exploração econômica do lote para terceiro, dentro do prazo decenal e antes da liberação das demais cláusulas resolutivas. Nesse sentido, destaquem-se os seguintes julgados.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE. IMÓVEL RURAL. REFORMA AGRÁRIA. ASSENTAMENTO. PARCELAMENTO. CESSÃO DE DIREITOS DE GLEBA SEM ANUÊNCIA DO INCRA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Houve descumprimento de cláusulas do contrato de assentamento, tendo em vista a cessão de direitos da gleba ao autor antes do decurso do prazo decenal sem a anuência do INCRA.

2. A condição de imóvel inegociável é prevista pela Constituição, que, no art. 189, estabelece o prazo mínimo de 10 anos para que possa ser vendido, sendo que eventuais cessão e arrendamento devem conter autorização expressa do INCRA, nos termos do art. 72 do Decreto 59.428/66.

3. A não-intervenção do INCRA no contrato faz com que esses pactos, celebrados entre os proprietários originais e os adquirentes, não produzam efeitos em relação a terceiros, incluída a autarquia fundiária. 4. Apelação a que se nega provimento”.

(AC - APELAÇÃO CIVEL – 200335000039939. Relator: Desembargador Federal João Batista Moreira. e-DJF1 DATA:17/12/2009 PAGINA:294)

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. DESTINAÇÃO DOS LOTES. ALIENAÇÕES FEITAS POR ASSENTADOS. INEFICÁCIA. FALTA DE AUTORIZAÇÃO DO INCRA. INEGOCIABILIDADE DOS IMÓVEIS EM 10 ANOS. ART. 189 DA CONSTITUIÇÃO. OCUPAÇÃO POR SUPOSTOS ADQUIRENTES DAS POSSES. IRREGULARIDADE. REINTEGRAÇÃO DO INCRA NA POSSE CONCEDIDA. ART. 1.208 DO CÓDIGO CIVIL. ART. 71 DO DECRETO-LEI 9.760/46. ART. 72 DO DECRETO 59.428/66. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. ASSERTIVA GENÉRICA DE PREJUÍZO, NÃO DEMONSTRADO. APELAÇÕES IMPROVIDAS.

1. A decretação de nulidade do ato processual exige a demonstração específica de prejuízo. Alegação genérica não permite o seu acatamento. Desnecessidade de repetição de audiência se a prova produzida não interferiu na situação fática da parte e se ela não indicou a necessidade de oitiva de qualquer testemunha quando oportunizado.

2. A desapropriação é uma supressão compulsória da propriedade. A

titularidade do bem expropriado passa para o domínio público, que, no caso da desapropriação por interesse social para reforma agrária, levará à realização de um projeto para assentar famílias que buscam o trabalho digno no campo e não têm condições financeiras para tanto. Até a concessão do título de propriedade, o imóvel pertence ao INCRA, que pode ceder ao ocupante, por meio de concessão de uso. Com a outorga do título, ele passa para a propriedade do outorgado, mas com condição resolutive de retorno ao estado anterior se não se cumprir a finalidade daquela concessão, estando expressa a impossibilidade de venda.

3. A condição de imóvel inegociável é prevista pela própria Constituição, que, no art. 189, estabelece o prazo mínimo de 10 anos para que possa ser vendido, sendo que eventuais cessão e arrendamento devem conter autorização expressa do INCRA, nos termos do art. 72 do Decreto 59.428/66. Está afastada, assim, a possibilidade de os assentados, titulares da posse direta, de aliená-lo a terceiros, sem a devida autorização do expropriante, dentro do prazo de 10 anos.

4. A não-intervenção do INCRA no contrato de cessão faz com que esses pactos, celebrados entre os proprietários originais e adquirentes, não produza efeitos para terceiros e para a autarquia fundiária. É um negócio jurídico válido somente entre as partes contratantes, não atingindo o INCRA, porque não anuiu. A posse exercida nessas condições, pelos terceiros adquirentes, é viciada. Não sendo justa a posse, porque clandestina, uma vez estabelecida às ocultas de quem teria interesse em conhecê-la, no caso o INCRA, não houve sua aquisição, nos termos do art. 1.208 do Código Civil, não tendo ela sido transferida.

5. A posse do INCRA, que é indireta, advém da própria condição resolutive do título de propriedade e o esbulho possessório foi caracterizado a partir do momento em que se descobre que outra pessoa, não os outorgados dos títulos para cumprimento da reforma agrária pelo governo, está ocupando o imóvel.

6. O art. 71 do Decreto-Lei 9.760/46 é claro ao prescrever que o ocupante de imóvel rural da União, sem seu assentimento, perderá, sem direito de qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo.

7. Agravo retido e apelações desprovidos”.

(AC - APELAÇÃO CIVEL – 200201000421989. Desembargador Federal Gláucio Maciel Goncalves. DJ DATA:11/11/2005 PAGINA:39

Por fim, importante destacar uma das condições legais mais importantes: o da **exploração direta e pessoal da terra pelos beneficiários da Reforma Agrária**.

O regime jurídico dos assentados da reforma agrária, constante na Lei nº

8.629, de 1993, e no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964, determina tal condição. Isso porque o objetivo da reforma agrária vai além de “promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”, conforme o art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra. O objetivo também é de integrar os trabalhadores no processo produtivo, garantindo o bem-estar e o desenvolvimento socioeconômico dos que efetivamente labutam na terra.

Daí ser imprescindível a exigência de exploração direta e pessoal, até porque a terra deve ser destinada prioritariamente aos trabalhadores rurais que nela habitem, sendo garantido a todo agricultor o “direito de permanecer na terra que cultive”, nos termos do art. 2º, § 3º da Lei nº 4.504, de 1964.

Nesse sentido, a Lei nº 8.629, de 1993, determina, em seu art. 21, que os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, nos instrumentos que lhes conferem o título de domínio ou de concessão de uso, “o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos”. Aqui mais uma vez a previsão de inegociabilidade decenal do lote, vedando-se a cessão de uso sob qualquer modalidade ou a qualquer título, mesmo que gratuita.

O Estatuto da Terra já determinava o requisito de exploração direta e pessoal pelo agricultor e sua família, abrindo, por outro lado, a possibilidade de contratação de terceiro para desempenho de algumas atividades, conforme previsão do artigo 4º, inciso II¹⁴⁵, que conceitua propriedade familiar, cuja dimensão é aquela utilizada como parâmetro para a definição dos tamanhos dos lotes dos projetos de assentamento de reforma agrária.

Segundo o Estatuto da Terra, a propriedade familiar é aquele imóvel rural de extensão e características tais que propiciam a fixação do homem à terra, possibilitando-lhe viver e trabalhar com sua família, direta e pessoalmente, retirando seu sustento e conferindo função social à terra.

Nessa direção, o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução Incra/DT nº 52, de 2006, determina, ao se referir à “capacidade de assentamento” (item 3.13), que ela

deverá ser obtida considerando o estabelecido no Diagnóstico Regional, as dimensões das unidades familiares e das parcelas de projetos já implantados e próximos ao imóvel, dentro do contexto do

145 - Art. 4º. Para efeito dessa lei definem-se: (...) II - “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;”

mercado local.(...) As informações acima deverão traduzir-se em um tamanho de área (modelo familiar) em função das classes de terras do imóvel, levando-se em consideração a área útil para efetiva exploração agropecuária, já deduzidas as áreas inaproveitáveis, de Reserva Legal (quando não prevista exploração mediante Projeto de Manejo Florestal Sustentado) e de Preservação Permanente.

Conforme lição de Benedito Ferreira Marques, a propriedade familiar é instituto jurídico, tipicamente agrário,

de uma importância extraordinária no processo de democratização da terra, porquanto atende a um dos princípios basilares do Direito Agrário, que é o de viabilizar o acesso ao imóvel rural a maior número possível de pessoas (...). Por exigir uma área compatível com a força de trabalho de uma família, que garanta aos seus membros a subsistência e o progresso social e econômico, o espaço fundiário pode atingir a maior número de famílias. Essa é a razão por que os Planos de Reforma Agrária ou de Colonização que já se fizeram no Brasil têm adotado como dimensão ideal do imóvel o da Propriedade Familiar. A democratização do acesso à terra, portanto, consiste na melhor distribuição de terras a quem dela precisa para produzir¹⁴⁶.

Além do § 2º que se refere mais direta e especificamente às obrigações assumidas pelos assentados ao celebrarem o CCU, ainda quanto à forma da destinação das áreas, **o § 3º do art. 18, estabelece que a CDRU e o TD serão outorgados de forma individual ou coletiva**, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser titulado.

Importante anotar que a celebração do contrato não corresponde necessariamente à forma de exploração e uso da terra. Tanto é assim que a própria Instrução Normativa Incra nº 30, de 2006 traz em seus Anexos modelos de CCU (Anexo I - c) e de TD (Anexo II - c) com “lotes individuais” em que a área de exploração e a área de reserva legal são coletivas. Da mesma forma, o § 2º do Decreto nº 9.311, de 2018, prevê que a titulação provisória ou definitiva poderá ser individual; individual, com fração ideal de área coletiva; ou coletiva, com fração ideal.

No caso dos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, por exemplo, em que a exploração da terra se dá sempre de forma coletiva, os contratos também poderão ser feitos de forma individual, embora a explore necessariamente seja coletiva, ou em nome da própria coletividade¹⁴⁷.

Cabe à Administração, em juízo de conveniência e oportunidade e sem-

146 - Ob. cit., p. 56-57.

pre após consulta aos beneficiários, conforme determina o artigo 17 da Lei nº 8.629, de 1993, decidir por uma forma ou outra de contratação. Caso se opte pela forma individual, em projetos em que o parcelamento do solo é vedado, deverá constar em cada título a fração ideal do imóvel, com cláusulas que determinem a exploração coletiva da terra, esclareçam que a titularidade não é transmitida, e a responsabilidade de todos pela exploração coletiva, dentre outras disposições.

Deve ser considerada com bastante cautela a concessão de direito real de uso de forma individual em projetos de assentamento de exploração coletiva, especialmente quando se tratar de comunidades tradicionais.

A titulação ou concessão coletiva possui o efeito prático de dificultar ações de grupos econômicos que têm interesse comercial no território tradicional. Conforme lição de Alfredo Wagner, a não individualização do território praticamente o imobiliza enquanto mercadoria. Vale transcrever sua percepção, apresentada em relação aos territórios quilombolas, enquanto comunidades tradicionais, mas também válida aos assentamentos ambientalmente diferenciados.

O fato da propriedade não ser necessariamente individualizada e aparecer sempre condicionada ao controle de associações comunitárias, torna-a, entretanto, um obstáculo às tentativas de transações comerciais e praticamente as imobiliza enquanto mercadoria.

As terras das comunidades quilombolas cumprem sua função social essencial quando o grupo étnico, manifesto pelo poder de organização comunitária, gerencia os recursos no sentido de sua reprodução física e cultural, recusando-se a dispô-los às transações comerciais. Representada como forma ideológica de imobilização que favorece a família, a comunidade ou uma etnia determinada em detrimento de sua significação mercantil, tal forma de propriedade impede que imensos domínios venham a ser transacionados no mercado de terras. Contrária, portanto, as agências imobiliárias de comercialização, vinculadas a bancos e entidades financeiras, do mesmo modo que contraria os interesses latifundiários, os especuladores, os ‘grileiros’ e os que detêm o monopólio dos recursos naturais”¹⁴⁸.

Importante, pois, considerar a vulnerabilidade das comunidades tradicionais a serem beneficiadas pelo PNRA no momento de decidir a forma de concessão, se coletiva ou individual, de modo a minimizar as pressões econômicas que esses grupos sofrem, garantindo sua manutenção nos territórios tradicionalmente por eles ocupados.

Cabe aqui ressaltar, e desde já, que o **§ 14 do art. 18, inserido pela Lei nº**

147 - Norma de Execução Incra nº 93, de 2010. “Art. 6º. O CCDRU poderá ser firmado de forma individual ou coletiva”.

13.465, de 2017, veda a titulação em nome de pessoa jurídica representativa dos assentados. Eis o seu texto: **“Para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica.”** Dessa forma, resta vedada a titulação coletiva, em nome da associação como representante dos assentados, mas não a titulação coletiva si, em nome dos próprios assentados, formando condomínio da área, o que sempre foi permitida.

Tem-se que essa vedação constante do art. 18, § 14 da Lei nº 8.629, de 1993, destina-se a impedir a titulação coletiva das parcelas ou lotes destinados aos beneficiários por intermédio de pessoas jurídicas, assegurando ao assentado o direito de receber o título em nome próprio, sem necessidade de intermediação, mas não veda ou impede que segundo a organização que for definida para o assentamento, o todo ou partes dele, a exemplo da área de reserva legal ou espaços privilegiados de produção, sejam destinados e titulados provisória e definitivamente de forma coletiva.

Nos §§ 4º a 6º do art. 18, estão consignadas normas que tratam das condições e forma de outorga do título de domínio e da CDRU aos beneficiários da reforma agrária, bem como as condições de pagamento, carência e encargos financeiros a serem cobrados por esses documentos.

Quanto a esse aspecto, nota-se grandes alterações de perspectiva nas legislações que trataram da matéria ao longo dos últimos quinze anos, por meio da Medida Provisória nº 2.183, de 2001, da Lei nº 13.001, de 2014, e da Lei nº 13.465, de 2017, cada uma delas refletindo, em alguma medida, a compreensão do governo do momento sobre o programa de reforma agrária, ora desestimulando a titulação, dificultando-a com o aumento de exigências e elevação dos valores cobrados pelas parcelas, ora facilitando-a com medidas em sentido inverso.

Nesse sentido, alterando previsão anterior introduzida pela nº 13.001, de 2014, que assegurava diretamente em seu texto o direito do beneficiário da reforma agrária de optar em receber a titulação definitiva por meio de CDRU ou TD, a redação atual do § 4º do art. 18, transfere esse tema para regulamentação administrativa, prevendo que regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU. Como já dito, esse regulamento foi editado e é o Decreto nº 9.311, de 2018, que no ponto, estabelece que **a titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletiva, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento.** Com isso torna regra a titulação definitiva por meio de TD individual e, apenas

148 - ALMEIDA, A. W. B. de. “O direito étnico à terra”. In Boletim Orçamento & política socioambiental. Brasília: INESC, 2005, n. 13: pp. 6-7.

de modo excepcional, quando requerida por no mínimo a metade dos assentados do mesmo assentamento, possibilita a titulação por CDRU, individual ou coletiva e TD, coletivo.

O § 5º do art. 18 prevê que na hipótese de titulação por meio de título de domínio, o valor a ser cobrado considerará o tamanho da área titulada e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento.

Esse é um aspecto da política de reforma agrária que sofreu significativas modificações ao longo dos anos, conforme a perspectiva do governo do momento. A redação do § 3º do art. 18 conferida pela Medida Provisória nº 2.183, de 2001, delegava ao Conselho Diretor do Incra a decisão quanto ao valor de alienação das parcelas, conforme critérios de apuração que seriam por ele mesmo fixados. Pela Instrução Normativa Incra nº 30, de 2006, foram fixados parâmetros de apuração que conduziam o valor da titulação a ser muito próximo do valor de mercado do imóvel. Por sua vez, a redação do § 3º conferida pela Lei nº 13.001, de 2014, estabelecia que o valor a ser cobrado seria definido com amparo no valor mínimo da planilha referencial de preços das terras, que é um levantamento periódico do mercado de terras realizado pelo Incra, o qual serve de referência quanto a preço de mercado praticado para os imóveis rurais em determinada região. Assim, o valor cobrado, embora não fosse exatamente o de mercado, tinha nesse uma referência e proporcionalidade.

Já a Lei nº 13.465, de 2017, modificando mais uma vez as disciplinas anteriores, estabeleceu uma nova referência para a fixação do valor a ser cobrado, que é o percentual entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) da pauta de valores da terra nua para fins de titulação, elaborada pelo Incra conforme regulamento. Segundo o regulamento, §§ 1º e 2º do art. 38 do Decreto nº 9.311, de 2018, essa pauta consiste no valor médio dos imóveis avaliados pelo Incra para fins de obtenção de terras em uma mesma região, nos vinte anos anteriores, atualizada anualmente até o final do primeiro trimestre pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E.

No âmbito do Incra, o detalhamento dessa metodologia para a elaboração da pauta de valores foi aprovada pela Instrução Normativa Incra nº 90, de 2018. A Pauta de Valores para o ano de 2018, com vigência até março de 2019, foi aprovada pela Resolução Incra CD/nº 02, de 03 de abril de 2018. Todos esses documentos estão disponíveis no portal do Incra na internet.

Por força do art. 12, § 1º da Lei nº 11.952, de 2009, essa mesma pauta de valores é utilizada também como referência para fins de regularização fundiária

das terras públicas no âmbito da Amazônia Legal.

Ao consultar os valores alcançados como resultado dessa metodologia nota-se um grande distanciamento entre o valor estabelecido na pauta de valores e preço das terras atualmente praticado no mercado dos imóveis rurais, de modo que o valor a ser cobrado dos beneficiários tornou-se simbólico, estimulando e facilitando a titulação, o pagamento do valor e a consolidação da propriedade plena em nome dos assentados.

Por seu turno, o art. 39 do Decreto nº 9.311, de 2018, ao dispor sobre as condições de pagamento, carência e encargos financeiros, estabeleceu que o pagamento do TD será efetuado à vista ou a prazo, em prestações anuais e sucessivas, **amortizáveis em até vinte anos, incluída a carência de três anos**, conforme valor mínimo de parcela a ser estabelecido pelo Incra, mas ainda não definido.

No caso do pagamento à vista, assim considerado aquele efetuado em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data do recebimento do título ou do termo aditivo, no caso de reenquadramento, será concedido o desconto de 20% (vinte por cento) sobre o valor atualizado do título.

Na hipótese de parcelamento, sobre o valor das parcelas anuais incidirá taxa de juros de um por cento ao ano e, em caso de atraso no pagamento da prestação anual, sobre o valor vencido incidirão juros de mora de cinco décimos por cento ao mês, além da atualização monetária de um por cento ao ano.

O Decreto nº 9.311, de 2018, assim dispôs sobre as condições de pagamento, carência e encargos financeiros, dando cumprimento ao **art. 18, § 6º da Lei nº 8.629, de 1993**, que os limitou, afirmando que não poderiam ser superiores às condições do financiamento estabelecido para o chamado Crédito Fundiário disciplinado pela Lei Complementar nº 93, de 1998, que criou o Fundo de Terras com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, anteriormente conhecido também como “Banco da Terra”.

De fato, tanto num como noutro programa, as condições de pagamento e encargos financeiros são muito favoráveis ao beneficiário da política pública, se comparados a qualquer outra modalidade de crédito ou modalidades de financiamento encontráveis no mercado. E não poderia ser diferente, conquanto o objetivo aqui não é auferir lucros ou retorno financeiro com a titulação, mas tão somente executar um programa de reforma agrária que fixe o trabalhador rural em sua parcela.

Na mesma esteira, **o § 15 do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, inserido pela Lei nº 13.465, de 2017**, no que foi regulamentado por meio do **§ 4º do art. 39 do Decreto nº 9.311, de 2018**, possibilita que, por solicitação dos beneficiários, essas mesmas condições de pagamento, carência e encargos finan-

ceiros previstos para os novos títulos, inclusive em relação aos valores cobrados, sejam estendidas aos títulos de domínio outorgados antes da vigência da Lei nº 13.465, de 2017, desde que ainda estejam dentro do prazo de carência para pagamento, hipótese em que será firmado termo aditivo de reenquadramento do título, vedada, contudo, a restituição de valores já pagos que eventualmente excedam ao novo valor devido após o reenquadramento.

Já o § 7º do mesmo artigo, prevê que a alienação de lotes da reforma agrária com área de até 1 (um) módulo fiscal, situados em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita, dispensando o beneficiário de qualquer pagamento. Essa previsão se explica vez que nessas hipóteses de criação de assentamento em terras devolutas federais não houve o dispêndio inicial por parte da Autarquia Agrária com a obtenção onerosa da terra, por meio de desapropriação ou compra. Ademais, majoritariamente, as terras devolutas onde criados esses assentamentos se situam em regiões de difícil acesso, em zonas de fronteira da expansão agrícola e com baixo desenvolvimento social e econômico.

Esse dispositivo concedendo a gratuidade na titulação de lotes com até 1 (um) módulo fiscal, inserido na Lei nº 8.629, de 1993, pela Lei nº 13.001, de 2014, se justifica também como medida de equidade, vez que essa benesse já era concedida aos posseiros beneficiários da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, conforme previsão do art. 11 da Lei nº 11.952, de 2009. Em muitos casos, os assentamentos foram criados em áreas devolutas já ocupadas por pequenos posseiros, regularizados por meio da incorporação do imóvel ao PNRA, onde era possível realizar a política de regularização fundiária, embora o Estado, em conjunto com os ocupantes, tenha optado pela política de reforma agrária, criando assentamento no local.

De modo geral, esses dispositivos visam incentivar o pagamento dos valores devidos pelos lotes que os beneficiários da reforma agrária receberam, em condições mais favoráveis, com o propósito de facilitar o cumprimento das obrigações assumidas pelos assentados e de alcançar o objetivo maior da reforma agrária que é a fixação do trabalhador rural à terra, explorando-a de forma a garantir o sustento e vida digna da unidade familiar.

Mantendo previsão que vem desde a Medida Provisória nº 2.183, de 2001, quando foi atribuído ao Conselho Diretor do Incra a competência para definir o valor a ser cobrado pelo título concedido, embora atualmente desnecessário, **o texto vigente do § 8º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993**, com redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014, elenca um rol de serviços e custos que são considerados não reembolsáveis pelos beneficiários do PNRA, ou seja, que não serão cobrados conjuntamente com os títulos de domínio.

Hoje, a partir da sistemática de definição do preço a ser cobrado, estabelecida pelo § 5º do artigo em análise, se tornou desnecessária a previsão dos investimentos considerados **não reembolsáveis**, pois, o valor a ser cobrado terá como referência exclusivamente o valor da terra numa, conforme definido na pauta de valores, deixando fora do cálculo qualquer outro dispêndio que o Incra venha a ter na implantação do assentamento. De todo modo, pela dicção da norma, não serão cobrados dos assentados, os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo, a exemplo de estradas; dos custos com a elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento; e dos serviços de medição e demarcação topográfica do assentamento e das parcelas.

Vale lembrar que a criação de um projeto de assentamento exige diversos atos e investimentos públicos.

Destaquem-se algumas das etapas que compõe a criação e implantação de um projeto de assentamento da reforma agrária: *i)* criação do projeto, por ato do Superintendente Regional do Incra, de acordo com a localidade do projeto; *ii)* cadastramento e seleção de famílias interessadas, observando-se os requisitos legais; *iii)* homologação da Relação dos Beneficiários - RB, que conterà o nome das pessoas selecionadas; *iv)* celebração de contrato de concessão de uso; *v)* elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA¹⁴⁹, *vi)* execução dos serviços topográficos; *vii)* disponibilização de assistência técnica às famílias assentadas; *viii)* concessão do crédito instalação em suas diversas modalidades; *ix)* implementação de infraestrutura básica, que compreende a abertura de estradas de acesso ao projeto de assentamento, bem como de acesso às parcelas rurais; meios de acesso ao abastecimento de água para consumo humano; disponibilização de energia elétrica¹⁵⁰.

De acordo com o disposto no parágrafo ora em comento, os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo, os custos com a elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográfica são considerados não reembolsáveis. Isso significa que os beneficiários da Reforma Agrária assentados pelo Incra não pagarão ao Estado por esses serviços básicos e necessários à implantação do projeto de assentamento. Todavia, terão que pagar, restituindo ao Estado, o valor da terra nua relativo à parcela rural, bem como os créditos recebidos a título de fomento financeiro

149 - O Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA, é um “plano que reúne os elementos essenciais para o desenvolvimento dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, em estrita observância à diversidade de casos compreendida pelos diferentes biomas existentes, com destaque para os seus aspectos fisiográficos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo instrumento básico à formulação de projetos técnicos e todas as atividades a serem planejadas e executadas nas áreas de assentamentos, constituindo-se numa pela fundamental ao monitoramento e avaliação dessas ações (...)”. Conceito constante do Anexo V da Norma de Execução Incra nº71, de 2008.

para a instalação na parcela, os quais atualmente são disciplinados pelo Decreto nº 9.424, de 2018.

Em continuidade da análise do extenso art. 18 da Lei nº 8.29, de 1993, que atualmente conta com nada menos que quinze parágrafos, percebe-se que as modificações legislativas operadas ao longo dos anos, com todas as disputas inerentes ao processo legislativo restou por inserir no texto algumas previsões que numa leitura sistemática da lei são de difíceis compreensões ou até mesmo contraditória. É o caso, por exemplo, do § 9º do art. 18, o qual afirma **que o título de domínio ou a CDRU** *“poderão ser concedidos aos beneficiários com o cumprimento das obrigações estabelecidas com fundamento no inciso V do art. 17 desta Lei”*. Por sua vez, relembre-se, o art. 17, inciso V, é aquele que trata da **consolidação dos projetos de assentamentos**, dispondo que ela *“dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.”*

Diversas são as interpretações possíveis na leitura conjunta desses dispositivos. Há por exemplo, quem sustente, que a titulação definitiva por meio de título de domínio e CDRU, de que trata o § 9º, somente poderia ocorrer após o *“cumprimento das obrigações”* por parte do Incra de realizar a *“concessão de créditos instalação e a conclusão dos investimentos”* básicos no assentamento, previstos no art. 17, inciso V. Contudo, não é essa a hermenêutica que tem prevalecido, inclusive por força do regulamento geral da lei, o Decreto nº 9.311, de 2018, que não condiciona a titulação definitiva à concessão dos créditos e conclusão dos investimentos.

Assim, a interpretação que tem prevalecido indica para uma certa redundância ou mesmo desnecessidade do § 9º ao dispor que o TD e a CDRU **“poderão”**, em nada obrigando quem quer que seja, ser concedidos aos beneficiários do PNRA, apenas como uma etapa para a consolidação do assentamento, ao lado da *“concessão dos créditos e da conclusão dos investimentos”*, vez que o amparo normativo a essa possibilidade de outorga do TD e da CDRU como títulos definitivos já consta expressamente ou é perfeitamente extraída de outros dispositivos no próprio art. 18, como se verifica em seu *caput*, §§ 1º, 2º, 3º e 4º.

Essa perspectiva resta presente no art. 28 do Decreto nº 9.311, de 2018, que apresenta quatro requisitos para a transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, quais sejam: *i)* o registro da área em nome do Incra ou da União; *ii)* a realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais e do georreferenciamento e certificação do perímetro do assentamento; *iii)* o cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado; e *iv)* a atualiza-

150 - Vide art. 11 da Instrução Normativa Incra n.41/2000, revogada pela IN n. 02/2001.

ção cadastral do assentado; nada dizendo ou exigindo quanto ao pagamento dos créditos instalação ou conclusão dos investimentos.

Segundo o § 12 do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, “o órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores.”

A previsão do § 12 objetiva atender aos princípios que regem a atuação da administração pública previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, mormente o da publicidade.

Esse comando legal é cumprido por meio do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, no qual constam as informações sobre os candidatos, os beneficiários da Reforma Agrária e sobre os projetos de assentamento criados.

Ainda, segundo o art. 17 do Decreto nº 9.311, de 2008, o Incra promoverá, periodicamente, a cada dois anos, a atualização cadastral das famílias assentadas, ficando o assentado responsável por promover atualização cadastral de sua unidade familiar junto à Autarquia, sob pena de bloqueio da condição de assentado. Essa atualização deverá ser processada preferencialmente por meio eletrônico, conforme vier a ser disciplinado pelo Incra, que poderá inclusive se socorrer acordos de cooperação, convênios ou outros instrumentos congêneres com órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal e utilizar dos serviços de assistência técnica e extensão rural.

O Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, em conjunto com as informações constantes do SIPRA acerca dos projetos de assentamento, faz as vezes do cadastro nacional de áreas desapropriadas, já que abarca todas as informações relativas aos imóveis destinados. Foi criado pela Lei nº 5.868, de 1972, com o objetivo de integrar e sistematizar as informações sobre o uso e posse da terra, tendo sido precedido pelo Cadastro de Imóveis Rurais, criado pelo Estatuto da Terra e que abrangia todo o país.

O SNCR compreende a implantação e a manutenção dos seguintes cadastros, de competência do Incra: Cadastro de Imóveis Rurais, Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais, Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas.

Com o advento da Lei nº 8.022, de 1990, que transferiu para a Receita Federal do Brasil as atividades relativas aos lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, o enfoque do SNCR foi alterado do fim anteriormente tributário para fins fundiários propriamente ditos.

Por fim, ainda quanto **ao art. 18, temos um último conjunto de parágrafos, compostos pelos § 10, 11 e 13**, todos inseridos pela Lei nº 13.465, de 2017, indicando a quem deve ser conferido o título provisório e definitivo da parcela no âmbito do PNRA, além de tratarem da possibilidade de sucessão legítima ou testamentária das áreas destinadas.

Segundo o § 13, o instrumento formal de titulação provisória ou definitiva, por meio do contrato de concessão de uso, da outorga do título de domínio ou da CDRU serão conferidos conjuntamente ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de casamento ou união estável, ou somente a um deles – ao homem ou à mulher –, na ausência de cônjuge ou companheiro(a). Ou seja, o instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar. Aqui e em diversos momentos da lei nota-se uma preocupação do texto em considerar como beneficiário da reforma agrária a unidade familiar e não apenas um de seus integrantes, independentemente de seu gênero, mas ao mesmo tempo fazendo questão de destacar o protagonismo das mulheres no PNRA.

Nesse sentido, o § 3º do art. 26 e o § 4º do art. 32 do Decreto nº 9.311, de 2018, preveem que em sendo o casal os beneficiários da reforma agrária detentores de CCU ou CDRU e, eventualmente, ocorrer a dissolução da sociedade conjugal, se, a critério do Incra, não for possível o fracionamento do lote, a mulher terá preferência para permanecer na parcela e assumir sozinha os direitos e as obrigações decorrentes do CCU ou da CDRU, exceto na hipótese de o homem ficar com a guarda de filhos menores. Portanto, nessa hipótese de separação do casal, o texto faz uma clara opção por proteger a mulher e os filhos menores, que terão preferência para permanecerem na parcela.

Não há previsão regulamentar semelhante para a hipótese de separação de casal beneficiário que já receberam o título de domínio da parcela. Diante do silêncio do regulamento é possível inferir e sustentar que já sendo o casal em processo de separação proprietário do lote, ainda que sob determinadas condições resolutivas, a destinação dessa parcela que integra o patrimônio conjunto será definida pelos consortes segundo as regras gerais de divisão patrimonial nessas situações.

Embora a parcela ou lote da reforma agrária seja inegociável, como disposto no § 1º do artigo em análise, uma vez que os assentados da reforma agrária também estão atrelados ao ciclo biológico da vida e sujeitos à morte, **preveem os §§ 10 e 11 do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, que falecendo qualquer dos concessionários do CCU ou do CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel**, cuja transferência será processada administrativamente pela Incra, não podendo, contudo, fracioná-lo.

Ao regulamentar esses dispositivos, o Decreto nº 9.311, de 2018, fez relevante distinção entre os requisitos exigidos dos herdeiros ou legatários para herdarem a parcela do beneficiário falecido, a depender do tipo de título que ele detinha, se CCU, CDRU ou TD.

De acordo, respectivamente, com os artigos 26 e 32 do Decreto, O CCU e a CDRU, são transferíveis, a qualquer tempo, por sucessão legítima ou testamentária, mas desde que os respectivos herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA e assumam as obrigações constantes do instrumento, vedada em qualquer situação o fracionamento do lote. Estabelece ainda que, na hipótese de haver mais de um herdeiro interessado, a transferência da concessão objeto do CCU ou da CDRU se dará na forma de condomínio para todos aqueles que tiverem essa condição específica para receber a herança, os quais assumirão as obrigações constantes do CCU ou da CDRU.

Percebe-se, pois, que somente será possível aos sucessores do falecido beneficiário com CCU ou CDRU sucedê-lo acaso preencham os requisitos para também se tornarem beneficiários da reforma agrária. Do contrário, a parcela deverá retornar à posse do Incra, para nova destinação a quem preencha os requisitos para acessar o programa.

Inexistido herdeiro ou legatário que preencha os requisitos de elegibilidade do PNRA, ou existindo, não queira ou não possa assumir as obrigações constantes do CCU, o Incra deverá revogar o CCU ou a CDRU, retomando a posse do lote, podendo indenizar o espólio pelas benfeitorias edificadas de boa-fé. Ainda não existe no âmbito do Incra um procedimento definido para essa operação de rescisão do título, com retomada da posse do lote e indenização das benfeitorias, o que deve ser feito em breve como forma de dar concretude à previsão regulamentar.

Por outro lado, não há exigência de os sucessores preencherem os requisitos da reforma agrária para herdarem a parcela no caso do falecimento de beneficiário detentor de título de domínio com cláusulas resolutivas ainda vigentes. Nessa hipótese, considerando que o beneficiário falecido já detinha a propriedade do imóvel, ainda que resolúvel, seus sucessores herdarão a parcela normalmente, independentemente de qualquer atributo ou condição pessoal, assumindo, contudo, os ônus e obrigações que já incidiam sobre o imóvel.

Nessa esteira, dispõe expressamente o art. 36 do Decreto nº 9.311, de 2018, que durante a vigência das cláusulas resolutivas, a propriedade objeto do Título de Domínio -TD é transferível por sucessão legítima ou testamentária, hipótese em que os herdeiros assumirão as obrigações constantes do instrumento de titulação, acaso ainda pendente de cumprimento das cláusulas resolutivas, como por exemplo, seria o caso de pagar o valor estabelecido e não alienar o imóvel pelo prazo de dez anos.

Com mais razão, não haverá qualquer exigência adicional a ser observada, acaso tenha ocorrido o cumprimento de todas as cláusulas resolutivas, tendo o beneficiário incorporado a propriedade plena do imóvel em seu patrimônio, situação na qual a transmissão do bem se dará segundo as regras sucessórias gerais.

Art. 18-A. Os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 1º Fica o Incra autorizado, nos assentamentos com data de criação anterior ao período de dois anos, contado retroativamente a partir de 22 de dezembro de 2016, a conferir o título de domínio ou a CDRU relativos às áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos após a concessão de uso, desde que observados os seguintes requisitos: *(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)*

I - observância da fração mínima de parcelamento e do limite de área de até quatro módulos fiscais por beneficiário, observado o disposto no art. 8º da Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972; *(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)*

II - o beneficiário não possua outro imóvel a qualquer título; *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

III - o beneficiário preencha os requisitos exigidos no art. 3º da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; e *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

IV - o desmembramento ou o remembramento seja anterior ao período de dois anos, contado retroativamente a partir de 22 de dezembro de 2016. *(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 2º O beneficiário titulado nos termos do § 1º não fará jus aos créditos de instalação de que trata o art. 17 desta Lei. *(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)*

§ 3º Os títulos concedidos nos termos do § 1º deste artigo são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de sua expedição. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

O *caput* do art. 18-A, introduzido na Lei nº 8.629, de 1993, pela Lei nº 13.001, de 2014, estabelece a área mínima e máxima que deve ter uma parcela da reforma agrária. Como área mínima fixa aquela correspondente à fração mínima de parcelamento da localidade. Já a área máxima, não deve ser superior a 2 (dois) módulos fiscais.

Fração Mínima de Parcelamento – FPM é a menor dimensão de área em que um imóvel rural pode ser juridicamente fracionado. Foi instituída pelo art. 65 do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964, ao impor que o imóvel rural não é juridicamente divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural. Esse “módulo de propriedade rural” veio a ser definido pela Lei nº 5.868, de 1932, que em seu art. 8º, o denominou também de fração mínima de parcelamento, calculada e divulgada pelo Incra por meio de Instrução Especial, nos termos da Lei, “*aprovada pelo Ministro da Agricultura*”, Pasta à qual a Autarquia era vinculada. Atualmente a FMP é definida pela Instrução Especial Incra nº 50, de 1997, aprovada pela Portaria nº 36, de 1997, do então Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, que fixa a área mínima na qual um imóvel rural poderá ser parcelado, oscilando entre 2 (dois) e 5 (cinco) hectares, conforme a Zona Típica do Módulo – ZTM, do município onde se situa o imóvel.

Já o Módulo Fiscal, também expresso em hectares e definido igualmente pelo Incra e por município, conforme o tipo de exploração predominante, foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 6.746, de 1979, que alterou a redação dos artigos. 49 e 50 do Estatuto da Terra. Inicialmente tinha fins essencialmente tributários, como parâmetro para cobrança do Imposto Territorial Rural – ITR, mas depois passou a ser adotado como critério para classificação de imóveis rurais, segundo sua dimensão.¹⁵¹

Atualmente a Instrução Especial Incra nº 20, de 1980, estabelece a área do módulo fiscal para cada município brasileiro, variando entre e 5 (cinco) a 110 (cento e dez) hectares.

Assim, é possível inferir que o tamanho mínimo da uma parcela da reforma agrária terá entre o mínimo de 2 (dois) hectares e o máximo 220 (duzentos e vinte) hectares. A definição específica do tamanho da parcela, para cada assentamento, será estabelecida pelo Incra levantando em conta sua localização e potencial produtivo, a partir de critérios como fertilidade de solos, disponibilidade hídrica, acesso aos centros consumidores e outros fatores, mas sempre de modo a garantir a viabilidade das unidades de produção, possibilitado o desenvolvimento social e econômico da família assentada.

Por fim, ao tratar desse aspecto do PNRA, o art. 44. do Decreto nº 9.311, de 2018, faz importante ressalva, ao prever que essa vedação de lotes abaixo da fração mínima de parcelamento, prevista no art. 18-A da Lei nº 8.629, de 1993, somente se aplica aos lotes rurais destinados à exploração rural pela unidade familiar, não incidindo sobre lotes de caráter urbano, que se destinarem a agrovilas

151 - CARVALHO, Josué Tomazi de; *et. al.* Direito Agrário. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p.62.

ou a instalações para fins de utilidade pública e prestação de serviços de natureza social ou econômica eventualmente existentes no assentamento.

Da mesma forma, esses limites de área mínima e máxima da parcela não se aplicam aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, se incompatíveis com as peculiaridades da organização espacial e de exploração, conforme excepciona a norma contida no art. 45, do Decreto nº 9.311, de 2018.

Já o § 1º do art. 18-A, igualmente inserido pela Lei nº 13.001, de 2014, introduziu uma regra de anistia sem precedentes no PNRA, autorizando o Incra a promover a regularização, conferindo título definitivo, aos beneficiários que fracionaram suas parcelas ou que remembraram parcelas em projetos de assentamentos criados até 22 de dezembro de 2014 e desde que observados os demais requisitos que elenca nos seus quatro incisos. Pela redação original da Lei nº 13.001, de 2014, essa anistia ao fracionamento ou remembramento de parcelas era concedida apenas nos assentamentos criados até 27 de dezembro de 2003, ou *“nos assentamentos com data de criação anterior ao período de 10 anos contados retroativamente a partir de 27 de dezembro de 2013”*, conforme a redação literal da lei. Contudo, pela MP nº 759, de 2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 2017, esse prazo foi modificado, avançando para permitir a regularização de áreas fracionadas ou desmembradas em assentamentos *“com data de criação anterior ao período de dois anos, contado retroativamente a partir de 22 de dezembro de 2016”*, ou seja, assentamentos criados até 22 de dezembro de 2014.

Por se tratar de uma regra de anistia, que excepcionalmente permite a regularização de situações irregulares, seguindo os melhores princípios de hermenêutica, entende-se que essa norma deve ser interpretada restritivamente.

Com já visto, as famílias beneficiárias do PNRA, ao se tornarem assentadas, celebram com o Incra um contrato de concessão de uso no qual, dentre outros, assumem o compromisso de não negociar as parcelas, não as desmembrando ou remembrando. Contudo, por diversas razões, a realidade se sobrepõe às normas e o fato é que no universo do programa de reforma agrária inúmeras parcelas foram desmembradas, na maioria das vezes entre os próprios integrantes da unidade familiar, como a exemplo de cônjuges que se separaram, filhos que se casam e passam a ocupar de forma autônoma e com o consentimento dos pais determinada fração do lote, ou ainda reconcentradas por beneficiários que incorporam à sua parcela lote, lotes ou áreas de vizinhos. A lei permitiu então a regularização jurídica dessa realidade, nos casos em que o desmembramento ou remembramento já ocorreram, com o recorte temporal que estabelece, permanecendo vigente a vedação da prática futura desses atos.

Importante anotar que apenas os beneficiários regularmente assentados re-

ceberam essa anistia e poderão ter suas áreas desmembradas ou reconcentradas regularizadas.

Esse dispositivo não se aplica à regularização de compra ou reconcentração de parcelas por terceiros não assentados, estranhos à relação de beneficiários do assentamento. Na hipótese de ocupação irregular por terceiros não beneficiários, na forma do art. 18-B, deverá o Incra adotar providências necessárias à retomada da parcela, salvo se excepcionalmente for possível a sua regularização conforme previsto no art. 26-B dessa mesma lei, adiante comentado.

O art. 29 do Decreto nº 9.311, de 2018, confirma essa ideia ao prever que o Incra poderá conferir CDRU ou TD das áreas “**aos assentados**” mesmo que tenha havido desmembramento ou remembramento de parcelas “**após a concessão de uso**”. Exigindo, portanto, que o desmembramento ou a reconcentração tenha sido praticada por assentado regular, com contrato de concessão de uso.

Mas essa regularização não será possível em todos os casos. São apresentados quatro requisitos, correspondentes aos incisos I a IV do artigo em análise: *i)* observância da fração mínima de parcelamento como tamanho mínimo da área fracionada regularizável e do limite de área de até quatro módulos fiscais por beneficiário, como máximo; *ii)* que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel rural a qualquer título, salvo a própria parcela já titulada pelo Incra no assentamento; *iii)* o preenchimento pelo beneficiário dos requisitos exigidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 2006, para ser considerado agricultor familiar ou empreendedor familiar rural; e *iv)* que o desmembramento ou o remembramento tenha ocorrido em data anterior a 22 de dezembro de 2014.

A norma prevê quatro módulos fiscais como limite de área reconcentrada passível de regularização. Em decorrência do próprio conceito de reconcentração, que é o de concentrar novamente aquilo que um dia foi desconcentrado, o que no caso das parcelas da reforma agrária significa anexar a uma parcela outra parcela ou glebas de áreas do seu entorno, não é possível admitir a ideia de regularização de parcelas descontínuas. **Entende-se que a lei não permite a regularização de parcelas descontínuas.** Acaso algum beneficiário ocupe irregularmente outra parcela que não seja contígua à sua, o caso é de retomada na forma do art. 18-B, e não de regularização com fundamento no dispositivo em exame, ainda que presente os demais requisitos, inclusive o limite de quatro módulos fiscais. A contiguidade surge assim com um requisito implícito ao conceito de reconcentração previsto na norma. Se não é contíguo, não é reconcentração e não pode ser regularizado.

Necessário observar que, uma vez se tratar de pessoas regularmente assentadas, que já são beneficiárias da reforma agrária, anteriormente submetidas a um processo de elegibilidade e verificação de incidência das vedações contidas na lei

para acesso ao PNRA, a norma dispensa nova verificação desses requisitos.

Há, contudo, um outro recorte socioeconômico que deve ser feito segundo os critérios estabelecidos pela Lei nº 11.326, de 2006, a exigir que se enquadre na categoria de agricultor familiar ou empreendedor familiar rural¹⁵². Tem-se, portanto, requisitos socioeconômicos diversos daqueles utilizados para o ingresso no programa de reforma agrária, de modo que somente aquele que estiver na condição de agricultor familiar poderá ser regularizado.

Por fim, os §§ 2º e 3º estabelecem duas regras específicas para esse beneficiário que vê sua nova situação regularizada no assentamento. A primeira, de que não terá direito ao recebimento de novo crédito instalação. Razoável essa previsão, até porque enquanto assentado que já era, presumivelmente já recebeu o crédito instalação, nos termos do regulamento, ou receberá em decorrência da relação de assentado que já tinha, não dessa nova em decorrência de regularização de um fracionamento ou remembramento irregular.

A segunda previsão, contida no § 3º do dispositivo, estabelece que os títulos recebidos em decorrência da regularização são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de sua expedição. Observe que como não havia uma situação de regularidade acobertada por CCU ou outro instrumento equivalente, mas ao contrário, uma situação à margem da lei que somente agora foi reconhecida pelo Incra, o prazo decenal de inalienabilidade não retroage a nenhum outro momento, como ocorre na titulação definitiva feita após a celebração do CCU, mas da data de sua expedição.

152 - Lei nº 11.326. "Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Art. 18-B. Identificada a ocupação ou a exploração de área objeto de projeto de assentamento por indivíduo que não se enquadre como beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária, o ocupante será notificado para desocupação da área, nos termos estabelecidos em regulamento, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Da leitura sistêmica do Lei nº 8.629, de 1993, extrai-se um conjunto de normas que disciplinam o Programa Nacional de Reforma Agrária. Sobressai desse conjunto que o ingresso no PNRA somente é possível se autorizado pelo Incra, após regular processo seletivo a fim de apurar quem tem preferência e prioridade de primeiro ser assentado, face à demanda superior à disponibilidade de terras integradas ao programa e à presença ou não de alguma das vedações para ser beneficiário, essas previstas no art. 20 da Lei.

Igualmente, não custa recordar, as áreas destinadas são inegociáveis por dez anos, assumindo o assentado o compromisso de explorar a parcela direta e pessoalmente, por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título.

É nesse contexto que o art. 18-B, apresenta uma norma de intolerância com a ocupação irregular de parcelas ou outras áreas no interior do assentamento, a exemplo das áreas de reserva legal coletiva, determinando que identificada a ocupação ou a exploração de área objeto de projeto de assentamento por indivíduo que não seja beneficiário do PNRA, será notificado para desocupação, nos termos estabelecidos em regulamento, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal.

Assim, qualquer ocupação ou exploração irregular em áreas ou lotes em projetos de assentamento deve ser objeto de atuação repressiva do Incra, com o objetivo de fazer cessá-la. Aqui, considera-se irregular todo apossamento que viole a disciplina da reforma agrária ou as condições estabelecidas nos instrumentos de titulação provisória ou definitiva, a exemplo, por mais comuns que são, da alienação de parcelas pelos assentados, ocupação pelos assentados ou terceiros de área de reserva legal do assentamento, arrendamento das parcelas ou de parte delas pelos assentados para exploração por terceiros, beneficiários ou não do PNRA, dentre outras.

O Decreto nº 9.311, de 2018, em seus artigos 19 e 20, diferencia o tratamento a ser dado conforme a hipótese da irregularidade na ocupação ou exploração ser praticada por beneficiário ou não beneficiário do PNRA.

Segundo o art. 19, **constatada ocupação ou exploração por não beneficiário** o Incra deverá notificá-lo para que imediatamente desocupe a área e cesse a exploração, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal. Aqui o regulamento sequer cogita da concessão de prazo para apresentação de alguma explicação, justificativa ou defesa quanto à irregularidade identificada, considerando a absoluta ausência de relação do autor da irregularidade com o programa, como é o caso de terceiros não assentados que ocupem área de reserva legal no interior do assentamento, arrende ou explore por outro meio a parcela destinada ou mesmo quem tenha adquirido parcela de assentamento, sem submissão ao processo de seleção. Exceção feita apenas àqueles que não sendo beneficiários, potencialmente possuem condições de serem regularizados conforme excepcionalmente admite o art. 26-B da Lei nº 8.629, de 1993, que na forma do § 1º do art. 19, do Decreto, serão notificados para, no prazo de quinze dias, apresentarem pedido de regularização acompanhado da documentação pertinente ou desocupar imediatamente a parcela.

Por outro lado, os beneficiários que sejam flagrados em alguma situação de irregularidade, nos termos do art. 20 do Decreto, serão notificados para cessarem ou corrigirem a anomalia, adimplindo a cláusula descumprida, em prazo a ser fixado administrativamente pelo Incra conforme a natureza da irregularidade, sob pena de rescisão contratual ou de invalidação do título e reintegração de posse da parcela.

Não obtida administrativamente o fim da irregularidade constatada, o Incra deverá postular em juízo a medida adequada, visando ser reintegrado na posse da área, no caso de ocupação não autorizada de parcela ou reserva legal, inclusive com pedido de indenização pelo período de ocupação e exploração indevida, assim como, reparação de eventual dano ambiental produzido. Em casos tais, uma vez devidamente caracterizada a ocupação irregular, o Incra tem obtido grande sucesso nas ações de reintegração de posse, a exemplo do que se extrai dos acórdãos a seguir parcialmente transcritos.

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POSSESSÓRIA. BEM IMÓVEL DE PROPRIEDADE DA UNIÃO FEDERAL INSERIDO NO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. OCUPAÇÃO POR PARTICULARES. AUSÊNCIA DE REGULARIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO. PRELIMINARES DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E DE NULIDADE PROCESSUAL. REJEIÇÃO.

I - Não se amparando a tutela possessória em título dominial, como no caso, afigura-se improcedente da preliminar de inadequação da via eleita, fulcrada no argumento de que, na espécie, cabível seria a ação reivindicatória. Na hipótese dos autos, em se tratando de rein-

tegração de posse de imóvel inserido em programa de reforma agrária, dispõe o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA de legitimidade para a propositura da ação possessória, na condição de órgão responsável pela execução do aludido programa. Preliminar rejeitada.

II – (...).

III - Demonstrado o domínio da União Federal (assistente do INCRA), relativamente ao imóvel descrito nos autos, bem assim a sua inclusão em Projeto de Assentamento Rural, para fins de reforma agrária, como no caso, **afigura-se ilegítima a sua ocupação por particulares não beneficiários do aludido programa, nem tampouco eventual indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias, por não estar caracterizada, na espécie, a hipótese prevista no art. 1.219 do Código Civil.**

IV - Apelações desprovidas. Sentença confirmada. A Turma, por unanimidade, negou provimento aos recursos de apelação.

(AC 00086525520124013901, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:22/05/2018 PAGINA:.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE DE IMÓVEL RURAL. TRANSFERÊNCIA, SEM ANUÊNCIA DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), DE DIREITOS RELATIVOS A PARCELA DE TERRA DESTINADA A PROJETO DE ASSENTAMENTO RURAL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE CABÍVEL. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS. IMPROCEDÊNCIA. PROVA TESTEMUNHAL. INDEFERIMENTO. AGRAVO RETIDO. NÃO PROVIMENTO.

1. (...).

2. (...).

3. Descumprindo o beneficiário de parcelamento de terra, que foi destinado ao Programa de Reforma Agrária, os termos do contrato de assentamento e o que dispõem o art. 189 da Constituição Federal, o art. 72 do Decreto n. 59.425/1966 e o art. 18 e seguintes da Lei n. 8.629/1993, ao ceder os seus direitos possessórios a terceira pessoa, tem o Incra o direito de reintegrar-se na posse do imóvel (Precedente: AC 0010817-97.2006.4.01.3800/MG, Relator Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 de 11.05.2016).

4. A desapropriação de imóvel rural é executada pelo Incra, em nome da União, na forma do art. 2º, § 1º, da Lei Complementar n.

76/1993, sendo, por isso, aplicável ao caso dos autos, o disposto no Decreto-Lei n. 9.760/1946, que, no art. 71, prevê o despejo do imóvel daquele que descumpriu os instrumentos normativos, sem direito a qualquer indenização.

5. Hipótese em que a negociação ilegal do primeiro imóvel, localizado no Município de Vila Rica (MT) para terceiros e a compra da parcela n. 22 do Projeto de Assentamento Chapada Vermelha, localizado no Município de Cristalândia (TO), objeto da presente ação de reintegração, ambas as transações realizadas sem anuência do Incra, caracteriza o esbulho possessório e afasta o alegado direito à indenização por benfeitorias, sejam elas necessárias ou úteis.

6. Sentença que julgou procedente o pedido de reintegração de posse formulado pelo Incra, que se mantém.

7. Agravo retido e recurso de apelação dos réus, não providos. A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo retido e à apelação dos réus. (AC 00046175320114014300, DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 DATA:04/08/2017 PAGINA:.)

Ainda quanto às consequências para o não beneficiário da reforma agrária quanto à ocupação irregular de terras públicas, necessário anotar a possibilidade de responsabilização também na esfera criminal. Com efeito, o art. 20 da Lei nº 4.947, de 1966, tipifica a conduta específica de invadir terra pública descrevendo-a como *“invadir, com a intenção de ocupa-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios”*, imputando-lhe a pena de detenção de 6 meses a três anos, sendo seu parágrafo único ainda mais preciso, ao dispor que *“na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária.”*

Por outro lado, ao mesmo tempo que o dispositivo em estudo busca transmitir uma mensagem de intransigência com as ocupações irregulares de áreas à reforma agrária, almejando evitá-las, reforça o poder dever do Incra de promover a fiscalização desses espaços.

Nesse sentido, prevê o art. 18 do regulamento que, o Incra verificará, de ofício ou por provocação, as condições da permanência do beneficiário no PNRA e das eventuais ocupações irregulares em áreas localizadas em projetos de assentamento. Por certo que embora devam ser constantes e numa intensidade suficiente ao objetivo da norma que é o de coibir ou desestimular ocupações irregulares, essa ação institucional chamada internamente de “supervisão ocupacional” resta limitada às disponibilidades de pessoal e orçamento para custeio da operação, ocasionando uma insuficiência da presença dos técnicos do Incra nos assenta-

mentos e uma aparente omissão da Autarquia no exercício desse seu poder dever.

Também por essa razão, o § 1º do art. 18 do Decreto nº 9.311, de 2018, prevê a possibilidade dessas ações de supervisão ocupacional serem realizadas diretamente pelo Incra ou indiretamente, por meio do estabelecimento de parcerias colaborativas com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, bem como com a utilização dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, conforme disposto na Lei nº 12.188, de 2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER.

Art.19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de seleção de que trata o *caput* deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos em regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3º Caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 4º Esgotada a lista dos candidatos excedentes de que trata o § 3º deste artigo ou expirada sua validade, será instaurado novo processo de seleção específico para os lotes vagos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 5º A situação de vulnerabilidade social do candidato a que se refere o inciso IV do *caput* deste artigo será comprovada por meio da respectiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou em outro cadastro equivalente definido em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Diante do número de interessados em ter acesso à terra, por meio da política de reforma agrária, ser muito superior à capacidade de atendimento da política pública, o artigo 19 da Lei nº 8.629, de 1993, estabelece qual é o público preferencial da reforma agrária e apresenta linhas gerais para o processo de seleção dos seus beneficiários. Esse dispositivo teve sua redação substancialmente alterada pela Lei nº 13.465, de 2017, não apenas quanto à previsão de rol de trabalhadores rurais que possuem preferência no processo de seleção de beneficiários para o Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, por serem seu público prioritário, mas sobretudo por disciplinar, nos parágrafos, o próprio rito do processo de seleção.

Essa ordem visa priorizar algumas categorias de trabalhadores rurais na distribuição dos lotes, com vistas a que precedam outros na distribuição dos lotes no projeto de assentamento. Ressalte-se, no ponto, que o pressuposto para a aplicação da ordem preferencial é ser a pessoa classificada e selecionada como beneficiária da reforma agrária, de modo que não basta estar em uma das categorias preferências, acaso, por exemplo, incide alguma das vedações constante do art. 20 dessa Lei.

Ressalta-se que referido dispositivo, no que tange à ordem de preferências, fora regulamentado pelo Decreto nº 9.311, de 2018, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação de beneficiários do Programa de Reforma Agrária, notadamente no artigo 9º.

O **inciso I** contempla o desapropriado, garantindo a sua preferência na obtenção do título de propriedade ou de concessão de uso para a parcela da terra em que está localizada a sede do imóvel incorporado ao PNRA.

O desapropriado, por ser uma pessoa que já possui vínculo com aquela terra, foi prioritariamente beneficiado pela lei, realçando-se a preferência para a parcela do imóvel em que se situa a sede do imóvel expropriado e esclarecendo que esta benfeitoria será excluída da indenização devida pela desapropriação. Ou seja, se a sede do imóvel permanecerá na posse do desapropriado, retornando a seu patrimônio no momento em que o título de domínio do lote da Reforma Agrária for quitado, entendeu a lei por excluir esta benfeitoria do *quantum* indenizatório a ser pago ao próprio desapropriado.

Registre-se que o **inciso I** tem redação ambígua que comportaria a interpretação de que a terra nua referente à parcela a ser ocupada pelo desapropriado é que ficaria excluída do *quantum* indenizatório. No entanto, não entendemos fazer sentido em se excluir da indenização parte de terra nua que será incorporada ao PNRA, ainda que posteriormente venha a ser alienada ao assentado que havia sido o proprietário expropriado. Tal interpretação feriria, inclusive, a justa indenização prevista no art. 184 da Constituição Federal. Portanto, entendemos que apenas a benfeitoria da sede do imóvel não integrará o *quantum* indenizatório.

Verifica-se uma dificuldade prática na aplicação deste dispositivo, uma vez que raramente o ex-proprietário preenche as condições de elegibilidade para o programa ou concorda em sujeitar-se às condições impostas aos beneficiários da reforma agrária, como, por exemplo, a impossibilidade de negociar o lote pelo prazo de dez anos.

Frise-se, ainda, que este critério de preferência somente se aplica quanto aos projetos de assentamento criados em imóveis objetos de ação de desapropriação, e não aos que foram obtidos pelo Incra por outra forma, como é o caso da compra e venda, por meio de doação, arrecadação ou adjudicação, por exemplo. De fato, o **inciso I** menciona o “desapropriado”, restringindo a aplicabilidade da norma à aquisição por desapropriação.

No **inciso II**, há referência aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, **desde que tenham sido identificados na vistoria de fiscalização do cumprimento da função social**. Da mesma forma que no inciso anterior, busca-se beneficiar as pessoas que tenham contato com a terra, só que agora por meio de alguma relação de trabalho, tomada numa acepção *lato sensu*, haja vista que, em regra, as pessoas citadas utilizam a terra como fonte de renda. Além disso, quer a lei evitar que trabalhadores rurais do imóvel sejam desalojados quando da incorporação da área ao PNRA.

Referida preferência também somente se aplica ao imóvel desapropriado, como explicitado no **inciso II**, e não aos imóveis objeto de compra e venda, doação, arrecadação ou adjudicação.

Por fim, cabe apontar que a lei indica um marco temporal para que os trabalhadores do imóvel sejam beneficiários da preferência do **inciso II**, qual seja, a vistoria de cumprimento da função social do imóvel expropriando. O artigo 9º, II do Decreto nº 9.311, de 2018, esclarece que tais trabalhadores devem ser indicados no Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF), elaborado por ocasião da vistoria.

No **inciso III**, mencionam-se os trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público.

A preferência, neste caso, ocorre em razão do caráter impositivo da desintrusão, em decorrência de ações de interesse público alheias à vontade do trabalhador rural, o qual necessita ser reassentado pelo poder público.

O dispositivo é silente quanto à abrangência no tempo desta preferência no tempo e no espaço. Assim, em princípio, trabalhadores rurais desintrusados a qualquer tempo poderão usufruir da preferência do **inciso III**.

O **inciso III** também não esclarece se o trabalhador desintrusado terá preferência em qualquer assentamento, em qualquer região do país, por mais distante que seja da sua localidade de origem.

No entanto, o artigo 9º, III do Decreto nº 9.311 traz regra que restringe a aplicabilidade da preferência ao projeto de assentamento criado no município em que houve a desintrusão. Essa restrição do reassentamento ao município em que ocorreu a desintrusão pode dificultar ou limitar a aplicabilidade da preferência legal já que nem sempre o Incra poderá criar projeto de assentamento no mesmo município em que ocorreu a desintrusão, já que a incorporação de imóveis ao PNRA depende de diversos fatores não controláveis pela autarquia.

No **inciso IV**, trata-se dos trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade social, que não se enquadram nos incisos I, II e III acima.

O **§5º do artigo 19** da Lei expressamente prevê que a situação de vulnerabilidade social será comprovada mediante inscrição no CadÚnico ou outro cadastro equivalente definido em regulamento. Essa previsão também é reforçada no Decreto nº 9.311, de 2018, que define “família em situação de vulnerabilidade social” como aquela inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 6º do Decreto dispõe que, para candidatar sua família a beneficiária do PNRA, o interessado deverá estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, de modo que, depreende-se que toda família candidata ao Programa de Reforma Agrária será enquadrada como em situação de vulnerabilidade social e, portanto, será enquadrada no inciso IV da ordem de preferência.

Deste fato, decorre que todos os candidatos a beneficiários do PNRA, uma vez que inscritos no CadÚnico, terão preferência em relação aos trabalhadores enquadrados nos incisos V, VI e VII seguintes. Assim, na prática, essa resta por ser a última categoria de preferência, pois as demais, ainda que tenham alguma especificidade em relação às anteriores, para se tornarem candidatas a beneficiárias, previamente deverão promover o cadastramento no CadÚnico, o que as tornará concorrente na condição da vulnerabilidade social – na categoria do inciso III da norma –, sem que a especificidade que lhes diferencia seja efetivamente considerada. Ou seja, em razão da regra contida no artigo 6º, parágrafo único do Decreto nº 9.311, de 2018, as preferências contidas nos **incisos V, VI e VII do artigo 19 da Lei nº 8.629, de 1993**, tornaram-se inaplicáveis.

No **inciso V**, privilegiam-se os trabalhadores rurais vítimas de trabalho em condição análoga a de escravo, conforme dados a ser obtidos junto ao Ministério do Trabalho, nos termos do inciso V do art. 9º do Decreto nº 9.311, de 2018.

É interessante notar que esta hipótese de preferência não constava da redação original da Lei nº 8.629, de 1993, tendo sido introduzida pela Lei nº 13.465, de 2017. De fato, a aprovação da Emenda Constitucional nº 81, de 2014, resultante de movimentação da sociedade para que o Estado adotasse mecanismos mais eficazes de combate ao trabalho escravo, inseriu no artigo 243 da Constituição Federal a expropriação não indenizada de imóveis rurais ou urbanos onde seja verificada a utilização de trabalho escravo, ampliando a previsão que já existia para imóveis rurais com cultivo de plantas psicotrópicas. Embora a desapropriação não indenizada em razão de trabalho escravo ainda não seja aplicada por o dispositivo constitucional prever a necessidade de lei regulamentadora ainda não editada, a inserção da preferência no processo de seleção ao trabalhador vítima de trabalho escravo se coaduna com o compromisso assumido pelo Estado brasileiro com a erradicação do trabalho escravo, na linha do posicionamento adotado pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014.

O **inciso V** não diferencia os trabalhadores em situação análoga à de escravo no imóvel expropriando dos trabalhadores de outros imóveis em mesma situação, como o fazem os incisos II e VI quanto aos trabalhadores regulares. Tal omissão poderia sugerir uma interpretação de que o trabalhador regular de um imóvel expropriando teria preferência sobre outro que labora no mesmo imóvel,

porém em situação análoga à de escravo. A nosso ver esta interpretação se mostra equivocada por dois motivos. O primeiro diz respeito ao objetivo do Estado brasileiro de erradicação do trabalho escravo, como já exposto, já que a inserção do trabalhador vítima de trabalho escravo no PNRA evita que o mesmo volte à situação de vulnerabilidade que o submeta a trabalho degradante. O segundo diz respeito ao fato de que o trabalhador em situação análoga à de escravo é também um trabalhador assalariado que não teve seus direitos trabalhista respeitados, motivo pelo qual se enquadraria na preferência do **inciso II**.

Portanto, um trabalhador em situação análoga à de escravo gozará da preferência do **inciso II** se a seleção se der para Projeto de Assentamento implantado no imóvel no qual laborava, e na preferência do **inciso V** se a seleção se der para outro imóvel.

No **inciso VI**, aponta-se a preferência aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais que não seja o imóvel para o qual a seleção está sendo realizada, excetuando-se os trabalhadores em situação análoga à de escravidão, já abarcados pelo **inciso V**. Favorece-se, da mesma forma que no **inciso II**, os que já exercem atividades rurais. No entanto, a diferença primordial deste em relação àquele está no fato de que o imóvel rural, aqui, é diverso daquele que foi desapropriado.

No **inciso VII**, contemplam-se os ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento. Fração mínima de parcelamento – FMP, como já definido nos comentários ao artigo 18-A, é a menor área em que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado. Corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira da Zona Típica de Módulo (ZTM) a que o município pertencer. Ao ser parcelado o imóvel rural, para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior à fração mínima de parcelamento.

Neste ponto, salienta-se que o dispositivo legal pretende favorecer agricultores que não possuam o mínimo de áreas necessárias à sua subsistência e ao seu progresso social e econômico, haja vista que a reforma agrária tem por escopo uma melhor distribuição das terras, devendo-se privilegiar os que não possuam terras ou os com pouquíssima terra.

Registre-se, por fim, que havendo situações não previstas no referido dispositivo legal, como, por exemplo, um conflito entre os beneficiários da reforma agrária, o Incra tem o poder-dever de aplicar a solução mais consentânea com a justiça, valendo-se do seu juízo de oportunidade e conveniência.

No que tange ao procedimento de seleção de famílias candidatas ao PNRA, a redação do art. 19, incluída pela Lei nº 13.465, de 2017, delineia um roteiro do procedimento de seleção com observância a preceitos da publicidade, obje-

tividade e do devido processo legal. Ficou delimitado, em primeiro lugar, **que a seleção dar-se-á “por projeto de assentamento”**, conforme previsto no *caput* do art. 19, iniciada a partir edital público de chamamento dos interessados, com ampla divulgação no Município onde será instalado o projeto de assentamento, nos Municípios limítrofes e na Internet, consoante o disposto no § 1º do art. 19.

O fato do *caput* do art. 19 prever que **a seleção será feita por projeto de assentamento** impossibilita qualquer outra abrangência territorial da seleção, conforme já cogitado em momentos anteriores à Lei nº 13.465, de 2017, como a realização de seleção e formação de lista de candidatos selecionados por município, microrregiões geográficas ou por estado. Assim, para cada assentamento criado, necessariamente o Incra deverá realizar uma seleção específica, para aquele imóvel incorporado ao programa.

Ressalta-se, também, que, com a edição da Lei nº 13.465, de 2017, restou incluído o §1º no artigo 19 da Lei nº 8629, de 1993, o qual prevê expressamente a necessidade de ampla publicidade do processo de seleção, na Internet, no âmbito do município onde será instalado o assentamento e nos municípios limítrofes, remetendo a forma de divulgação a regulamento, notadamente o Decreto nº 9.311, de 2018.

O Decreto regulamentador, a seu turno, prevê expressamente que:

Art. 5º O processo de seleção inicia-se com a publicação de edital de seleção para chamamento dos interessados, seguido de inscrição da unidade familiar perante o Incra, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento.

Art. 6º A inscrição poderá ser feita por qualquer interessado de forma individual, que indicará os titulares e os demais integrantes da unidade familiar candidata.

Parágrafo único. Para candidatar sua família a beneficiária do PNRA, o interessado deverá estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos termos do disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

A forma de publicidade do Edital de abertura do processo de seleção restou expressamente disciplinada no artigo 13, §§1º e 2º do Decreto, nos seguintes termos:

Art. 13. O processo de seleção transcorrerá de forma pública, com o registro dos atos em autos formalizados com essa finalidade específica e a publicação dos atos decisórios no sítio eletrônico do Incra.

§ 1º O edital de abertura de seleção será publicado no sítio ele-

trônico do Inca e afixado na sede da unidade do Inca responsável pela seleção, com antecedência mínima de trinta dias do início das inscrições, e informará o projeto de assentamento a que se destina, o Município de sua localização, a quantidade de vagas disponíveis, o prazo para as inscrições e a discriminação das fases do processo seletivo, incluídos os prazos para interposição de recurso.

§ 2º Além da publicação prevista no § 1º, é obrigatória a divulgação do edital no Município em que será instalado o projeto de assentamento e nos Municípios limítrofes, em pelo menos uma das seguintes formas:

I - publicação em jornal;

II - anúncio em estação de rádio; ou

III - afixação do edital em órgão público municipal, sindicato de trabalhadores rurais, empresa de assistências técnicas ou cooperativas.

Desse modo, as formas de publicidade do processo de seleção são a publicação do Edital de abertura no sítio eletrônico do Inca e sua afixação na sede da unidade do Inca responsável pela seleção, além da divulgação no município em que será instalado o projeto de assentamento e no municípios limítrofes, em pelo menos uma das seguintes formas: publicação em jornal; anúncio em estação de rádio ou afixação do edital em órgão público municipal, sindicato de trabalhadores rurais, empresa de assistência técnica ou cooperativa.

Por sua vez, o **§2º do artigo 19** da Lei refere-se ao processo de seleção nos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, que será restrito às famílias que já residam na área, não se permitindo o ingresso no imóvel de novas pessoas, estranhas àquelas comunidades, devendo ser observadas as vedações do artigo 20 da Lei; remetendo ao regulamento sua definição.

Como isso, a seleção para os projetos ambientalmente diferenciados limita-se à verificação, em relação às famílias que já residem na área, da presença ou não de alguma vedação ao ingresso no PNRA. Acaso inexistentes, elas serão homologas e passarão a integrar o programa. Acaso existentes, não serão selecionadas e deverão deixar a área.

O Decreto nº 9.311, de 2018, em regulamentação ao parágrafo em comento, expressamente contempla as definições dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, notadamente, o projeto de assentamento agroextrativista – PAE; o projeto de desenvolvimento sustentável – PDS e o projeto de assentamento florestal – PAF, consoante o disposto no artigo 10 do Decreto:

Art. 10. Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na

área, observadas as vedações constantes do art. 7º.

Parágrafo único. Serão consideradas ambientalmente diferenciadas as seguintes modalidades de projetos:

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

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

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

Consoante teor do §3º do art. 19, caso a capacidade do assentamento não atenda a todos os candidatos selecionados, será elaborada lista de candidatos excedentes, que terá validade temporal de dois anos, consentânea às possíveis alterações nas condições e interesse pessoal dos candidatos. Acrescente-se que a lista de excedentes será prioritariamente observada em caso de substituição de beneficiários originários, em casos de desistência, abandono de lote, ou reintegração de posse.

O Decreto nº 9.311, de 2018, no §2º do artigo 14, também contém referida previsão, esclarecendo que o prazo de validade de dois anos será contado da data da divulgação da lista de candidatos excedentes no sítio eletrônico do Incra. O §3º do mesmo artigo reforça que a lista dos candidatos excedentes será atendida de forma prioritária quando houver a substituição dos beneficiários originários nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse das parcelas do Incra.

Estabelece também o § 4º do art. 19 da Lei nº 8.629, de 1993 que, findo o referido prazo de validade, ou esgotada a lista de excedentes, em caso de surgimento de vagas em projetos de assentamento, por desistência, abandono ou reintegração de posse, deve ser aberto novo processo seletivo específico para aquela vaga.

Desse modo, a lei estabelece que, finda a lista de excedentes ou expirada sua validade de 2 anos, as parcelas vagas decorrentes de desistência, abandono ou reintegração de posse não poderão ser ocupadas sem que haja processo seletivo específico para aquelas vagas.

Art. 19-A. Caberá ao Incra, observada a ordem de preferência a que se refere o art. 19, classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, segundo os seguintes critérios: *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

I - família mais numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área objeto do projeto de assentamento; *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

II - família ou indivíduo que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção, ou nos Municípios limítrofes; *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

III - família chefiada por mulher; *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

IV - família ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes; *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

V - filhos que tenham entre dezoito e vinte e nove anos idade de pais assentados que residam na área objeto do mesmo projeto de assentamento; *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

VI - famílias de trabalhadores rurais que residam em área objeto de projeto de assentamento na condição de agregados; e *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

VII - outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos por regulamento, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 1º Regulamento estabelecerá a pontuação a ser conferida aos candidatos de acordo com os critérios definidos por este artigo. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 2º Considera-se família chefiada por mulher aquela em que a mulher, independentemente do estado civil, seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 3º Em caso de empate, terá preferência o candidato de maior idade. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

O artigo 19-A da Lei nº 8.629, de 1993, incluído pela Lei nº 13.465, de 2017, estabelece critérios de classificação de candidatos em processo seletivo do programa de reforma agrária, observada a ordem de preferência fixada no artigo anterior. Ou seja, havendo mais de um interessado dentro de uma das ordens de preferências estabelecidas no art. 19, dentre eles será realizada uma classificação ordinária, para definição de quem será primeiro assentado, segundo os critérios definidos nesse artigo.

Os incisos I a VII estabelecem quais são os critérios que serão considerados na classificação, conforme pontuação a ser conferida a cada candidato, segundo parâmetros definidos em regulamento, que veio a ser o Decreto nº 9.311, editado em 15 de março de 2018.

Dessa forma, verifica-se que este dispositivo legal necessita de mediação do regulamento para ser eficaz, uma vez que, embora especifique os critérios que serão considerados na classificação dos candidatos, não contém a pontuação específica de cada um deles.

No ponto, o artigo 12 do Decreto nº 9.311, de 2018, prevê os critérios de classificação já fixados pela lei, atribuindo-lhes uma pontuação máxima e, em alguns casos, como nos incisos I e IV, acrescentando um critério orientador da gradação da pontuação a ser conferida a cada candidato.

O § 2º do citado artigo 12 do Decreto, por sua vez, prevê que as pontuações previstas neste artigo **são cumulativas e serão atribuídas conforme disciplinado pelo Incra** em normativo interno, ainda não editado em outubro de 2018, quando do fechamento dessa edição.

Quanto aos critérios classificatórios, a norma prestigiou, **no inciso I do artigo 19-A** da Lei, família mais numerosa cujos membros exerçam atividade agrícola na área do projeto de assentamento.

Este deixou de ser um critério de prioridade na ordem de preferência, como previa a Lei nº 8.629, de 1993, antes da alteração e passou a ser um critério de classificação, na nova redação conferida pela Lei nº 13.465, de 2017. De toda forma, buscou-se contemplar as famílias mais numerosas que se propõem a tirar seu sustento das atividades agrícolas no projeto de assentamento, pois se entende que elas estão entre as que potencialmente mais necessitam da política da reforma agrária.

O Decreto regulamentar, por sua vez, no artigo 12, I, fixou o limite máximo de 10 (dez) pontos para este critério, a ser atribuídos de forma gradativa, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho.

O inciso II contempla a unidade familiar ou indivíduo que resida há mais

tempo no município em que se localize o projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos municípios limítrofes. O Decreto, no artigo 12, II, atribuiu o limite de 10 (dez) pontos a este critério.

Esse critério está em consonância com o art. 17, *caput*, da Lei que preciniza o assentamento de trabalhadores rurais em terras economicamente úteis e, de preferência, na região por eles habitada, como princípios a serem seguidos na formulação e execução na política de reforma agrária. Conferir uma pontuação adicional a quem já reside no município onde se situa o assentamento para o qual se destina a seleção ou nos municípios limítrofes contribui na concretização desse propósito. Tal medida, tem por objetivo facilitar a instalação e desenvolvimento da família na parcela, pois já conhece a região, seu clima, suas cadeias produtivas, tendo nela suas relações sociais, o que lhe confere maiores chances de sucesso no programa.

No inciso III, tem-se a família chefiada por mulher, que, segundo definição constante do § 2º da norma, é aquela em que a mulher, independentemente do estado civil, é a responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes. O inciso III do artigo 12 do Decreto fixou a pontuação de 5 (cinco) pontos a este critério, sem gradação. Sendo a família chefiada por mulher, independentemente de qualquer outra situação, a ela serão atribuídos 5 (cinco) pontos.

O inciso IV contempla unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos municípios limítrofes. O Decreto, por sua vez, conferiu pontuação para este critério até o limite de 15 (quinze) pontos, graduados conforme a proximidade entre o acampamento e o imóvel.

A definição do que vem a ser um “acampamento”, onde se encontram indivíduos ou famílias que por estarem nessas condições terão uma pontuação adicional e específica na fase de classificação do processo de seleção no PNRA, consta do artigo 3º, inciso III, do Decreto nº 9.311, de 2018. Segundo a definição da norma, considera-se acampamento, o “*conjunto de famílias em situação de vulnerabilidade social, habitantes de uma mesma localidade, que demandem ações do Incra para sua inclusão no PNRA, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal na condição de acampados.*”

Ainda que essa definição seja incompleta e passível de eventuais críticas, é importante a iniciativa da lei em reconhecer legitimidade e legalidade a esse grupo de pessoas, enquanto sujeitos de direito à política de reforma agrária, conferindo-lhe pontuação específica no momento da seleção, de modo a priorizar o seu assentamento, pois representam a face mais visível e conhecida daqueles que reivindicam e desejam acesso à política de reforma agrária. Com a previsão contida no art. 19-A, IV, da Lei nº 8.629, de 1993, o direito positivo brasileiro reconhece

a figura do acampamento de sem terras e das famílias acampadas e, legalmente, confere a essas pessoas o direito de serem assentadas de forma prioritária, como forma de saída da situação de vulnerabilidade social em que se encontram.

O inciso V contempla os filhos com idade entre dezoito e vinte e nove anos de pais assentados no mesmo projeto de assentamento para o qual se destina a seleção. O Decreto atribuiu a essa categoria de pessoas a até o limite de 10 (dez) pontos, a ser atribuídos conforme disciplinado internamente pelo Incra.

Ao conferir pontuação específica àqueles que são filhos, em determinada faixa etária, de pais que já são assentados no projeto para o qual se destina a seleção, a norma indica que essa previsão somente tem aplicabilidade à seleção de que trata o art. 19, § 4º da Lei em análise, que se destina à escolha de famílias para ocuparem os lotes vagos surgidos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse, não sendo logicamente possível que essa pontuação seja atribuída na seleção inicial, tão logo criado o projeto de assentamento, pois nesse momento inexistente a figura dos “pais assentados que residam na área do mesmo projeto de assentamento”.

Essa previsão almeja facilitar que, na seleção de beneficiários para lotes vagos em projetos já instalados, os filhos de famílias já assentadas na localidade tenham maiores chances e serem contemplados e ali permanecerem, próximos aos seus núcleos familiares, mantendo consolidados os laços familiares e comunitários já existentes, o que colabora no desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários da reforma agrária.

O inciso VI do artigo 19-A contempla unidade familiar de trabalhador rural que já resida no projeto de assentamento para o qual se destina a seleção, na condição de agregado. O Decreto prevê até 10 (dez) pontos para a família candidata que se enquadrar neste critério.

A perspectiva desse dispositivo é a mesma verificada no anterior, dele se diferenciando apenas quanto ao destinatário da pontuação, que deixa de ser o filho das famílias assentadas, para ser qualquer outra família que resida na área do assentamento, como é o caso dos agregados, mas que não estão inseridos formalmente na política pública. Ou seja, ao conferir pontuação específica àqueles que já residem no assentamento para o qual se destina a seleção, mas que ainda não são assentadas, a norma indica que essa previsão somente tem aplicação à seleção de que trata o art. 19, § 4º da Lei em análise, que se destina à escolha de famílias para ocuparem os lotes vagos surgidos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse, não sendo logicamente possível que essa pontuação seja atribuída na seleção inicial, pois nesse momento inexistente a figura das famílias **“que residam em área objeto de projeto de assentamento na condição de agregados”**.

Essa previsão almeja facilitar que, na seleção de beneficiários para lotes vagos em projetos já instalados, famílias que já residam na localidade, mas que não são assentados, tenham maiores chances e serem contemplados e ali permaneçam, integrados à comunidade que já pertencem.

Por fim, **o inciso VII do artigo 19-A** prevê a possibilidade de serem estabelecidos por regulamento outros critérios sociais, econômicos e ambientais, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada, conferindo um mínimo de flexibilidade para que o Presidente da República, enquanto autoridade competente para editar o regulamento, possa ponderar sobre as necessidades do PNRA e estabelecer outros critérios igualmente considerados adequados ao alcance dos objetivos da seleção.

Em face e com fundamento nessa previsão, o Decreto nº 9.311, de 2018, estabeleceu outros dois critérios não previstos no art. 19-A, conforme o disposto nos incisos VII e VIII do seu artigo 12, a seguir transcritos:

VII - tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar - até dez pontos; e

VIII - unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica, até o limite de dez pontos, graduados conforme a faixa de renda.

O Decreto, no § 1º do artigo 12, também com fundamento no inciso VII do artigo 19-A da Lei, criou ainda um **critério transitório de prioridade de classificação**, concedido às famílias que, até 22 de dezembro de 2016, estavam ocupando, com amparo em comodato ou situação equivalente, o imóvel a ser destinado a projeto de assentamento e para o qual se destina a seleção.

Segundo se depreende desse dispositivo, desde que respeitada a ordem de preferência do art. 19 da Lei, a unidade familiar que estivesse ocupando o imóvel no qual criado o projeto de assentamento destinatário da seleção, até o dia 22 de dezembro de 2016, data de edição da Medida Provisória nº 759, que veio a ser posteriormente convertida na Lei nº 13.465, de 2017, terá prioridade no assentamento em relação a outros candidatos que não estavam no imóvel na data indicada. Por essa regra, independentemente da pontuação efetivamente alcançada, essas famílias ficarão melhor classificadas que qualquer outro concorrente que não ostente nessa condição, por maior que seja sua pontuação. Na prática, dispensa-se a aferição de pontuação para quem esteja nessas condições, acaso haja disponibilidade de parcelas para o assentamento de todas elas no imóvel.

Essa norma se justifica, como regra de transição, necessária à adaptação ao novo modelo de seleção determinado pelas diretrizes traçadas pela MP nº 759, de 2016. Até a alteração promovida por essa Medida Provisória na Lei nº 8.629, de

1993, embora fosse possível a qualquer interessado participar da seleção, em situações como essa, onde famílias já ocupavam por algum motivo justo o imóvel, era comum que a seleção fosse realizada apenas entre elas, se limitando à verificação da ocorrência de eventual vedação para ser beneficiário da reforma agrária. Se todos preenchessem os requisitos, seriam assentados, salvo se a capacidade de assentamento do imóvel fosse inferior ao número de famílias ocupantes, situação em ocorreria a classificação dessas famílias, segundo os critério da Norma de Execução Incra nº 45/2005, para se determinar quem teria prioridade no assentamento e quem não seria assentado naquele imóvel.

Por fim, a Lei, no § 3º do artigo 19-A e o Decreto, no § 4º do artigo 12, preveem como critério de desempate da pontuação, o fator idade, sendo que terá preferência a unidade familiar candidata chefiada pela pessoa mais velha.

Importante anotar que as modificações promovidas no procedimento de seleção dos beneficiários da reforma agrária por meio da pela Lei nº 13.465, de 2017, e do Decreto nº 9.311, de 2018, impõem ao Incra a necessidade de rever seus normativos internos que disciplinam o processo de seleção de beneficiários, notadamente a Norma de Execução Incra nº 45/2005, que em que diversos pontos restou superada pelas normas citadas, de hierarquia superior, e às quais deve observância. Contudo, até o fechamento dessa edição, em outubro de 2018, essa norma ainda não havido sido editada. Assim, o leitor dos presentes comentários que desejar aprofundar no tema, necessariamente deverá buscar a norma interna do Incra que disciplina o procedimento de seleção como leitura complementar, já que diversos aspectos do processo, em especial a forma de atribuição da pontuação prevista no Decreto, os documentos que serão aceitos para comprovação das situações que conferem as preferências e prioridades, os prazos para interposição de impugnações e recursos em obediência ao contraditório e à ampla defesa, bem como as autoridades o instâncias administrativas competentes para o julgamento serão previstos e detalhados no normativo interno da Autarquia.

Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do *caput* deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do *caput* deste artigo.

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do *caput* deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

§ 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do *caput* deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

A determinação de um perfil de pessoas aptas a figurarem como beneficiárias da distribuição de terras está em consonância com os princípios orientadores do direito agrário, como a justiça social, a função social da propriedade, o acesso à propriedade da terra, o uso da terra pública, entre outros.

A seleção de pessoas que, efetivamente, tenham vocação agrária, é um instrumento de grande importância para a concretização desses princípios. A definição de um perfil garante o acesso à terra àqueles agricultores que podem tirar daí o seu sustento, em obediência também às condições de bem-estar e de progresso social econômico. Esses princípios, aliás, estão intimamente relacionados ao princípio maior, informador de todo o ordenamento jurídico, que é a dignidade da pessoa humana.

Ademais, a garantia de acesso à terra, àquelas pessoas que dela necessitam, é um fator que pode ser decisivo para o atendimento das necessidades vitais de alimentação e moradia, direitos elencados como fundamentais na Constituição Federal.

Outrossim, a observância da vocação agrária dos candidatos concretiza perspectiva da permanência do homem na terra e, como consequência, atende à função social da propriedade e ao aumento da produção.

O artigo 20 da Lei nº 8.629, de 1993, recentemente modificado pela Lei nº 13.465, de 2017, estabelece as vedações legais à seleção de beneficiários à reforma agrária e as reanalisa para incorporar, num texto legal contemporâneo, as vedações aplicáveis que estavam esparsas em normativos antigos (artigos 24 e 25 da Lei nº 4.504, de 1964, Decreto nº 59.428, de 1966) e na anterior redação do mesmo art. 20. Embora não haja uma revogação expressa de todos esses dispositivos, impõe-se o reconhecimento de que, no ponto alusivo às vedações para o ingresso no PNRA, a toda evidência, restam tacitamente revogadas as vedações não albergadas pela nova norma.

Assim, com a nova redação deste dispositivo legal, estão estabelecidas as seguintes **vedações legais** ao ingresso no programa de reforma agrária: *i)* ocupante de cargo, emprego ou função pública **remunerada**, afastando-se anterior vedação a exercício gratuito e em órgãos paraestatais; *ii)* anterior beneficiário do programa de reforma agrária, ou de regularização fundiária ou de crédito fundiá-

rio, exceto se afastado com anuência do órgão executor; *iii*) proprietários rurais: exceto o que teve seu bem desapropriado ou aquele cuja propriedade seja insuficiente para seu sustento e de sua família; *iv*) empresário: proprietário, cotista ou acionista de empresa em atividade; *v*) menor de 18 anos não emancipado; e *vi*) detentor de renda familiar mensal proveniente de atividade não agrária superior a 3 salários mínimos ou a 1 salário mínimo *per capita*.

Essas seis vedações devem ser interpretadas restritivamente e se prestam a traçar um perfil dos beneficiários da política pública sob a perspectiva da presunção de necessidade do apoio estatal, de já ter desfrutado dessa oportunidade e da disponibilidade de tempo para dedicação à terra promovendo a exploração direta da parcela que for recebida. Presume a lei que os servidores públicos, proprietários rurais, quem exerce a atividade empresarial ou possui renda proveniente de atividade não agrícola acima do patamar máximo definido, respectivamente, incisos I, III, IV e VI, não necessitam do apoio estatal à inclusão socioeconômica que a reforma agrária objetiva, além de já desenvolverem outras atividades econômicas que lhes impedem de dedicar ao cultivo da terra.

Da mesma forma, o inciso II impede quem já foi beneficiário de algum programa fundiário de acesso à terra e dele foi excluído de participar de nova seleção para obtenção de outra área. Essa vedação, a um só tempo obsta o potencial uso especulativo do programa e democratiza o acesso à terra, impedindo que uma mesma pessoa seja contemplada mais de uma vez com parcela da reforma agrária.

O § 1º esclarece que as vedações deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha permanecido como beneficiário dos programas de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário.

A primeira parte desse dispositivo reafirma a perspectiva de que o beneficiário do programa é a família assentada e não apenas um dos cônjuges. Assim, pelas mesmas razões que obrigação de exploração direta da parcela é assumida pela família, prevê a norma que as vedações se aplicam aos cônjuges, de modo que mesmo se apenas um deles for servidor público, proprietário rural, empresário ou auferir renda não agrícola acima do limite previsto, o casal estará impedido de ser beneficiário da reforma agrária.

Já a parte final do parágrafo, excetua a vedação constante do inciso II e possibilita ao cônjuge que integrava família assentada, separado judicialmente ou apenas de fato, mas que não permaneceu com a parcela, participar de uma nova seleção. Essa é uma situação recorrente: após a separação, o cônjuge que não ficou com a parcela busca se inserir novamente no programa. Até a Lei nº 13.465, de 2017, que inseriu o atual § 1º do art. 20, ele era impedido, mas agora, demonstrada essa situação, o ex-beneficiário poderá participar de uma nova seleção e vir

a ser contemplado com outra parcela.

A **redação do § 2º do artigo 20** excepciona a vedação contida no inciso I e prevê a possibilidade do ingresso de servidor público no PNRA, desde que no exercício do cargo, emprego ou função pública preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do projeto de assentamento, como os referentes à saúde, educação, transporte e assistência social e agrária, conforme definição do §3º, **e que haja compatibilidade com exploração da parcela pelo indivíduo ou seu núcleo familiar.**

Tem-se de uma exceção à regra geral impeditiva de servidor público ser beneficiário, pois interessa ao programa que determinados profissionais como professores, agentes comunitários de saúde, técnicos agrícolas e outros integrem a comunidade assentada, mesmo sendo servidores públicos, contribuam com o seu desenvolvimento socioeconômico. A rigor, a presença desses profissionais é fundamental e decisiva para o desenvolvimento do assentamento, **não fazendo sentido impedir que sejam assentados, desde que observadas as demais vedações, como o limite de renda e, em especial, quando** o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado. Assim, uma família onde um dos cônjuges seja servidor público municipal, exercendo o cargo de professor, poderá ser selecionada e se tornar beneficiária, acaso não incidentes as demais vedações e o restante do núcleo familiar tenha condições de explorar diretamente a parcela.

Ressalta-se que as vedações legais à seleção de beneficiários ao Programa de Reforma Agrária são as elencadas no artigo 20 da Lei nº 8.629, de 1993, com redação dada pela MP nº 759, de 2016. Desse modo, **não mais subsiste qualquer fundamento legal** para que critérios como: deficiência física ou mental; aposentadoria por invalidez; maus antecedentes; local de residência diferente do local do projeto de assentamento; ou sinais exteriores de riqueza sejam utilizados como critérios de eliminação de beneficiários.

Importante salientar previsão inserta no artigo 8º do Decreto regulamentador da Lei, que expressamente permite o ingresso de beneficiário que exerça mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa, desde que comprovada a compatibilidade com a exploração da parcela pela unidade familiar. Com efeito, além desse fator não constituir vedação expressa ao ingresso no PNRA, deve-se ressaltar que interpretação em sentido contrário poderia implicar, ainda que de forma indireta, na restrição de direitos políticos, o que encontra vedação no art. 15 da Constituição Federal de 1988.

Consoante nova redação do *caput* do art. 20, **resta claro que tais critérios objetivam vedar a seleção de beneficiário para ingresso, mas não a sua permanência no programa de reforma agrária.**

Nesse sentido foi introduzido na Lei o § 4º ao art. 20, a reiterar o já disposto na Portaria MDA nº 06, de 2013, que estabelece que “*não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado*”.

O §4º do artigo 18 do Decreto nº 9.311, de 2018, reproduziu o disposto na Lei, esclarecendo que:

§ 4º Desde que compatível com a exploração direta da parcela pelo indivíduo assentado ou pela unidade familiar beneficiada, não perderá a condição de beneficiário do PNRA aquele que:

I - passar a ocupar cargo, emprego ou função pública remunerada;

II - se tornar proprietário de outro imóvel rural;

III - se tornar proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; ou

IV - passar a auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita.

Desse modo, restou expresso na Lei nº 8.629, de 1993, e no Decreto nº 9.311, de 2018, que o assentado que: passar a ocupar cargo, emprego ou função pública remunerada; se tornar proprietário de outro imóvel rural; se tornar proprietário, cotista ou acionista em sociedade empresária ou passar a auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a 3 salários-mínimos ou a 1 salário mínimo *per capita*; não perderá sua condição de beneficiário do PNRA, desde que haja compatibilidade com a exploração direta do lote rural pelo indivíduo ou sua unidade familiar.

Em termos práticos, o esclarecimento legal evita questionamentos e penalização, por exemplo, de um beneficiário da reforma agrária que, após regular seleção e ingresso no programa, constitua uma empresa de qualquer ramo ou que passa a auferir renda superior a 3 salários mínimos, proveniente de outra atividade. Ao revés de ser fator de eliminação do beneficiário do programa, tais ascensões econômicas e sociais são almejadas e, porque não, constituem o próprio cerne da distribuição de renda e promoção da dignidade. Não fosse assim, haveria um estímulo à estagnação e a não tentativa de crescimento pessoal e profissional do beneficiário.

Após a seleção e a homologação no programa de reforma agrária, a condição para permanência passa a ser apenas a continuidade de exploração do lote diretamente pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiário e observância das demais obrigações assumidas, constantes do instrumento próprio firmado entre o Incra e os beneficiários, conforme arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629, de 1993, distintas dos critérios e impedimentos verificados no momento do ingresso.

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

Parágrafo único. A família beneficiária poderá celebrar o contrato de integração de que trata a Lei no 13.288, de 16 de maio de 2016. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

A reforma agrária, como importante política pública de inclusão social que é, não pode dar margem a qualquer conduta de caráter especulativo, nem ser utilizada por pessoas que não possuam o perfil exigido por esta lei, conforme previsão do art. 20 desta lei.

Por isso, a importância do dispositivo legal em exame, que impõe ao assentado o dever de exploração direta da parcela e proíbe qualquer negociação envolvendo as parcelas de terra destinadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA aos trabalhadores rurais, por um período mínimo de dez anos. Essa vedação legal atende ao propósito da reforma agrária que é o de promover a desconcentração da estrutura fundiária, distribuindo terra a quem nela deseja trabalhar, alterando o regime de uso e posse da terra. É nesse sentido que se impõe aos beneficiários a obrigatoriedade do exercício direto da posse da parcela, pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar.

A regra da inegociabilidade dos Títulos de Domínio -TD, dos Contratos de Concessão de Uso - CCU e da Cessão de Direito Real de Uso – CDRU, pelo prazo de dez anos, além de prevista expressamente no dispositivo legal *sub examinem*, encontra fundamento constitucional na previsão do art. 189 da Constituição de 1988.

Por meio desses instrumentos, o beneficiário compromete-se a não ceder sequer o uso do imóvel a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 anos, cultivando o imóvel de forma direta e pessoal, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas.

Conforme regulamentou o Decreto nº 9.311, de 2018, no artigo 15, constituiu obrigação da unidade familiar e condição de permanência no PNRA explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se

verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016.

Desse modo, a exploração deve ser pessoal, por meio do beneficiário titular ou de sua unidade familiar, não sendo exigido que a exploração do imóvel rural utilize a força de trabalho de toda a família.

Se a exploração da parcela deve ser direta e pessoal, em princípio ficam vedados o comodato, o arrendamento, a locação ou qualquer outro negócio jurídico que revele a terceirização da exploração em benefício de terceiros, seja a título gratuito ou oneroso. Contudo, é importante esclarecer que o Incra, enquanto autarquia gestora da reforma agrária, possui autonomia para reconhecer e autorizar, em caráter excepcional, eventuais explorações do imóvel em regime de parceria ou mesmo arrendamento, desde que a anuência da autarquia seja expressa e devidamente fundamentada em razões de interesse público ou um motivo de fora maior. Embora pessoal, não é razoável exigir que a exploração do imóvel utilize a força de trabalho de toda a família. Assim, se o casal efetivamente explora diretamente a parcela por apenas um dos cônjuges, enquanto que o outro, em decorrência de fato superveniente, exerce outras atividade, por certo que esta situação, bastante comum, estará em consonância com o dispositivo legal em análise, não sendo, pois, justificativa para rescisão contratual, sob pena de ferir os princípios constitucionais da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Em outras palavras, não pode o Estado obstaculizar ou mesmo impedir o crescimento econômico e intelectual dos beneficiários da reforma agrária, porquanto, o principal objetivo dessa importante política pública é justamente a inserção socioeconômica de pessoas em vulnerabilidade social.

Da mesma forma, restam admitidas, na exploração da parcela, a intermediação de cooperativas e a participação de terceiros de forma onerosa, como a contratação de empregado, ou gratuita, por meio de parceria, a título de exemplo, desde que o assentado continue à frente da exploração da parcela.

A celebração de contrato de integração, definido na Lei nº 13.288, de 2016, por família beneficiária do PNRA, foi expressamente permitida no parágrafo único do artigo 21 da Lei nº 8.629, de 1993. Por integração, conforme conceito constante em referida lei, entende-se a relação contratual entre produtores integrados e integradores que visa a planejar e a realizar a produção e a industrialização ou comercialização de matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final, com responsabilidades e obrigações recíprocas estabelecidas em contratos de integração.

Não há vedação à exploração da parcela utilizando-se do contrato de integração e, a contrário, a lei expressamente o autoriza, pois nele não há a transferência da posse direta, que continua sendo exercida pela família beneficiária, na condição de “integrada”, que se associa a uma empresa agroindustrial no processo produtivo agropecuário. Segundo a lição de Josué Tomazi¹⁵³ o contrato de integração

singulariza-se pelo fato de uma empresa agroindustrial, o integrador, fornecer insumos a um produtor rural, o integrado, para utilização em sua atividade agropecuária, sob o compromisso de ao final do ciclo produtivo, o integrado fornecer ao integrador o produto gerado a partir dos insumos recebido, que por sua vez servirão ao processo agroindustrial do integrador. Em um dos mais conhecidos exemplos de contrato de integração, determinada empresa integradora fornece ração e pintinhos ou leitões para recria e engorda por seu produtores integrados, que ao final do ciclo de engorda, devolve os animais para a empresa que os abate e comercializa.

Por outro lado, qualquer tipo de alienação envolvendo o imóvel rural somente será possível após decorrido o prazo de dez anos, contados da data de celebração do CCU ou de outro instrumento equivalente, conforme previsto no §1º do artigo 18 desta lei, e desde que atendidas, cumulativamente, as demais condições assumidas pelo beneficiário e previstas textualmente nos instrumentos de transmissão de posse e domínio utilizados pelo Incra.

Segundo o art. 15 do Decreto nº 9.311, de 2018, além do dever de explorar o imóvel direta e pessoalmente, de não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, para uso ou exploração por terceiros, a família assentada assume também as obrigações de observância aos preceitos da legislação ambiental; de cumprir com as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para projeto de assentamento; de celebrar o instrumento de titulação definitiva, quando convocado pelo Incra; e de cumprir demais obrigações expressamente previstas no instrumento contratual celebrado.

Todas essas obrigações e outras expressamente constantes do CCU, do CDRU e do TD possuem natureza de condição resolutiva, e vigorarão pelo prazo mínimo de dez anos, somente se extinguindo após o transcurso do prazo e a realização do pagamento integral do valor atribuído à parcela no momento da outorga do Título de Domínio.

Preveem os parágrafos 2º e 3º do art. 15 do Decreto nº 9.311, de 2018, que a verificação do descumprimento e rescisão do contrato ou título se dará por meio de processo administrativo, assegurado ao beneficiário o contraditório e a ampla

153 - CARVALHO, Josué Tomazi de *et alii*. Direito Agrário. Editora JusPodvm, Salvador, 2018, pág. 265.

defesa e, inclusive, a oportunidade ao assentado adimplir a cláusula descumprida, se possível e conforme sua natureza.

O que se deseja é que a exploração dos imóveis rurais destinados à reforma agrária seja realizada de forma pessoal e direta, assim entendida aquela realizada pelo núcleo familiar, por apenas um ou alguns componentes do núcleo familiar ou mesmo por intermédio de cooperativas, ou com a participação de terceiros.

O que se veda, como dito, é a transferência da posse direta ou propriedade da parcela a terceiros, a qualquer título, com por arrendamento, pelo prazo de dez anos, fato este que desnatura o objetivo principal da reforma agrária.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

§1º. Após transcorrido o prazo de inegociabilidade de dez anos, o imóvel objeto de título translativo de domínio somente poderá ser alienado se a nova área titulada não vier a integrar imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais.

§ 2º Na hipótese de a parcela titulada passar a integrar zona urbana ou de expansão urbana, o Incra deverá priorizar a análise do requerimento de liberação das condições resolutivas. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

O beneficiário da reforma agrária, ao firmar o Contrato de Concessão de Uso, a CDRU ou receber o Título de Domínio da parcela de terra que lhe foi destinada pelo Incra, passa a sujeitar-se ao cumprimento de algumas condições, sob pena de, em caso de inadimplemento, a posse ou domínio do imóvel retornar à autarquia agrária, para que esta possa dar continuidade à política pública de sua competência.

Sobre as condições impostas ao beneficiário, o art. 121 do Código Civil de 2002 esclarece que: “Considera-se condição a cláusula que, derivando exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto”. Condição, portanto, diz respeito a um fato futuro e incerto que, caso ocorra, repercutirá no negócio jurídico realizado, que no caso é a concessão de uso ou domínio recebido pelo beneficiário.

As condições previstas no Contrato de Concessão de Uso ou no Título de Domínio emitidos pelo Incra são de natureza resolutiva, importando com isso, dizer que o beneficiário da reforma agrária adquire, desde logo, os direitos advindos desses instrumentos. Contudo, constatando o Incra a inobservância de uma ou de algumas das condições resolutivas constantes no instrumento que formaliza o negócio jurídico, adotará as medidas visando seu imediato desfazimento e, conseqüentemente, a retomada da parcela.

Condição resolutiva, portanto, é a cláusula cujo implemento faz cessar os efeitos do negócio jurídico, retirando-lhe a eficácia. Segundo o magistério de Caio Mário da Silva Pereira:

Pendente a condição, vigora a declaração de vontade desde o momento de sua emissão, e pode o titular exercer na sua plenitude o direito criado, que se incorpora, desta sorte, e desde logo, ao seu patrimônio (adquisitio). Realizada a condição, extingue-se o direito, resolvem-se as faculdades que o compõem, inclusive aquelas que foram instituídas em benefício de terceiros.¹⁵⁴

No mesmo sentido é a lição de Clóvis Beviláqua, ao afirmar que a “resolutória expressa está no conhecimento do interessado, consta do título em que se funda o seu direito, nenhuma dúvida pode suscitar. Dispensa a intervenção do Poder Judiciário, e opera por si, de pleno direito”¹⁵⁵.

Em síntese, ao celebrar o Contrato de Concessão de Uso, CDRU ou receber o Título de Domínio, o beneficiário exercerá desde logo seus direitos, podendo explorar o imóvel rural e, caso queira, receber os créditos a que fizer jus. No entanto, caso descumpra alguma das condições resolutivas expressamente previstas nos aludidos instrumentos, os efeitos deles decorrentes se extinguem de pleno direito, permitindo ao Incra a retomada do imóvel rural.

O Decreto nº 9.311, de 2018, dispõe no artigo 15 acerca das condições de permanência do beneficiário no PNRA

Art. 15. As condições de permanência do beneficiário no PNRA constarão do Contrato de Concessão de Uso - CCU, do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e do Título de Domínio - TD e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar:

I - explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016.

II - não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros;

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente;

IV - observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para projeto de assentamento;

154 - PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Volume 1. 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p.393

155 - BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil Comentado*. Editora Rio, 1940. p. 275.

V - firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme disciplinado pelo Incra; e

VI - cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

Consoante prevê o artigo 16 do mesmo Decreto, as obrigações elencadas no citado artigo 15 e contidas expressamente nas cláusulas dos instrumentos translativos de domínio possuem natureza de condição resolutiva.

Ressalta-se, no ponto, o disposto no § 2º do artigo 16 do Decreto nº 9.311, de 2018 no sentido de que, antes da resolução do CCU, CDRU ou TD, será dada oportunidade ao assentado de adimplir a cláusula descumprida, acaso seja possível, de acordo com sua natureza. Nos termos do artigo 20 do Decreto, deverá o beneficiário ser notificado para adimplir a cláusula descumprida, em prazo fixado administrativamente pelo Incra, em norma interna da Autarquia ainda não editada, sob pena de rescisão contratual ou invalidação do título e reintegração de posse da parcela ao Incra.

Consoante o previsto no § 3º do artigo 16 do Decreto nº 9.311, de 2018, “comprovado o descumprimento de condição resolutiva, o CCU, o CDRU ou o TD será rescindido, com imediato retorno da parcela ao Incra, por meio de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa”.

Dessa forma, caso o beneficiário descumpra qualquer das obrigações que assumiu com o Incra, a Autarquia Agrária que, em todos os casos permanece com a posse indireta do imóvel, poderá, após instauração de procedimento administrativo em que garantido o princípio do devido processo legal, retomá-lo administrativamente, e rescindir o contrato, a fim de conferir nova destinação à parcela, conforme os princípios e normas que regem a reforma agrária.

O § 1º deste dispositivo da lei proibiu que, mesmo após transcorrido o prazo de inegociabilidade de 10 anos, o imóvel objeto de título de domínio seja alienado, caso, após a alienação, ele passe a integrar outro imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais. Significa dizer que transcorrido o prazo de inalienabilidade de dez anos, mesmo tendo o beneficiário recebido o título de domínio e cumprido com as demais condições resolutivas, consolidando em seu patrimônio a titularidade plena do imóvel, com seu retorno ao mercado, ainda assim, não poderá a parcela ser livremente comercializada, estando legalmente vedada sua integração ou incorporação a outro imóvel que ultrapasse a área equivalente a quatro módulos fiscais.

Se a parcela alienada não vier a integrar ou não contribuir para a formação de um outro imóvel com área superior a quatro módulos fiscais, sua alienação é livre e não encontrará óbice nesse dispositivo. Mas, se for incorporada ou vier

a contribuir para a formação de um imóvel com área superior a quatro módulos fiscais, sua alienação está vedada.

Trata-se de uma inalienabilidade condicional, que almeja evitar a reconcentração de terras que passaram pelo programa de reforma agrária, tornando ineficaz o esforço do Estado Brasileiro de promover desconcentração fundiária e oportunizar que um maior número de pessoas tenha acesso à terra. Por essa medida, os imóveis que um dia integraram o programa de reforma agrária, legalmente estão condicionados a permanecer como pequena propriedade rural, com área máxima de quatro módulos, jamais podendo integrar ou formar uma média ou grande propriedade.

Já a previsão do §2º do mesmo artigo 22 estabelece que, caso a parcela rural titulada passe a integrar zona urbana ou de expansão urbana, deverá a Autarquia priorizar a análise de requerimento de liberação das condições resolutivas.

Naturalmente que essa previsão tem incidência apenas após a outorga do título de domínio, com o cumprimento de todas as condições resolutivas pelo beneficiário, oportunidade em que o Incra deverá verificar esse adimplemento e conceder ao titular da parcela documento administrativo autorizando ao cartório de registro de imóveis o cancelamento formal das cláusulas resolutivas, tornando plena a propriedade concedida. Estando a parcela em área urbana ou de expansão urbana, deverá o Incra priorizar essa análise.

Trata-se de norma programática, pois a norma não prevê como será essa priorização, em qual prazo deverá ser examinado o requerimento e nem mesmo qual seria a consequência dessa não priorização. De toda forma, vincula-se ao princípio e preceito constitucional da razoável duração do processo, já que o beneficiário não pode ficar indefinidamente aguardando a análise e decisão administrativa.

Art. 22-A. As benfeitorias, reprodutivas ou não, existentes no imóvel destinado para reforma agrária poderão ser cedidas aos beneficiários para exploração individual ou coletiva ou doadas em benefício da comunidade de assentados, na forma estabelecida em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Os imóveis desapropriados ou adquiridos por compra e venda para a destinação à reforma agrária, comumente, possuem benfeitorias neles já instaladas quando da obtenção das áreas pelo Incra. A destinação dessas benfeitorias no contexto da implantação do assentamento sempre se mostrou desafiadora, em especial quando elas não servem à proposta ou modelo de exploração da área. É o caso, por exemplo, de um curral (benfeitoria não reprodutiva) ou de um canalial (benfeitoria reprodutiva) existente no imóvel, cujo assentamento, após a fracionamento da área e destinação das parcelas, passa a dedicar-se a atividades agrícolas, com plantio de alimentos, deixando ociosas ou sem exploração essas benfeitorias, ocasionando sua depreciação.

Nesse contexto, muito oportuna a inovação promovida pela Lei nº 13.465, de 2017, ao inserir na Lei nº 8.629, de 1993, o artigo 22-A, que orienta sobre a destinação dessas benfeitorias, prevendo expressamente que elas poderão ser cedidas aos beneficiários para exploração individual ou coletiva ou mesmo doadas em benefício da comunidade de assentados, remetendo ao regulamento disciplinar a forma.

Por sua vez, o Decreto nº 9.311, de 2018, no seu artigo 48, além de reproduzir o texto da lei, dispondo que as benfeitorias, reprodutivas ou não, existentes no imóvel destinado para reforma agrária poderão ser cedidas aos beneficiários para exploração individual ou coletiva em benefício da comunidade de assentados, estabeleceu também em qual hipótese poderá ocorrer a doação.

Nos parágrafos 1º e 2º, o regulamento previu que a doação à comunidade dos assentados ocorrerá caso constatada a inviabilidade ou a inconveniência da exploração ou uso coletivo das benfeitorias existentes no imóvel. Nessa hipótese, exige-se a prévia elaboração de um plano de alienação e aplicação do valor obtido, que deverá ser destinado à implantação de infraestrutura produtiva, social ou cultural em proveito do assentamento.

O Incra deverá examinar e aprovar previamente o plano de alienação e aplicação do valor obtido a que se refere o § 1º, a ser executado pela representação dos assentados, com prestação de contas à comunidade de assentados e ao próprio Incra.

Art. 48. As benfeitorias, reprodutivas ou não, existentes no imóvel destinado para reforma agrária poderão ser cedidas aos beneficiários para exploração individual ou coletiva em benefício da comunidade de assentados.

§ 1º Constatada a inviabilidade ou a inconveniência da exploração ou do uso coletivo das benfeitorias existentes no imóvel, até o parcelamento da área, o Incra poderá realizar sua doação em favor da comunidade de assentados, condicionada à prévia elaboração de plano de alienação e aplicação do valor obtido na implantação de infraestrutura produtiva, social ou cultural em proveito do assentamento.

§ 2º O Incra examinará e aprovará previamente o plano de alienação e aplicação do valor obtido a que se refere o § 1º, a ser executado pela representação dos assentados, com prestação de contas à comunidade de assentados e ao Incra.

Pelo regulamento, a destinação das benfeitorias deve ser dar, como regra, mediante cessão para uso individual ou coletivo direto pela comunidade assentada. É o caso, por exemplo, de um galpão ou outra construção que pode ser destinada como para uso coletivo pela comunidade, como escola, centro comunitário, igreja, etc., passando ou não por adaptações. Ou, ainda, de um trecho de cerca, pastagens, pequenos pomares, etc., que poderão ser cedidos conjuntamente com a parcela, para uso individual pela família beneficiária.

Contudo, diante da inviabilidade ou a inconveniência da exploração ou do uso coletivo dessas benfeitorias, reprodutivas ou não, o Incra poderá doá-las à comunidade assentada, para alienação e aplicação do valor obtido na implantação de outras benfeitorias ou infraestrutura produtiva, social ou cultural em proveito do assentamento.

Com fundamento nesse dispositivo, o Incra poderá doar à comunidade assentada, por exemplo, os frutos de uma safra pendente de colheita existente no imóvel obtido, desde que o valor obtido com a alienação seja revertido em prol da própria comunidade.

Para a correta aplicação desse dispositivo é importante que o Incra discipline o procedimento e os critérios a serem considerados para a tomada da decisão de ceder as benfeitorias, se para o uso individual ou coletivo, se haverá a doação, as diretrizes do plano de alienação, aplicação do valor obtido e respectiva prestação de contas, o que ainda não foi feito até o fechamento dessa edição.

Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971.

§ 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no *caput* deste artigo.

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

O controle estatal sobre a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas, protege importante valor, qual seja, a soberania nacional, que pode ser lastreado em três importantes fundamentos justificadores: a) defesa da integridade do Território Nacional; b) segurança do Estado, e; c) justa divisão da propriedade¹⁵⁶.

Tal questão não é, em absoluto, novidade no ordenamento jurídico brasileiro, tendo o primeiro regramento de que se tem notícia neste sentido, excetuadas as disposições legais que se referiam, especificamente, às áreas situadas em Faixa de Fronteira ou em Faixa de Segurança, surgido logo após o Golpe Militar de 1964, através do Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1968. Segue seu inteiro teor:

Ato complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969

Dispõe sobre a aquisição de propriedade rural por estrangeiro.

O Presidente da República, usando das atribuições que lhe conferem o § 1º do art. 2º e o art. 9º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, resolve baixar o seguinte Ato Complementar:

Art. 1º. A aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no País. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de transmissão “*causa mortis*”.

Art. 2º. Para os efeitos deste Ato, considera-se residente no País o estrangeiro que nele possua permanência definitiva.

156 - RODRIGUES, Fabrício Gaspar. Direito Agrário, Salvador, Editora Jus Podivm, 2009.

Art. 3º. Lei especial determinará as condições, restrições, limitações e demais exigências a que ficará sujeita a aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira natural ou jurídica, tendo em vista a defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade.

Art. 4º. Este Ato complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Tal ato, conforme nele próprio previsto, foi regulamentado pela ainda vigente Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971, diploma a cuja normatividade remete o presente art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993.

Salienta-se, na sequência, que a matéria em exame foi constitucionalizada ainda em 1969, com o advento da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro daquele ano. Tal foi realizado, com efeito, através do art. 153, § 34, *in verbis*:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no país, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

Hodiernamente, veja-se que a Lei nº 5.709, de 1971, e o art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, encontram respaldo constitucional no art. 190 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe:

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.

A prática de restringir a aquisição e também o arrendamento de áreas rurais em relação às pessoas estrangeiras não constitui exclusividade brasileira, sendo bons exemplos desta política restritiva as legislações dos Estados Unidos e do México.

Observe-se que, nos termos do **§ 1º do artigo em análise, aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições impostos à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro.**

De princípio, estabelece-se que a lei em epígrafe somente confere a possibilidade de aquisição ou arrendamento de imóveis rurais no Brasil aos estrangeiros pessoas físicas residentes no País, bem como, às pessoas jurídicas estrangeiras que sejam legalmente autorizadas a aqui funcionar.

Estrangeiros não residentes e pessoas jurídicas não autorizadas não podem

adquirir ou arrendar terras, em nenhuma hipótese.

Ademais, as pessoas jurídicas estrangeiras somente podem adquirir ou arrendar imóveis rurais, independentemente de sua área, se destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários. As pessoas naturais também necessitam apresentar e ter aprovados projetos de exploração para aquisição de imóvel com área superior a 20 (vinte) Módulo de Exploração Indefinida - MEI. Os projetos de exploração devem ser aprovados pelo Ministério responsável pela atividade produtiva que se pretende implantar. Se agropecuária, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, se de Turismo, pelo Ministério do Turismo - MTur, e assim por diante.

A Instrução Normativa Conjunta MDA/MAPA/MDIC/MTU/INCRA nº 1, de 2012, regulamenta os procedimentos para processamento de requerimentos de autorização, apreciação e aprovação de projeto de exploração do imóvel rural, quando necessários para concessão da autorização de aquisição de imóvel por estrangeiro.

Consoante disciplina a Lei nº 5.709, de 1971, e o seu regulamento, o Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, a aquisição de imóveis rurais por estrangeiro pessoa física é limitada à área de 50 (cinquenta) Módulo de Produção Indefinida - MEI, medida essa, fixada pelo Incra em cada região e município do País. Acima dessa dimensão, somente será possível a aquisição, se houver autorização do Congresso Nacional.

Já para as pessoas jurídicas, o arrendamento e a aquisição, por simples autorização do Incra está limitado a 100 (cem) MEI. Acima desse tamanho, nos termos § 3º do artigo em exame, compete ao Congresso Nacional autorizar.

Assim, a rigor, não há uma vedação propriamente dita à acima de determinado limite área. Existe, um limite a partir do qual (50 MEI, para pessoa natural e 100 MEI, para pessoa jurídica), somente o Congresso Nacional poderá autorizar a aquisição. Para imóveis com área inferior a esses limites a aquisição é concedida administrativamente pelo Incra.

Até o limite de 3 (três) MEI e desde que se trate da primeira gleba pretendida por determinado estrangeiro, a aquisição é livre, não dependendo de qualquer formalidade além das já previstas pela lei civil para a aquisição da propriedade imóvel.

As segundas aquisições, bem como, aquelas relativas a imóveis rurais que possuam entre 3 e 50 MEI de extensão, nos termos da lei em tela, somente podem ocorrer mediante a prévia autorização do Incra, a qual constitui condição de validade da compra e venda da gleba.

Com respaldo na importância do bem protegido pelas limitações instituídas pela Lei nº 5.709, de 1971, seu art. 15 tacha de nula de pleno direito a aquisição desobediente às suas disposições, o que se dá independentemente de haver ou não boa-fé por parte dos envolvidos.

A norma vigente, com efeito, não deixa espaço a alternativas medianas: é explícita o bastante na enunciação de sua *mens*, qual seja, a de coibir a convalidação dos atos praticados à sua revelia, por qualquer forma, ainda que pelo decurso do tempo.

Note-se que, a impossibilidade de convalidação de eventuais aquisições de imóveis rurais, sem a observância dos limites e procedimentos postos pela Lei nº 5.709, de 1971, também encontra respaldo no Código Civil vigente, normatização subsidiária à lei em exame, já que tais transmissões de propriedade constituem negócios jurídicos privados. Sob a ótica da codificação, a prévia autorização do Incra é, indubitavelmente, solenidade que a lei considera essencial para a validade do ato.

Neste passo, o art. 166, V, do Código Civil vigente estatui ser nulo o negócio jurídico quando for preterida alguma solenidade desta monta e, mais incisivamente ainda, informa em seu art. 169 que o negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, não convalidando, ademais, pelo decurso do tempo.

Além do limite geral de 50 MEI para a aquisição por pessoa natural, e de 100 MEI para a pessoa jurídica, a Lei nº 5.709, de 1971, ainda apresenta outras limitações de extensão da área que pode ser adquirida por estrangeiros, nos termos do seu art. 12, desta feita em função do percentual máximo da área do município que pode ser ocupada por não nacionais e por indivíduos de uma mesma nacionalidade que não a brasileira.

A soma das áreas pertencentes a pessoas estrangeiras, com efeito, não poderá ultrapassar um quarto da superfície do Município onde se situem, comprovada por certidão do Registro de Imóveis, assim como as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada Município, de mais de 40% (quarenta por cento) do limite de um quarto referido neste parágrafo.

Quanto a estes últimos limites, saliente-se, a lei arrola exceções no seu próprio art. 12, determinando ficarem delas excluídas as aquisições de áreas rurais inferiores a três módulos, as que tiverem sido cadastradas perante o Incra antes de 10 de março de 1969 e aquelas cujo adquirente tiver filho brasileiro ou for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão de bens.

Em que pese a Lei nº 8.629, de 1993, somente pretender disciplinar a aquisição de imóveis rurais por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, a Lei nº 5.709, de 1971, alberga importante limitação quanto às pessoas jurídicas brasileiras da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que residam ou tenham sede no Exterior.

Trata-se, com efeito, das pessoas jurídicas brasileiras de capital estrangeiro, as quais, por força do § 1º do art. 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, e do art. 23 da Lei nº 8.629, de 1993, estão plenamente sujeitas às mesmas limitações impostas para a aquisição e para o arrendamento de imóveis rurais por parte de estrangeiros residentes ou autorizados a funcionar no Brasil.

A tese da possibilidade de controle administrativo sobre as aquisições de imóveis rurais, por parte das empresas brasileiras de capital estrangeiro, foi enfrentada pela Advocacia-Geral da União, que exarou o Parecer nº AGU/LA-01, de 19 de agosto de 2010, analisando minuciosamente a compatibilidade do art. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, com a Constituição Federal, **concluindo e adotando a tese de que tal dispositivo foi por ela plenamente recepcionado, tanto em sua redação original quanto na atual dicção do art. 190.**

Tal parecer, outrossim, foi aprovado pelo Presidente da República e regularmente publicado no Diário Oficial da União, nos termos do art. 40, § 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, razão pela qual o entendimento nele fixado é vinculante para toda a Administração Pública Federal.

Salienta-se que o parecer vinculante acima mencionado representou uma mudança no entendimento da Advocacia-Geral da União quanto ao tema, vez que, até então, vigia no âmbito da Administração Pública Federal posicionamento no sentido da não aplicação da Lei nº 5.709, de 1971, às empresas brasileiras de capital estrangeiro. Considerava-se que, na ausência de expressa autorização constitucional, a lei não poderia estabelecer discriminação entre empresas brasileiras de capital nacional e empresas brasileiras de capital estrangeiro, por se considerar que tal discriminação feriria, não somente os princípios regedores da atividade econômica, mas a própria isonomia constitucionalmente garantida.

Albergando este entendimento, com efeito, foram editados os Pareceres AGU/LA 04, de 1994 e AGU/LA 01, de 1997, para os quais a Lei nº 5.709, de 1971, e seu regulamento, o já citado Decreto nº 74.965, de 1974, não seriam aplicáveis às empresas com sede no Brasil e constituídas sob as leis brasileiras, ainda que de capital estrangeiro, as quais poderiam, portanto, adquirir livremente imóveis rurais no País. Tais pareceres também possuíam efeito vinculante para toda a Administração Pública Federal, haja vista que aprovados pelo Presidente da República e regularmente publicados, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Orgânica da Advocacia Geral da União.

Assim, importantíssimo ressaltar que somente a partir da revogação dos Pareceres AGU/LA 04, de 1994, e AGU/LA 01, de 1997, pelo Parecer nº AGU/LA-01, de 2010, o qual foi publicado em 23 de agosto de 2010, é que se mostra possível o controle administrativo das aquisições de imóveis rurais por empresas brasileiras de capital estrangeiro, haja vista que o novel parecer, expressamente,

reconhece validade e determina o respeito às situações jurídicas consolidadas sob a vigência do anterior entendimento esposado pela AGU, o qual vinculava toda a Administração Pública Federal.

Nesse sentido, em 26 de fevereiro de 2014 foi publicada a Portaria Interministerial AGU/MDA nº 4, de 25 de fevereiro de 2014, que regulamenta a aplicação do Parecer GQ-22, de 1994, e do Parecer GQ-181, de 1998, **às situações jurídicas aperfeiçoadas antes da publicação do Parecer AGU/LA-01/2010**, para, em síntese, reconhecer e conferir validade jurídica às aquisições de terras promovidas por estrangeiros antes de em 23 de agosto de 2010, mesmo que sem autorização do Incra.

Quer isso dizer que as transmissões de propriedade rural para o domínio de empresas brasileiras de capital estrangeiro realizadas antes de agosto de 2010, ainda que sem autorização, são perfeitamente válidas e eficazes, não podendo ser questionadas perante ou pela Autarquia.

Como já dito, § 2º do art. 23, da Lei nº 8.629, de 1993, prevê a possibilidade do Congresso Nacional autorizar, no caso concreto, tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 1971, para as pessoas físicas, quanto a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 MEI.

No âmbito do Incra o processamento do pedido de autorização para aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira está previsto na Instrução Normativa Incra nº 88, de 2017.

De se salientar, por fim, que nos termos dos diplomas legais ora analisados, as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais situados 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, sem prejuízo da aplicação da legislação específica, como por exemplo, a que cuida da disciplina das faixas de fronteira, contidas na Lei nº 6.634, de 1979, e seu regulamento, o Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.

Art. 24. As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações da política agrícola, das políticas sociais e das constantes no Plano Plurianual da União. *(Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)*

Por esse dispositivo, evidencia-se a necessidade da reforma agrária dialogar e ser executada de forma integrada com outras ações e políticas de governo, como a política agrícola e as políticas sociais constantes do Plano Plurianual da União.

A reforma agrária, assim, deve ser compatibilizada com a política agrícola oficial, com as necessárias adaptações às especificidades do público assentado, com as políticas sociais governamentais e, ser executada com recursos financeiros a ela destinados de forma suficiente no orçamento da União, com metas bem definidas para que se consiga alcançar, de maneira objetiva, a necessária justiça social no campo, promovendo o desenvolvimento rural, conforme estabelecido no Plano Plurianual. Sem dúvida alguma, essa é uma norma de natureza nitidamente programática.

A política agrícola está contida no Texto Constitucional, no Capítulo III, do Título VII, que versa sobre as diretrizes da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Foi instituída por meio da Lei nº 8.171, de 1991. No seu âmbito, destacam-se medidas e instrumentos de estímulo ao cooperativismo, a concessão de crédito rural, o estabelecimento de seguro agrícola, o fornecimento de assistência técnica, dentre outras, de fundamentais importância tanto à agropecuária como um todo, mas em especial, à implantação, desenvolvimento e consolidação dos assentamentos de reforma agrária.

O crédito rural, por exemplo, é de extrema importância para a reforma agrária, e deve com ela ser compatibilizado, segundo suas condições próprias, já que é a partir dele que o agricultor assentado obtém meios materiais indispensáveis para desenvolver a sua atividade agrária, sem a qual não se fixa na terra. Mas fornecido isoladamente não é suficiente, necessita ser acompanhado de outras medidas como assistência técnica, política de comercialização, de mecanização, de eletrificação rural, dentre outros apoios.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRO-NAF é um exemplo de política agrícola compatibilizada com a reforma agrária, na medida e que realiza a concessão de crédito rural para o financiamento projetos produtivos individuais ou coletivos de agricultores familiares e famílias assentados da reforma agrária, com modalidades, exigências, valores, taxas de juros e prazos de pagamentos adequadas às condições especiais desse público.

Até 2014, a redação originária desse artigo previa que as ações de reforma agrária deveriam ser compatíveis apenas com as ações de política agrícola e constar no Plano Plurianual da União. Com a alteração promovida pela Lei nº 13.001, 2014, além da compatibilidade com a política agrícola, passou-se a exigir também que sejam compatíveis com as “políticas sociais” e com as constantes no Plano Plurianual.

A discussão sobre a reforma agrária ser também política social sempre foi intensa, explorando a condição social das famílias beneficiários como carecedoras de fortes apoios de políticas públicas, mas não é só isso. Noutra perspectiva, a reforma agrária também pode apoiar e contribuir com as políticas sociais, como é o caso das políticas públicas de segurança alimentar.

Inclusive, assim já assinalavam os comentários a esse dispositivo, na primeira edição desta publicação, em sua página 208, antes mesmo da alteração promovida em 2014.

A Reforma Agrária é uma política pública social, desenvolvimentista, de competência do Governo Federal que, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, procura, estrategicamente, ordenar melhor a propriedade de imóvel rural, com a inserção do dever de cumprir a sua função social, para que haja o acesso democrático à terra, priorizando assim, a segurança alimentar e a produção no campo.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao prever a reforma agrária, o fez no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, juntamente com a propriedade e a função social, fazendo-o na lógica do sistema capitalista, todavia, condicionada aos ditames da justiça social, de cuja realidade há séria carência de intervenção estatal, como leciona José Afonso da Silva:

A Constituição traz normas especiais sobre a propriedade rural que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque, como veremos, especificam o conteúdo de sua função social, quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com o fim de promover a distribuição da terra (arts. 184 a 191), quer porque inserem a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica (conferindo-lhe, assim dimensão de direito econômico público) e, pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual seja: assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social (art.170). (SILVA, 2008, p.819)

Nessa mesma perspectiva, José Afonso da Silva, aponta também a importância e peculiaridade pela qual se deve olhar a propriedade rural.

A propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade natural a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí por que a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts.184 a 191). É que a ‘propriedade da terra, bem que se presta a múltiplas formas de produção de riquezas, não poderia ficar unicamente em subserviência aos caprichos da natureza humana, no sentido de aproveitá-la ou não, e, ainda, como viesse ao proprietário.’ (SILVA, 2009, p.819)

Nesse contexto, a política de reforma agrária, que é por essência estruturante, tendo por objetivo a intervenção e alteração da estrutura de posse, propriedade e uso da terra com vistas à sua democratização, deve exercer um papel protagonista no desenvolvimento nacional em sinergia e em complementariedade à política agrícola e às políticas sociais, constituindo um conjunto de ações que poderá e deverá inferir positivamente para a diminuição das desigualdades sociais.

A política de segurança alimentar, por exemplo, é uma das políticas sociais à qual a reforma agrária se insere. Um de seus programas, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído em 2003, tem a dupla finalidade de a um só tempo fomentar a agricultura familiar, assegurando-lhe a comercialização de sua produção, e garantir segurança alimentar às populações em situação de risco, tem funcionado como exitoso instrumento de estruturação produtiva dos pequenos produtores rurais e importante meio de promoção da segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade alimentar. A garantia de compra da produção e a autonomia em relação aos intermediários estimulam os agricultores a planejar suas atividades, a envolver a mão-de-obra da família em vista da oportunidade de comercialização e a privilegiar a cultura de gêneros alimentícios adquiríveis pelo Programa.

Desenvolvido inicialmente com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, o PAA opera em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab ou mediante convênios firmados com governos estaduais e municipais. A principal modalidade do Programa – a compra com doação simultânea, concentra a maior proporção de agricultores fornecedores. A participação dos produtores, sob essa modalidade, condicionava-se à vinculação deles a uma associação ou cooperativa. Essa medida, além de assegurar escala e variedade da produção, promovia a auto-organização dos pequenos agricultores, e, desse ponto de vista, funcionava como um mecanismo adicional de construção de sua autonomia produtiva.

Assim, estruturadas, as ações de reforma agrária devem harmonizar, interagir ou mesmo compatibilizar a política agrícola e as políticas sociais, sendo

o objetivo da norma eliminar as políticas públicas estanques e incomunicáveis, que não otimizam recursos e serviços finitos

Nesse sentido, as ações de reforma agrária devem estar e estão contempladas no Plano Plurianual – PPA, em face da sua natureza continuada, pois, as atividades desenvolvidas no plano agropecuário não se limitam aos períodos anuais. As diversas atividades executadas para implantação da reforma agrária estão nele previstas na forma de ações programáticas, tais como Pronera, ATER, Terra Sol e outros.

Art. 25. O orçamento da União fixará, anualmente, o volume de títulos da dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária.

§ 1º Os recursos destinados à execução do Plano Nacional de Reforma Agrária deverão constar do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária, salvo aqueles que, por sua natureza, exijam instituições especializadas para a sua aplicação.

§ 2º Objetivando a compatibilização dos programas de trabalho e propostas orçamentárias, o órgão executor da reforma agrária encaminhará, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente.

Sobre o dever do Estado de executar todas as políticas públicas, Rui Barbosa lembrava que “quem dá os fins dá os meios”, então, cabe ao Estado cumprir com o seu mister. Com isso, por meio da Constituição Federal, a União restou obrigada a fixar quais os fins devem ser atendidos, como por exemplo, a prestação dos serviços públicos essenciais ou não, o exercício do poder de polícia, a intervenção no domínio econômico, a manutenção da sua estrutura, máquinas, móveis, servidores, a identificação e preservação da memória e da história.

Nesse diapasão, os fins governamentais referentes à reforma agrária são colacionados no Plano Nacional de Reforma Agrária e o Poder Público precisa disponibilizar os meios e, como o próprio texto da Lei Agrária determina no *caput* do dispositivo em análise, o Plano Plurianual - PPA deve disciplinar como será feito.

Na logística do Plano Plurianual, o seu prazo de encaminhamento está descrito no § 2º, do art. 35, do ADCT, que estabelece o seguinte:

Art. 35.

[...] § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Conforme determina o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, o Plano Plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” que, na maioria das vezes, são despesas de capital, vez que são de longa duração.

Sabendo que a Lei Orçamentária Anual - LOA se vincula à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e, esta, também com o Plano Plurianual, a organização orçamentária para a destinação dos recursos financeiros à reforma agrária deve ser interligada nesse prazo de quatro anos. Assim, conforme a determinação contida no *caput* do art. 25, o Orçamento Geral da União, estabelecido por meio da por meio da LOA, deve fixar o volume de títulos da dívida agrária para pagamento das indenizações resultantes das desapropriações efetuadas e os recursos para movimentar a máquina administrativa na implementação do Programa de Reforma Agrária.

A Lei nº 13.249, de 2016, institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, e dentre outras diretrizes prevê “o desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social” e a “redução das desigualdades sociais”, tendo na reforma agrária um “programa temático” para atingir tais diretrizes.

Na forma do § 1º, atualmente o orçamento da reforma agrária é destinado ao Inbra que é o ente executor do programa. Até 2016, constava do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Com sua extinção e a vinculação do Inbra à Casa Civil da Presidência da República, atualmente é nessa Pasta que se encontram alocados os recursos da reforma agrária.

Com relação aos Títulos da Dívida Agrária - TDA, usados para indenização de terra nua das áreas desapropriadas, há, no ordenamento jurídico, limitação à quantidade de títulos que podem ser expedidos anualmente.

Recentemente ocorreu importante alteração legal que diz respeito a eventuais condenações que extrapolem o valor inicial ofertado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Inbra nas ações de desapropriação, o que refletirá numa diminuição dos títulos a serem expedidos, ou previstos para tais complementações. É que o §8º do art. 5º desta lei passou a dispor que os valores indenizatórios que ultrapassem a oferta inicial serão pagos através de precatório, na forma do art. 100 da Constituição Federal, desonerando ou retirando do orçamento do Inbra tal despesa.

A execução da política de reforma agrária demanda uma série de medidas complementares à distribuição da terra, em especial nas áreas de infraestrutura, crédito e assistência técnica que são de responsabilidade de outros entes.

Assim, e em consonância com o ciclo orçamentário e seu princípio da

anualidade, devendo o orçamento ser elaborado ao longo de um ano, para execução no ano seguinte, o § 2º do dispositivo comentado, determina que o Incra encaminhe, anualmente e em tempo hábil, aos órgãos da administração pública responsáveis por ações complementares, o programa a ser implantado no ano subsequente. Visa essa medida possibilitar que os órgãos incluam em suas propostas orçamentária os recursos necessários à e execução dessas ações complementares à realização da reforma agrária.

As ações de reforma agrária promovidas pelo Governo Federal devem oportunizar a participação social e a concatenação de ações complementares com os estados e municípios, por exemplo. Compete ao Incra encaminhar, anualmente, a todos esses entes e aos órgãos da administração pública a programação ou as demandas que visem a implementação das políticas públicas nas áreas reformadas.

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

A correta abordagem do tema posto demanda uma contextualização dos institutos da imunidade e da isenção tributária.

Como nos ensina Misabel Derzi:

[...] do ponto de vista jurídico, em geral, todos se põem de acordo em que a imunidade: é regra jurídica, com sede constitucional; é delimitativa (no sentido negativo) da competência dos entes políticos da Federação, ou regra de incompetência; obsta o exercício da atividade legislativa do ente estatal, pois, nega competência para imposição em relação a certos fatos especiais e determinados; distingue-se da isenção que se dá no plano infraconstitucional da lei ordinária ou complementar.¹⁵⁷

Dessa forma, o legislador constituinte, em relação aos impostos, especificamente, e em observância a situações de fato ou pessoais do contribuinte, estabeleceu limites à competência impositiva dos entes tributantes. Essas limitações à competência tributária, instituídas em sede constitucional, são denominadas imunidades.

Sacha Calmon leciona que a abordagem do instituto da imunidade como limitação constitucional ao poder de tributar não é a única forma possível de visualizá-lo: “À luz da teoria da norma jurídica, os dispositivos constitucionais ‘entram’ na composição da hipótese de incidência das normas de tributação, configurando-lhe o alcance e fixando-lhe os lindes”.¹⁵⁸

As imunidades, assim, refletem-se na hipótese de incidência, retirando do campo de abrangência da norma, situação que seria, em princípio, tributável. As isenções procuram adequar as normas impositivas, que possuem caráter geral, às peculiaridades dos fatos concretos.

Dessa forma, o ente tributante, reconhecendo a existência de circunstância fática específica de determinado grupo de contribuintes, que deve ser levada em conta, pode isentá-lo do tributo sem a necessidade de alterar a norma geral.

157 - DERZI, Misabel Abreu Machado. In: BALEEIRO, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. 7. ed. rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 225. (nota).

158 - COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 172

Assentada essa premissa, abordemos, de forma sucinta, o conceito de isenção.

Muito se discutiu, em sede doutrinária, sobre o conceito de isenção. Expressiva corrente doutrinária, normalmente denominada tradicional, defende ser a isenção, a dispensa legal do pagamento do tributo. Os defensores dessa corrente entendem que, num primeiro momento, ocorreria o fato gerador; num segundo momento, uma vez configurado o crédito tributário, se dispensaria o pagamento do tributo, mediante regra jurídica autônoma de isenção.

Vários são os doutrinadores que esposam tal entendimento, dentre os quais podemos destacar Bernardo Ribeiro de Moares, Rubens Gomes de Sousa, Amílcar de Araújo Falcão.

Para Rubens Gomes de Sousa, a “isenção é o favor fiscal concedido por lei, que consiste em dispensar o pagamento de um tributo devido”.¹⁵⁹

No mesmo sentido, Amílcar de Araújo Falcão leciona que na isenção

[...] há incidência, ocorre o fato gerador. O legislador, todavia, seja por motivos relacionados com a apreciação da capacidade econômica do contribuinte, seja por considerações extrafiscais, determina a inexigibilidade do débito tributário.¹⁶⁰

Criticando esse entendimento, uma segunda corrente, que encontra seus maiores expoentes em Souto Maior Borges, Alfredo Augusto Becker e outros, defende que as normas isencionais teriam a função de suspender a incidência da norma jurídica de tributação, denominando-se “normas de não incidência”. Portanto, a isenção seria uma excludente da obrigação tributária, incidindo para que não incida a norma de tributação.

Sobre o tema, leciona Alfredo Augusto Becker:

Poderia parecer que a regra jurídica tributária, que estabelece a isenção do tributo, estaria estruturada como regra desjuridicizante total isto é, haveria uma anterior relação jurídica tributária atribuindo ao sujeito passivo a obrigação de pagar tributo; a incidência da regra jurídica de isenção teria como consequência o desfazimento daquela preexistente relação jurídico tributária.

[...] Na verdade, não existe aquela anterior relação jurídica e respectiva obrigação tributária que seriam desfeitas pela incidência da norma de isenção. [...] A regra jurídica de isenção incide para que a de tributação não possa incidir.

[...] A realização da hipótese de incidência da regra jurídica de isen-

159 - SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975. p. 97.

160 - FALCÃO, Amílcar. *Fato gerador da obrigação tributária*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 132.

ção faz com que esta regra jurídica incida justamente para negar a existência de relação jurídica tributária.¹⁶¹

Misabel Derzi e Sacha Calmon, diferentemente de Becker, que justifica a inexistência da obrigação tributária em face da incidência de uma norma de isenção no lugar da de tributação, defendem que a obrigação tributária inexistente, já que a norma de tributação não incidiu.

As isenções, a exemplo do que ocorre na imunidade, retiram do campo de abrangência da hipótese de incidência, no entendimento de Sacha Calmon, situações que seriam, a princípio, tributáveis¹⁶². Misabel Derzi, por outro lado, afirma que a hipótese de incidência não tem conteúdo descritivo autônomo, independentemente do sentido jurídico que lhe prescreve a consequência. Dessa forma, os efeitos da norma de isenção podem se dar tanto na hipótese como na consequência¹⁶³.

A diferenciação entre a imunidade e isenção dá-se mediante a análise do veículo normativo que as estabelece: se, em sede constitucional, trata-se de imunidade; se em sede infraconstitucional, trata-se de isenção.

Contudo, não podemos olvidar as demais diferenças subjacentes às imunidades e isenções. A imunidade suprime parcela da competência outorgada pela Constituição; a isenção, por outro lado, atua na norma de incidência tributária, não alterando a competência tributária constitucional.¹⁶⁴

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 184, determina:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dí-

161 - BECKER, Alfredo Augusto. Teoria geral do direito tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 276-77.

162 - COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 176-177.

163 - DERZI, Misabel Abreu Machado. Direito tributário, direito penal e tipo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 246.

164 - As diferenças entre as imunidades e isenções são sumariadas por Misabel Derzi:

“Mas são radicais as diferenças entre imunidade e isenção, a saber:

1. a imunidade é norma de incompetência posta na Constituição, que limita outra norma constitucional atributiva de poder, modelando a competência de cada ente político da Federação;
2. a isenção, ao contrário, pressupõe a competência, pois, é norma de não-incidência, que, em princípio, somente pode ser posta em lei pela pessoa competente para legislar;
3. a instituição ou modificação de uma imunidade, duração, extinção pressupõem alteração da Constituição;
4. a isenção decorre de lei específica e exclusiva para sua concessão (art. 150, § 7º), ainda que contratual, e é ato facultativo do legislador ordinário, que se utiliza de certa margem de discricionariedade própria, em face dos critérios de oportunidade e legitimidade.” (In: BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário brasileiro. 11. ed. Rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 921.)

vida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Assim, resta claro que, muito embora o art. 26 da presente lei fale em isenção, trata-se de verdadeira imunidade tributária, pois esposada pelo texto constitucional.

Ressalte-se que a caracterização como imunidade ou isenção tem consequências práticas importantes. As imunidades somente podem ser suprimidas mediante emenda constitucional¹⁶⁵, e as isenções podem ser suprimidas e/ou alteradas mediante lei. A legislação que dispõe sobre isenções, por expressa determinação do art. 111 do Código Tributário Nacional, deve ser interpretada, restritivamente, o mesmo não ocorrendo com as imunidades.

Desta forma, as operações de transferência dos imóveis desapropriados estão imunes do imposto de renda sobre ganho de capital, de competência da União; do imposto sobre transmissão causa mortis e doações, de competência dos Estados Membros e Distrito Federal; e do imposto sobre as operações de transferência onerosa de bens imóveis, de competência dos Municípios e Distrito Federal.

Deve-se perquirir, ainda, se a explicitação do alcance da imunidade prevista na Constituição, especificamente com a inclusão da expressão “bem como a transferência ao beneficiário do programa” mostra-se constitucional.

165 - Partindo-se do entendimento, com o qual não concordamos, que as limitações constitucionais ao poder de tributar não são garantias fundamentais, não se configurando em cláusula pétreia.

No caso concreto, a imunidade estabelecida na Constituição diz respeito às “transferências de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”, não havendo menção de que as “transferências” se vinculem, exclusivamente, ao momento da aquisição do imóvel, alcançando, assim, as operações de transferência ao beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Consequentemente, a previsão legal não amplia a abrangência da imunidade prevista na Constituição, mas somente explicita a limitação já estabelecida.

Devemos analisar, também, se as aquisições efetuadas mediante compra e venda¹⁶⁶ são tributáveis ou não, uma vez que a imunidade estabelecida no §5º do art. 184 da Constituição Federal se refere somente aos imóveis desapropriados.

Ao estabelecer os limites ao poder de tributar, a Constituição Federal aponta em seu artigo 150:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...] VI - instituir impostos sobre:

patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

[...] § 2º A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Assim, as operações de aquisição onerosa de bens imóveis pelo Incra, desde que os mesmos sejam destinados ao Programa Nacional de Reforma Agrária, estão albergadas pela imunidade intergovernamental recíproca, não havendo incidência do imposto de transmissão onerosa de bens imóveis (ITBI), de competência municipal.

O Supremo Tribunal Federal assim já se posicionou:

RE 344649/ES - ESPÍRITO SANTO
 Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI
 Julgamento: 20/10/2009
 RECDO.: MUNICÍPIO DE VITÓRIA
 RECTE.: CONSELHO REGIONAL DE ONDOTOLOGIA DO
 ESPÍ- RITO SANTO - CRO/ES

166 - Regulamentado pelo Decreto 433, de 24 de janeiro de 1.992, com a redação do Decreto 2.614, de 3 de junho de 1.998.

Decisão

Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que manteve sentença denegatória de mandado de segurança, ao entendimento de que a competência para julgar a ação mandamental depende da autoridade coatora e não do impetrante. O acórdão impugnado ainda negou ao Conselho Regional de Odontologia do Espírito Santo - CRO/ES a imunidade recíproca prevista no art. 150, § 2º, da CF, relativamente ao ITBI, ao fundamento de que o bem imóvel sobre o qual recai o imposto não guarda relação com as funções essenciais do ente supostamente imune.

[...]

Passo ao julgamento do recurso extraordinário. A pretensão recursal merece acolhida.

Extraio do acórdão recorrido a motivação, base para a negativa da pretensão do recorrente:

“Com relação à utilização do instituto da imunidade recíproca estampado no art. 150, VI, a e § 2º do mesmo artigo da CF/88, temos que o mesmo não é cabível no presente caso, mesmo aceitando que os conselhos de fiscalização voltaram a possuir natureza pública (por força da liminar na ADIn nº 1.717-6), uma vez que o comportamento tributável (fato gerador) que acarreta a cobrança do ITBI é a transmissão de bens imóveis, por ato *inter vivos*, que, objetivamente, não compõe o rol das funções precípua do CRO/ES. A melhor doutrina especializada [...] é homogênea no que se refere a afirmar que a imunidade recíproca estendida às autarquias só é cabível quando o negócio ligado ao patrimônio, rendas ou serviço guardar relação com as funções essenciais do ente supostamente imune. Tal tese receberia tratamento distinto se o caso concreto versasse sobre cobrança de ISS sobre o serviço de fiscalização da profissão regulamentada (função precípua desse conselho passível da referida imunidade)” (fl. 249 -grifei).

Como é cediço, no julgamento da ADI 1.717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, esta Corte fixou entendimento no sentido da natureza jurídica de direito público autárquica dos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas. Ademais, a imunidade tributária recíproca dos entes políticos - art. 150, VI, a, da CF - é extensiva às autarquias no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes - art. 150, § 2º, CF.

Ora, no caso, o ITBI decorreu da compra de prédio a ser ocupado pela autarquia. Nesses termos, não há como entender que o patrimônio não guarda relação com as funções essenciais do ente.

No mesmo sentido, o RE 340.872/ES, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA. Isso posto, dou provimento ao recurso (CPC, art. 557, § 1º-A). Sem honorários (Súmula 512 do STF). (grifos nossos)

Por outro lado, eventual ganho de capital decorrente da alienação estará sujeito à incidência de imposto de renda, uma vez que os alienantes, via de regra, são pessoas físicas ou jurídicas não estatais, e, portanto, não alcançados pela imunidade intergovernamental recíproca.

Finalmente, no caso de aquisição de imóvel mediante doação, não haverá incidência do imposto sobre transmissão causa mortis e doações (ITCD), de competência dos Estados membros em face da aplicação da imunidade intergovernamental recíproca, nos moldes do que ocorre com o ITBI.

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Já com relação ao disposto no art. 26-A, trata-se de verdadeira isenção, uma vez que criada pelo legislador infraconstitucional federal, que recai sobre custas e emolumentos de competência dos Estados membros.

Essa isenção incide sobre tributos (taxas¹⁶⁷) de competência estadual, devendo ser analisada a sua constitucionalidade.

Ao estabelecer os limites ao poder de tributar, a Constituição Federal aponta em seu artigo 150:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...] VI - instituir impostos sobre:

patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

[...] § 2º A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

Verifica -se, assim que a imunidade recíproca abrange somente os impostos.

Portanto, no que concerne aos demais tributos (taxas, contribuições, etc.), sua cobrança, na situação definida no artigo 150, VI, da Constituição de 1988, permanece possível, uma vez que a imunidade em apreço não lhes é extensível.

Assim, os entes públicos possuem imunidade tributária quanto aos impostos. No que tange às autarquias e às fundações autárquicas, a aludida imunidade é exclusiva aos bens e serviços vinculados às suas finalidades essenciais, como estabelece o artigo 150, § 2º, da Constituição Federal.

Por outro lado, determina a Constituição Federal:

Art. 151. É vedado à União:

[...] III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

167 - O Supremo Tribunal Federal, na análise da Ação Direta de Constitucionalidade nº 05, assentou a natureza tributária das custas e emolumentos, classificando-as como taxas.

A lei federal que atribui isenção de tributo estadual, distrital ou municipal, fora dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, padece de inconstitucionalidade. Essa situação é o que a doutrina denomina de isenção heterônoma. **No caso em tela, não há que se falar da ocorrência de isenção heterônoma inconstitucional, uma vez que já prevista em legislação anterior e albergada pela própria Constituição.**

Determina o Decreto-Lei nº 1.537, de 1977:

Art. 1º É isenta a União¹⁶⁸ do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos.

Art. 2º É isenta a União, igualmente, do pagamento de custas e emolumentos quanto às transcrições, averbações e fornecimento de certidões pelos Ofícios e Cartórios de Registros de Títulos e Documentos, bem como, quanto ao fornecimento de certidões de escrituras pelos Cartórios de Notas.

A mencionada isenção encontra seu fundamento de validade constitucional nos artigos 22, XXV e 236, § 2º, da Constituição Federal. Leia-se:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...] XXV - registros públicos.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

[...] § 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

A validade e a aplicação da isenção em tela vêm sendo questionadas por serviços registrais em vários estados da federação, sob a alegação de sua não recepção pela Constituição de 1988, em face da proibição de estabelecimento de isenções heterônomas.

Procurando obstar tais questionamentos e dirimir a controvérsia, em 2009, a Advocacia Geral da União ajuizou Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, tombada sob o nº 194.

A ADPF nº 194 tem como relator o Ministro Marco Aurélio. Embora tenha sido liberado para julgamento e figure na Pauta do Plenário da Corte, no

168 - O Decreto-lei nº 1.110/1970, que cria o Instituto nacional de Colonização e Reforma Agrária, estendeu os privilégios e garantias da União ao Incra.

momento do fechamento dessa edição, em outubro de 2018, ainda não havia sido julgada.

Caso sejam acatados os argumentos aventados pela Advocacia Geral da União¹⁶⁹, será considerada hígida a isenção prevista do Decreto-Lei nº 1.537, de 1977 e, por via de consequência, com base no mesmo entendimento, mostrar-se-á plenamente aplicável a isenção estabelecida no art. 26-A da Lei nº 8.629, de 1993.

Importante anotar que enquanto não julgada a ADP no STF, há de prevalecer a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que consolidou entendimento no sentido de que o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.537/77 é constitucional e vigente, isentando a União e suas autarquias do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos. Nesse sentido, são os seguintes julgados.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. REGISTRO DA SENTENÇA NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS. EXTENSÃO DA PRERROGATIVA DA UNIÃO AO DNOCS (DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS). POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

I - De acordo com o art. 1º do Decreto-Lei n. 1.537/77, a União é isenta “do pagamento de custas e emolumentos aos Ofícios e Cartórios de Registro de Imóveis, com relação às transcrições, inscrições, averbações e fornecimento de certidões relativas a quaisquer imóveis de sua propriedade ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos”.

II - Conforme estipula o art. 31 da Lei n. 4.229/63, ao DNOCS “serão extensivos a imunidade tributária, impenhorabilidade de bens, rendas ou serviços e os privilégios de que goza a Fazenda Pública, inclusive o uso de ações especiais, prazo de prescrição e regime de custas correndo os processos de seu interesse perante o Juiz de Feitos da Fazenda Pública, sob o patrocínio dos procuradores da autarquia”.

III - A isenção do pagamento de custas e emolumentos relativas a quaisquer imóveis de propriedade da União ou de seu interesse, ou que por ela venham a ser adquiridos, prevista no art. 1º do Decreto-Lei n. 1.537/77 é extensiva às autarquias federais.

169 - O Decreto-lei nº 1.110/1970, que cria o Instituto nacional de Colonização e Reforma Agrária, estendeu os privilégios e garantias da União ao Incra.

IV - Agravo interno improvido (AgInt no RMS 49361/CE, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 16.02.2017).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. REGISTRO DA SENTENÇA NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS. ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS. EXTENSÃO DA PRERROGATIVA DA UNIÃO AO DNOCS

(DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS). POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II - O acórdão recorrido está em confronto com a orientação desta Corte, segundo a qual ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas serão extensivos a imunidade tributária, impenhorabilidade de bens, rendas ou serviços e os privilégios de que goza a Fazenda Pública, inclusive o uso de ações especiais, prazo de prescrição e regime de custas.

III - A Agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada.

IV - Agravo Regimental improvido (AgRg no REsp 1519791/CE, Primeira Turma, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 16.06.2016).

A análise e a correta compreensão dos artigos 26 e 26-A da Lei nº8.629, de 1993 são absolutamente relevantes para a implantação do Programa Nacional de Reforma Agrária, uma vez que minoram os custos dos imóveis a serem destinados aos Projetos de Assentamento, ao estabelecerem desonerações tributárias sobre as operações de aquisição destes imóveis.

Art. 26-B. A ocupação de lote sem autorização do Incra em área objeto de projeto de assentamento criado há, no mínimo, dois anos, contados a partir de 22 de dezembro de 2016, poderá ser regularizada pelo Incra, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 1º A regularização poderá ser processada a pedido do interessado ou mediante atuação, de ofício, do Incra, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

I - ocupação e exploração da parcela pelo interessado há, no mínimo, um ano, contado a partir de 22 de dezembro de 2016; *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

II - inexistência de candidatos excedentes interessados na parcela elencados na lista de selecionados de que trata o § 3o do art. 19 desta Lei para o projeto de assentamento; *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

III - observância pelo interessado dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária; e *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura de novo contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao crédito de instalação reembolsável concedido ao beneficiário original. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

§ 2º Atendidos os requisitos de que trata o § 1o deste artigo, o Incra celebrará contrato de concessão de uso nos termos do § 2o do art. 18 desta Lei. *(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)*

A introdução do tema na presente Lei vem tratar de um problema bastante presente nos projetos de assentamento da reforma agrária: a ocupação irregular e a permanência de famílias que não tenham passado pelo processo de seleção de beneficiários do PNRA e que, sem a autorização prévia da autoridade administrativa, passam a ocupar lote do projeto de assentamento.

O dispositivo estabelece uma regra de anistia a esta irregularidade e possibilita a regularização daqueles ocupantes irregulares, nos termos e segundo as condições que estabelece. Sendo uma regra de anistia, sua interpretação deve

ser sempre restritiva. A fim de não perenizar a possibilidade de regularização de ocupações irregulares e para não estimular novas ocupações dessa natureza, o legislador estabeleceu limites temporais para que tal regularização seja possível, relacionados à data de criação do Projeto de Assentamento e ao ingresso do ocupante irregular na parcela.

Assim, a possibilidade de regularização alcança os assentamentos criados até 22 de dezembro de 2014 e desde que a ocupação da parcela pelo ocupante irregular tenha se iniciado até 22 de dezembro de 2015, períodos que deverão ser observados cumulativamente com outros requisitos, quais sejam: inexistência de lista de espera de outros selecionados para o mesmo Projeto de Assentamento; condições de elegibilidade da família a ser regularizada (art. 20 desta lei); e quitação ou assunção, pela família a ser regularizada, dos débitos relativos ao crédito de instalação disponibilizados ao assentado originário.

Superadas tais exigências, a família considerada irregular passará a fazer parte da relação de famílias beneficiárias – RB, o que possibilitará a assinatura do contrato de concessão de uso (CCU) previsto no art. 18 desta lei.

A possibilidade de regularização de ocupantes irregulares de lotes da reforma agrária mediante o cumprimento de alguns requisitos já existia em normativos internos do Incra. A Instrução Normativa Incra nº 47, de 2008, já possibilitava a regularização de ocupantes irregulares que se enquadrassem no perfil exigido para o beneficiário do PNRA e desde que a ocupação irregular não fosse oriunda de negociação do lote e tivesse iniciado em data anterior à publicação da referida Instrução Normativa.

Revogando a Instrução Normativa Incra nº 47, de 2008, a Instrução Normativa Incra nº 71, de 2012, tornou a possibilitar a regularização de ocupantes irregulares, porém exigindo o cumprimento de outros requisitos. Além de igualmente exigir do ocupante irregular que se enquadrasse no perfil de beneficiário do PNRA, passou-se a exigir que o pedido de regularização partisse do ocupante irregular, que a parcela irregularmente ocupada tivesse sido concedida ao ocupante originário 10 anos antes da constatação, pelo Incra, da ocupação irregular, que não houvesse outros interessados no lote e, ainda, que o ocupante irregular assumisse os débitos relativos ao crédito de instalação disponibilizado ao assentado originário. Na ocasião, a manifestação da comunidade de assentados sobre o ocupante irregular poderia ser levada em consideração, pelo Incra, quando da decisão por deferir ou não a regularização requerida.

Sendo assim, a Lei nº 13.465, de 2017, ao inserir na Lei nº 8.629, de 1993, o **art. 26-B**, positivou em lei a possibilidade de regularização que já vinha sendo admitida em normativos internos do Incra. Em verdade, o **art. 26-B** acolheu os requisitos previstos na Instrução Normativa Incra nº 71, porém estabelecendo

rígidos marcos temporais para a criação do Projeto de Assentamento e para o início da ocupação a ser regularizada. Além disso, possibilitou que a regularização fosse processada de ofício pelo Incra e não apenas mediante requerimento do ocupante irregular.

Regulamentando o **art. 26-B** da presente lei, o art. 21 do Decreto nº 9.311, de 2018, repetiu os requisitos da Lei nº 8.629, de 1993, porém acrescentou um limite espacial de quatro módulos fiscais, **não previsto em lei**. Confira-se o *caput* do art. 21 do Decreto nº 9.311, de 2018:

Art. 21. A pedido do interessado ou mediante atuação de ofício, a ocupação de parcela sem autorização do Incra em projetos de assentamento criados até 22 de dezembro de 2014 poderá ser regularizada, **até o limite de quatro módulos fiscais**, atendidas, cumulativamente, as seguintes condições(...) (grifos nossos)

Num primeiro momento, a expressão “**até o limite de quatro módulos fiscais**” inserida no artigo 21 supramencionado parece sugerir a possibilidade de regularização de um ocupante irregular em mais de um lote da reforma agrária, desde que a área total regularizada não ultrapasse o limite de quatro módulos fiscais.

No entanto, a interpretação do referido art. 21 que nos parece mais adequada **indica a possibilidade de regularização de um ocupante irregular em apenas um lote da reforma agrária, tendo a parcela regularizável dimensão máxima de quatro módulos**. Isto porque a finalidade da regularização do ocupante irregular é sua inserção no PNRA mediante a concessão de uso de uma parcela da reforma agrária, de modo similar aos demais beneficiários do programa, porém sem que o ocupante atravesse o processo de seleção de beneficiários do PNRA. Ou seja, o fato de o ocupante irregular ser regularizado apenas suprime, para o mesmo, o processo de seleção de beneficiários do PNRA, porém não lhe dá uso de área maior que a concedida aos demais beneficiários. Não é por outra razão que tanto a lei quanto o decreto afirmam que o ocupante irregular celebrará, ao ser regularizado, contrato de concessão de uso - CCU com o Incra, tornando-se um beneficiário de um lote da reforma agrária como os demais que passaram por processo de seleção.

Além disso, a interpretação do **artigo 26-B** da presente lei – e de seu artigo regulamentador 21 do Decreto nº 9.311, de 2018 – deve ser restritiva por trazerem os referidos dispositivos regra de anistia. Por fim, destaca-se que ambos os dispositivos mencionados utilizam os termos “parcela” e “lote” sempre no singular, o que corrobora com o entendimento de que a ocupação regularizável incide apenas sobre um único lote.

A Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra já antecipou seu entendimento sobre o tema no PARECER nº 67/2017/CGA/PFE-IN CRA-SEDE/PGF/AGU, do qual destacamos dois trechos:

35. Ou seja, entende-se por juridicamente sustentável que a norma contida no art. 26-B, de forma excepcional, apenas dispensa o interessado de se submeter ao processo de seleção, exigindo-se dele, contudo, o preenchimento de todos os demais requisitos cobrados de um candidato que se submete à seleção. Todo o restante se dá da mesma maneira: as vedações, o limite de área concedida ou regularizada, os prazos de inegociabilidade, o tipo de contrato celebrado, as obrigações assumidas, etc.

36. Seria desarrazoado e desproporcional, para dizer o mínimo, imaginar que quem cumpriu a lei e se submeteu previamente ao processo de seleção receberá uma única parcela, enquanto quem ocupou de forma irregular, sem autorização e sem prévia seleção, possa ser regularizado em área superior à de uma parcela, no limite de até quatro módulos fiscais, o que em muitos casos pode significar até uma dezena de lotes (considerando diferenças entre a dimensão do lote originário e uma extensão de até quatro módulos fiscais, unidade de medida limite da pequena propriedade rural – art.4º, II da Lei nº 8.629/93 (CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, 2017).

Assim, tem-se que a regularização de ocupações irregulares nos Projetos de Assentamento excepcionalmente autorizada pelo **artigo 26-B** da presente lei deve incidir apenas em um lote por ocupante irregular. Interpretação em sentido diverso serviria de estímulo à especulação e reconcentração fundiária, o que contraria todo o espírito da política pública de reforma agrária, além de propiciar a quebra de isonomia entre os assentados regularizados e os oriundos de regular processo de seleção de beneficiários.

Ainda com relação às condições para a regularização, cabe destacar que o § 2º do art. 21 do Decreto nº 9.311, de 2018, lembra ao intérprete da norma de regularização do **art. 26-B** da presente lei que serão assumidos pelo ocupante irregular apenas os créditos de instalação que não estejam abrangidos pelo art. 3º da Lei nº 13.001, de 2014, que remitiu os créditos concedidos entre 10 de outubro de 1985 e 27 de dezembro de 2013 com valores originais de até R\$ 10.000,00.

Não sendo possível por qualquer motivo a regularização da ocupação irregular, caberá ao Incra reintegrar-se – judicial ou administrativamente – na posse do lote irregularmente ocupado, destinando-o novamente à utilização pelo PNRA. Para tanto, o Incra deverá lançar mão da lista de candidatos excedentes prevista no art. 19, § 3º desta lei ou realizar novo processo seletivo para o lote vago, na forma do art. 19, § 4º, caso a lista de candidatos excedentes tenha se esgotado ou esteja com prazo de validade expirado.

Art. 27. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A presente lei ingressou no ordenamento jurídico em 26 de fevereiro de 1993, quase 5 anos após a promulgação da Constituição Federal, com o escopo de regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

A publicação do citado diploma legal teve um papel fundamental no contexto da reforma agrária em razão do entendimento do STF, cite-se, v.g., os MS 20960 e MS 21348, no sentido de constituir óbice intransponível para a edição de declaração de interesse social, com base no art. 184, Constituição de 1988, a não existência da legislação referida nos arts. 184, § 3º, e 185, ambos da Constituição Federal, restando imprestável, **por ausência de recepção, o Decreto-Lei nº 554, de 1969.**

Diante do posicionamento do STF, paralisou-se, por quase cinco anos, o poder-dever da União de realizar mudanças efetivas no regime de propriedade, posse e uso da terra, com o tríplice objetivo de estimular o aumento da produtividade, atender aos princípios da justiça social e promover o equilíbrio da estrutura fundiária.

O entendimento adotado pelo STF pautou-se nas diferenças existentes entre o regime anterior pertinente ao instituto da reforma agrária e o novo delineamento jurídico-constitucional, conferido pela Carta Política de 1988, ao instituto da reforma agrária. Nesse passo, segundo explanação de Edilson Pereira Nobre acerca do regime anterior,

(...) a desapropriação para fins de reforma agrária por interesse social incidia sobre propriedades rurais, insertas em zonas prioritárias, fixadas por decreto do Poder Executivo, cuja forma de exploração não atendessem aos princípios indicadores da ordem econômica e social. A indenização, no que concernia aos latifúndios, seria solvida em títulos da dívida pública, resgatáveis no prazo de vinte anos, com cláusula de exata correção monetária, ressalvadas as benfeitorias necessárias e úteis, indenizáveis em dinheiro.¹⁷⁰

Essa modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária surgiu, primeiramente, na Constituição de 1946, e, com o escopo de regulamentá-la, foi editada a Lei nº 4.504, de 1964 - Estatuto da Terra, a qual previu entre os meios de acesso do Poder Público às terras destinadas à reforma

170 - NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma agrária. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 38.

agrária, a desapropriação por interesse social (art. 17, alínea a), enquanto em seu art. 18 estabeleceu os objetivos da desapropriação por interesse social. Essa espécie de desapropriação foi mantida pela Constituição de 1967, e, em 25 de abril de 1969, sobreveio o Ato Constitucional nº 9, modificando, novamente, os dispositivos constitucionais fundamentais e reguladores do instituto da desapropriação para os fins de reforma agrária e a principal mudança consistiu na eliminação da palavra “prévia” do texto constitucional. Assim, a partir de tal marco temporal, a indenização permanecia conectada ao adjetivo “justa”, porém, não necessitava mais ser prévia. Com respaldo no Ato Constitucional nº 9, foi baixado o Decreto-Lei nº 554, de 1969, que veio estabelecer o rito sumário para o processamento das desapropriações. Em seguida, mais precisamente em 17 de outubro de 1969, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 1, modificando profundamente a Constituição de 1967, porém, em relação à modalidade de desapropriação, objeto do presente estudo, não houve modificação acerca de seu disciplinamento.

Já pelo sistema da atual Carta Magna, o imóvel rural, descumpridor da função social e desde que não esteja gravado pela cláusula da inexpropriabilidade, nos termos do art. 185, inciso I e II, poderá ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, consoante art. 184.

Do confronto entre os dois sistemas, tem-se que, no sistema da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não se exigia que a indenização fosse prévia, enquanto a Constituição de 1988 exige que a indenização seja prévia; a desapropriação limitava-se a áreas incluídas nas zonas prioritárias determinadas em decreto do Poder Executivo, inexistindo tal limitação no novo modelo jurídico constitucional; a desapropriação-sanção seria levada a efeito em imóveis rurais classificados como latifúndios e minifúndios, conceituados no art. 4º, incisos V e VI, da Lei nº 4.504, de 1964, enquanto, no atual sistema constitucional, é possível que a desapropriação-sanção recaia em propriedades rurais classificadas como pequenas, médias e grandes, observadas as limitações decorrentes das cláusulas de inexpropriabilidade; por fim, no sistema anterior apenas a indenização de latifúndios deveria ser efetivada em títulos especiais da dívida agrária. Já, no atual sistema, todos os proprietários de imóveis rurais desapropriados deverão ser indenizados em títulos da dívida agrária.

O entendimento do STF, embora guardião da Constituição Federal, não é indene de críticas, uma vez que restou por não observar o princípio da continuidade da ordem jurídica precedente enquanto compatível com a nova constituição, ao lado do princípio da incidência imediata das normas constitucionais, inclusive, das normas constitucionais programáticas. Assim, deveria o STF, à luz do princípio da interpretação adequada, ter adotado posicionamento no sentido de que as dis-

posições legais pré-constitucionais examinadas ingressaram no novo ordenamento jurídico na parte que não conflitavam com as disposições constitucionais afetadas à desapropriação-sanção, devendo, por conseguinte, ter sido considerado como não recepcionada apenas a parte da legislação pré-constitucional que contrariava a novel constituição, exatamente, por inadequação ao novo regime constitucional.

Não era cabível, portanto, a adoção de posição jurídica radical, paralisante, por consequência, do poder expropriatório sancionador, inerente ao Estado Democrático de Direito. Cumpria, na verdade, a efetivação de uma interpretação adequada da legislação anterior, de maneira que não restasse totalmente impossibilitada, antes da edição das leis exigidas pela Carta Magna, a expropriação de imóveis rurais com base no art. 184, da Carta Magna de 1988.

Dessa forma, a interpretação que mais se ajusta aos reclamos constitucionais é aquela que vislumbrava a possibilidade, antes da edição da Lei nº 8.629, de 1993, de expropriação do latifúndio por extensão (art.4º, inciso II, alínea b, da Lei nº 4.504, de 1964), com base no art. 184, Constituição Federal de 1988, desde que descumpridor da função social preconizada no art. 186, Constituição de 1988, posto que latifúndio por extensão é a concentração de terras nas mãos de uma minoria, excedendo o mesmo a 600 vezes o módulo fiscal, classificando-se, nesses moldes, em grande propriedade.

Já em relação ao latifúndio por exploração, conceituado no art. 4º, inciso II, alínea a, do Estatuto da Terra, tem-se que a interpretação que deve ser feita é que, antes da edição da Lei nº 8.629, de 1993, havia a necessidade de comprovação de que o proprietário era dono de outro imóvel rural, afastando-se, em caso positivo, a imunidade objetiva prevista no art. 185, inciso I, Constituição de 1988.

Como sabido, a imunidade conferida às pequenas e médias propriedades não é decorrência da sua produtividade, mas sim da sua extensão e da proteção ao proprietário de um imóvel rural, apenas. Dessa forma, como inexistia conceitualização legal de pequena e média propriedade antes da entrada em vigor da Lei nº 8.629, de 1993, todas as terras qualificadas como latifúndio por exploração, independentemente de sua extensão, deveriam ter sido analisadas sob a ótica do art.185, inciso I, Constituição de 1988, garantindo-se, assim, a auto aplicabilidade da imunidade a qualquer desapropriação em curso antes da edição da Lei nº 8.629, de 1993. Por esse raciocínio, apenas as propriedades rurais qualificadas como latifúndio por extensão estariam sujeitas à desapropriação-sanção sem a necessidade de perquirir se o expropriado era dono de outro imóvel rural.

Por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 20960/DF¹⁷¹, pelo STF, outro ponto em que se baseou a Corte para decidir pela incompatibilidade

171 - MS 20960, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 02/03/1994, DJ 07-04-1995 PP-08871 EMENT VOL-01782-01 PP-00092.

da legislação pré-constitucional da reforma agrária com a nova Constituição foi o conceito de empresa rural, constante do art. 4º, inc. VI do Estatuto da Terra, pois, segundo a maioria dos ministros integrantes da Suprema Corte à época, a propriedade produtiva albergada pela Carta Magna é conceito econômico, juízo positivo de valor entre o rendimento efetivo atual da terra e as potencialidades do aproveitamento do imóvel, podendo, assim, existir propriedade que, malgrado produtiva, não satisfaça os requisitos da função social. Nessa perspectiva, em seu voto, no MS 20960/DF, o Ministro Relator - Sepúlveda Pertence - chegou a afirmar que “havendo prova pré-constituída de que se trata de empresa rural, a fortiori, teria de ser declarada a imunidade pretendida; mas não havendo, nem por isso seria de afirmar, necessariamente, a viabilidade constitucional da expropriação cogitada.”

Concluiu o STF, destarte, que não era possível que as múltiplas exigências para caracterização de empresa rural fossem utilizadas para conceituar propriedade produtiva, o que implicava afirmar que não havia qualquer legislação fixando os índices de produtividade da propriedade produtiva. Inexistindo, portanto, meios de se aferir a adequação de imóvel rural aos critérios da propriedade produtiva, não havia como se saber o que era propriedade produtiva para fins de incidência da imunidade objetiva constante do art. 185, inciso II, Constituição de 1988.

Porém, nesse ponto, também se tecem críticas ao entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, pois, é possível se afirmar que o conceito de empresa rural guarda perfeita sintonia com o conceito de propriedade produtiva, porquanto, a empresa rural é aquela que explora econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social, segundo art. 4º, inciso VI, Estatuto da Terra, e o imóvel produtivo deve ser entendido como aquele que é explorado de maneira racional e adequada, cumprindo, simultaneamente, as vertentes da função social previstas no art. 186, Constituição Federal de 1988. Desse modo, com o advento da Carta Magna, deveria ter permanecido em vigor a imunidade presente no art. 19, § 3º, alínea b, do Estatuto da Terra e a propriedade produtiva, para efeito de incidência da cláusula de inexpropriabilidade (art. 185, inciso II, Constituição de 1988), seria aquela propriedade que fosse classificada como empresa rural.

No mesmo sentido exposto acima, confira-se trecho do voto vencido do Ministro Aldir Passarinho no MS 20960/DF, *in verbis*:

E parece que não pode ser entendido de outra forma a regra da imunidade a que se refere o preceito constitucional, devendo-se considerar sob tal garantia a propriedade produtiva, mas que cumpra a sua função social - e esta tem os seus requisitos básicos fixados no art. 186 - sob pena de ter-se de considerar como não subsistindo, no caso, a regra maior de que a propriedade há de atender a sua função social.

Como se viu, o art. 184 ao declarar a necessidade de que a propriedade rural cumpra a sua função social não distinguiu, como antes acentuado ser ela produtiva ou não. A exigência contida no art. 184 se ajusta, assim, ao previsto no item XXII, art. 5º e no art. 170, III, tudo da Carta Política.

Diante do posicionamento dos membros integrantes do STF à época, a Constituição Federal de 1988, assecuratória de princípios e objetivos fundamentais que possuem a finalidade de possibilitar o integral desenvolvimento do ser humano, ficou desprovida de força normativa, porém, a necessidade de reforma agrária já se fazia proeminente há décadas e já era um problema social, gerador de intensos conflitos, que não podia ser relegada à espera da edição de um diploma normativo. Diante de tal contexto social, o Poder Executivo Federal, visando a paz e o progresso econômico e social no campo, utilizou-se, naquele período, do Decreto nº 433, de 1992, que prevê em seu bojo a aquisição de terras rurais, por compra e venda, para fins de reforma agrária.

Não obstante a tentativa da União, através do Incra, de não paralisar a realização do programa da reforma agrária, a verdade é que o poder expropriatório-sancionatório da União, instrumento de realização dos princípios constitucionais da ordem econômica e social, não teve qualquer eficácia no intervalo temporal que vai de 5 de outubro de 1988 até 26 de fevereiro de 1993, data da publicação da Lei nº 8.629, momento a partir do qual a União voltou a ter o poder-dever de realizar a desapropriação - sanção com vistas, primordialmente, a dar concretude ao princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º, inciso III, Constituição de 1988) e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art.3º, inciso III da Carta Magna de 1988).

Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.

À Lei nº 8.629, de 1993 competiu delinear o instituto jurídico da desapropriação-sanção em seu aspecto material, estabelecendo, dentre outros pontos, o conceito de pequena e média propriedade rural e os parâmetros, sob o ponto de vista econômico, da propriedade produtiva, ficando a cargo da Lei Complementar nº 76, de 1993, delinear o aspecto procedimental da ação de desapropriação.

Diante da entrada em vigor da Lei nº 8.629, de 1993, é possível afirmar que alguns dispositivos da Lei nº 4.504, de 1964, a qual regulamentava integralmente o instituto da reforma agrária, foram derogados.

Nesses termos, quais teriam sido os dispositivos derogados pela Lei nº 8.629, de 1993, não é questão pacífica no meio jurídico, chegando Fábio de Oliveira Luchesi a afirmar que:

Esses ensinamentos conduzem a inexorável conclusão de que os imóveis rurais produtivos foram colocados pela Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, completamente fora do alcance da reforma agrária, qualquer que seja a respectiva extensão territorial, ficando, evidente, outrossim, em face da nova conformação dada ao instituto jurídico - reforma agrária - que restaram parcialmente derogadas as disposições do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), em especial, os casos de desapropriação com estribo no sistema anteriormente em vigor e consubstanciadas nas disposições dos arts. 18, 19 e 20, retrocolacionadas.¹⁷²

Ocorre que, dos artigos acima mencionados, apenas os §§ 1º, 2º, 4º e 5º do artigo 19, Estatuto da Terra, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, uma vez que estabelecem regramento normativo fundamentado no sistema expropriatório da Constituição de 1946 e da Constituição de 1967.

Cabe trazer à tona que, em relação às isenções estabelecidas pelo art.19, § 3º, alíneas a, b e c, do Estatuto da Terra, as mesmas foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, mas foram derogadas em razão da entrada em vigor da Lei nº 8.629, de 1993, que passou a elencar, com fundamento na Constituição Federal de 1988, os imóveis rurais que não estão sujeitos ao poder expropriatório-sancionatório da União.

Já os artigos 18 e 20 do Estatuto da Terra, por exemplo, foram recepciona-

172 - LUCHESI, Fábio de Oliveira. *A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal*. R. Inf.Legisl., Brasília, a.26, nº103, jul.-set.1989. Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/biblioteca/acervo/colecao_periodicos.asp>. Acesso em: 12 nov. 2010.

dos pela Constituição Federal de 1988 e não foram derogados com a publicação da Lei nº 8.629, de 1993, haja vista que não conflitam com os valores, princípios e regras trazidos pelo novo sistema constitucional, bem como, não conflitam com o delineamento legal da reforma agrária consubstanciado na Lei nº 8.629, de 1993.

Com efeito, o art. 18 do Estatuto da Terra não se desarmoniza com os critérios estabelecidos no art. 186, Constituição de 1988 e nem com o conteúdo da Lei nº 8.629, de 1993, ao estipular os fins a que se destina a desapropriação, por interesse social, no meio rural, estabelecendo, a par de promover a justa e adequada distribuição da terra, o condicionamento do seu uso à função social e a obrigação de sua exploração racional. Denota-se, nesses moldes, que os objetivos da reforma agrária presentes no art. 18 restam, em suma, por complementar as disposições da Lei nº 8.629, de 1993, e não por contrariá-las.

Já o art. 20 do Estatuto da Terra traduz-se em vetor de atuação dirigido ao Poder Público, especificando as áreas, dentre aquelas possíveis, que devem ser prioritariamente desapropriadas. Nesse aspecto, arrola, em seu inciso III, que “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais”, devem estar entre as áreas objeto de prioritária desapropriação, disposição que está em total harmonia com o disposto no art. 186, inciso II, e art. 225, ambos da nossa Carta Magna de 1988.

Interessante questão diz respeito às classificações do imóvel rural, cumprindo perquirir se as definições de pequena e média propriedade levaram à exclusão do ordenamento jurídico das definições de minifúndio, propriedade familiar, latifúndio e empresa rural, todas constantes do Estatuto da Terra, ou, ao contrário, se tais figuras jurídicas coexistem harmoniosamente.

Explanando acerca da subsistência da propriedade familiar em nosso ordenamento jurídico, Benedito Ferreira Marques expõe, com acerto, que:

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

explorado direta e pessoalmente pela família ou conjunto familiar, absorvendo-lhe toda a força de trabalho.¹⁷³

Partindo-se da premissa que subsiste a Propriedade Familiar, tal como concebida no Estatuto da Terra, chega-se à inarredável conclusão que subsiste no ordenamento jurídico a figura do minifúndio, conceituada nos termos do art. 4º, inciso IV, do Estatuto da Terra, como “o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”.

Em relação ao latifúndio, tem-se que a conceituação de pequena e média propriedade produtiva não contraria a definição de latifúndio, presente no art. 4º, inciso V, alíneas a e b, do Estatuto da Terra, frisando-se que, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, ampliou-se o rol de imóveis que, por exclusão, não são conceituados como latifúndio. A esse respeito confira-se Benedito Ferreira Marques:

Também não se consideram latifúndio:

- a) o imóvel rural com área igual à do módulo fiscal, não caracterizado como propriedade familiar, mas adequadamente utilizado e explorado;
- b) o imóvel rural com área superior ao módulo fiscal, desde que não exceda 600 vezes a ele, utilizado com adequados e racionais critérios econômicos; o imóvel rural que satisfizer aos requisitos de empresa rural;
- c) o imóvel rural que, embora não classificado como empresa rural e situado fora de área prioritária de reforma agrária, tiver aprovado pelo órgão competente do Governo Federal (Incra) e em execução, projeto que, em prazo determinado, o eleve àquela categoria;
- d) o imóvel rural classificado como Propriedade Familiar, Pequena Propriedade e Média Propriedade.¹⁷⁴

Por sua vez, o conceito de propriedade produtiva, analisado sob a ótica constitucional e da própria necessidade de exploração racional do imóvel rural art. 6º da presente lei, confunde-se com o próprio conceito de empresa rural, já que ambos exigem o cumprimento da função social da propriedade para a sua configuração, consoante análise conjugada do art.4º, inciso VI, da Lei nº 4.504, de 1964, art. 22 do Decreto nº 84.685, de 1980, art.6º da presente Lei e artigos 184 e 186 da Constituição Federal de 1988.

Chega-se à conclusão, dessa forma, que coexistem, atualmente, no ordenamento jurídico, as classificações do imóvel rural em minifúndio, propriedade

173 - MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário Brasileiro. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 59.

174 - Op. Cit. 62 p.

familiar, pequena e média propriedade, propriedade produtiva/empresa rural e latifúndio, embora o alvo da desapropriação-sanção tenha migrando com a nova legislação para a grande propriedade improdutiva, a pequena e média propriedade improdutiva, essas duas últimas, condicionadas também a que o seu proprietário tenha outro imóvel rural.

Nesse contexto, poucos dispositivos do Estatuto da Terra foram derogados pela Carta Política de 1988 e pela Lei nº 8.629, de 1993, demonstrando que, embora tenha entrado em vigor em 30 de novembro 1964, trouxe em seu bojo valores que, a posteriori, foram consagrados pela Constituição Federal de 1988. Nesse passo, a Lei Fundamental prevê, em seu art.170, que a ordem econômica funda-se na valorização do trabalho e na livre iniciativa com vistas a assegurar a dignidade da pessoa humana, e o art. 103 do Estatuto da Terra prescreve que a sua aplicação visa, “antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do país”, vedando a concentração de terras públicas e visando uma estruturação fundiária capaz de efetivar os princípios da justiça social e capaz de conciliar a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Compete, desse modo, à União, através do Incra, tornar efetiva a presente Lei e o Estatuto da Terra, devendo referido ente público congregar, cada vez mais, esforços para que as políticas agrícolas e agrárias sejam revistas e atualizadas, com o recebimento de maior dotação orçamentária e devidamente ajustadas a um modelo de desenvolvimento sustentável. A redistribuição de terras deverá levar em consideração o interesse público e deverá seguir metas compatibilizando orçamento e apoio técnico para que haja a geração de trabalho no campo, a contribuição à soberania alimentar, o combate à pobreza e a consolidação da agricultura familiar, conferindo uma vida digna, tanto no aspecto físico, quanto no aspecto espiritual, àqueles que vivem e labutam no campo.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de. *O direito étnico à terra*. In: Boletim Orçamento & política socioambiental. Brasília: INESC, 2005, n. 13: pp. 1-11.

_____. *Terras tradicionalmente ocupadas – Processos de Territorialização e Movimentos Sociais*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.6, n. 1, 2004. -: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Henri Acselrad: UFBA, 2004, p. 9-32.

ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação no Sudeste do Pará*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11ª. ed. Rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7ª. ed. rev. e atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3ª edição, 11ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Parecer Desapropriação*. Aprovado pela Comunicação Interna nº 031/1986, do então Procurador-Geral do INCRA, Dr. Juvenal de Souza Filho, Brasília, 1986.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário*. 6ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *O Direito Agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

BARROSO, Lucas Abreu. *Fundamentos constitucionais da política agrária no Brasil*. RDCI 61/137 (Revista de Direito Constitucional), disponível em: <<http://www.revistasrtonline.com.br/portalt.r>> Acesso em 11/11/2010.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil Comentado*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1940.

BORGES, Antonino Moura. *Comentários ao Estatuto da Terra e Legislação Adesiva*. 1ª edição, CLEIDEJUR – Leme/SP, 2007.

_____. *Curso Completo de Direito Agrário*. São Paulo: Leme, 2009.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 3 ago. 2018.

_____. Advocacia Geral da União. *Parecer nº GQ-181, de 17 de dezembro de 1998*. Advogado Geral da União: Geraldo Magela da Cruz Quintão. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 jan.1999. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8360>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Advocacia Geral da União. *Parecer nº LA-01, de 19 de agosto de 2010*. Advogado Geral da União: Luís Inácio Lucena Adams. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/258351>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. *Provimento nº 43, de 17 de abril de 2015*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2935>>. Acesso em 03 ago. 2018.

_____. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. *1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República*. 1º PNRA (1985-1989) In: Reforma Agrária. Coletânea dos Termos de Referência. Brasília, DF. Outubro, 1985.

_____. II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acesso em 08 nov. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ª. ed. rev. ampl. e atualizada até 10.07.2009, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Josué Tomazi de; FIDELES, Junior Divino; MACIEL, Marcela ALBUQUERQUE. *Direito Agrário – 2ª ed. rev. ampl. e atualizada*, Salvador: JusPodivm, 2018.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: Ed. Jus Podium, 2008.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer. *As ocupações e a desapropriação para reforma agrária*. In: Interesse Público, ano 11, n. 54, mar./abr. 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 29-49.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

COSTA, Sérvulo. T.B. *Conceito de imóvel rural: as distinções entre contiguidade e continuidade*. Parecer divulgado junto à ANOREG. Disponível em: <www.anoreg.org.br> Acesso em 22/11/2010.

COUTINHO CAVALCANTI. *Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: Ed. Autores Reunidos, 1961.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. *O estrangeiro e a propriedade rural*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1985.

DEMÉTRIO, Nelson. *Doutrina e Prática do Direito Agrário*. 2ª ed. Campinas: Julex Livros Ltda., 1987.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. – 2. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Direito Administrativo*. 19ª Edição. São Paulo: Atlas, 2006.

DIAS, Maria Berenice. *Homoafetividade: o que diz a justiça?*. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FACHIN, Luiz Edson. *Reflexões sobre o Rumo da Reforma Agrária no Brasil*. In: Revista de Informações Legislativas. Brasília: ano 24, n. 96, out.-nov.1987. Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/biblioteca/acervo/colecao_periodicos.asp>. Acesso em: 12 nov. 2010.

FALCÃO, Amilcar. *Fato gerador da obrigação tributária*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito agrário brasileiro: doutrina, legislação e prática*. São Paulo: Edipro, 1995.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1999.

GISCHKOW, Emílio Alberto Maya. *Princípios de Direito Agrário: desapropriação e reforma agrária*. São Paulo: Saraiva, 1988.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRIPP JR, Joel *et alli*. *Avaliação de imóveis rurais*. COBRAC 2006. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC. Florianópolis: 15 a 19 de Outubro 2006.

GUERREIRO, Wagner. *Desapropriação*. RT 754/755. Disponível em: <<http://www.revistasrtonline.com.br/portalartr>> Acesso em 11/11/2010.

HERTEL, Daniel Roberto. *Reflexos do princípio da isonomia no direito processual*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 761, 4.8.2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7112>> Acesso em 12.11.2010.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LINHARES, Maria Yedda Leite; e TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LUCHESE, Fábio de Oliveira. *A desapropriação para fins de reforma agrária perante a nova Constituição Federal*. In. Revista de Informação Legislativa. Brasília: ano 26, nº. 103, jul.- set.1989. Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/biblioteca/acervo/colecao_periodicos.asp>. Acesso em: 12 nov. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 721.

MANIGLIA, Elisabete. *As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 18

_____. *Variações sobre a constitucionalização da Questão Agrária no Brasil Pós 88*. In: Lemos e Cruz. Estudos em comemoração aos dezoito anos da Constituição Federal. São Paulo, 2008.

MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35 ed., Atualizada – São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. ver. e atual., São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administra-*

tivo Sancionador – As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2008.

MOLINA, Mônica; SOUZA JR, José Geraldo; NETO, Fernando Tourinho (org.). *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. Brasília: Ed. UnB/Imprensa Oficial de S. Paulo, 2002. p. 413.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 17ª edição, São Paulo: Atlas, 2005.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3ª Ed, Curitiba: Juruá, 2008.

NOVOA DA COSTA, Hélio Roberto. *Retomada de terras públicas: A situação do Estado de Rondônia*. In: Revista de Direito Agrário. Ano 19, n. 18. 2006, p. 133-139.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. *Princípios de direito agrário na Constituição vigente*. Curitiba: Juruá Editora, 2010

OPITZ, Silvia. C. B e OPITZ, Oswaldo. *Curso Completo de Direito Agrário*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Tratado de Direito Agrário*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1983, p.43.

PAULSEN, Leandro; CAMINHA, Vivian Josete Pantaleão; RIOS, Roger Raupp. *Desapropriação e reforma agrária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PRADO JR., Caio. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 8ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Vol. 1. 13ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. *A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade*. In: STROZAKE, Juvelino (Org.) *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto e FARIAS, Valdez Adriani. *Função Social da Propriedade: Dimensões Ambiental e Trabalhista*. Brasília: NEAD, 2005.

RAMALHO FILHO, Antônio. *Aptidão das terras agrícola do Brasil*. EMBRAPA. Solos, 1999.

RANGEL, Marcelo de Arruda Barros. *Atividade Mineral e Projetos de Reforma Agrária*. Apresentação no 1º Congresso Internacional de Direito Minerário – IBRAM/DNPM, Salvador, junho/2010.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel Agrário: Agrariedade, Ruralidade e Rusticidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2008

RODRIGUES, Fabrício Gaspar. *Direito Agrário*, Salvador: Editora Jus Podivm, 2009.

SALLES, José Carlos Moraes. *A Desapropriação à luz da Doutrina e da Jurisprudência*. RT, SP, 6ª edição, 2009.

SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, João Paulo de Faria. *Reforma Agrária e preço justo. A Indenização na desapropriação agrária sancionatória*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Francisco Graziano da. *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira*. São Paulo: Editora Hucite, 1978.

SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade rural*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVEIRA, Domingos Sávio da; XAVIER, Flávio Sant'Ana (coord.). *O Direito Agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

STROZAKE, Juvelino (coord.). *Questão Agrária e Justiça*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres*. São Paulo: Método, 2002.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse: Um Confronto em torno da Função Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ANEXO

I – Contextualização

Além produzir manifestações examinando e se posicionando frente aos casos concretos postos à sua apreciação, a PFE/Incrá/Sede tem a atribuição institucional de orientar e coordenar a atuação de suas unidades regionais presentes junto a todas as Superintendências Regionais do Incra. Essa orientação e coordenação é exercida, dentre outras maneiras, por meio da emissão de manifestações de natureza normativa, de observância obrigatória por todos os procuradores federais em exercício na Unidade, como é o caso das Notas Técnicas da PFE/Incrá que, aprovadas pelo Procurador-chefe, representam a consolidação de entendimentos e teses sobre matérias jurídicas de sua atribuição, consoante dispõe a Portaria PFE/Incrá/nº 01, de 20 de maio de 2010.

Nesse passo, por guardar pertinência e relevância com a Lei aqui comentada, publicam-se nesse anexo três Notas Técnicas da PFE/Incrá.

A primeira, a Nota Técnica AGU/PGF/PFE/INCRA/G/Nº02/2006 apresenta orientações às Superintendências Regionais do Incra sobre como proceder na realização de vistoria para elaboração de Laudo Agrônômico de Fiscalização para verificação do (des)cumprimento da função social e eventual apresentação de proposta de decretação de interesse social para fins de reforma agrária, quando o imóvel vistoriado for objeto de ocupação por movimento social, indicando, na forma de precedentes do Supremo Tribunal Federal, a necessidade de verificação da existência ou não de nexo de causalidade entre o evento ocupação e o seu estado de improdutividade. Não havendo a constatação de que foi a ocupação que gerou a improdutividade do imóvel, o procedimento tendente à sua decretação pode prosseguir normalmente.

A segunda manifestação, a Nota Técnica AGU/PGF/PFE/INCRA/G/Nº 05/2008, reafirma e divulga o posicionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e de sua Procuradoria Federal Especializada acerca do conceito de imóvel rural estabelecido no art. 4º, inciso I, da lei nº8.629, de 1993, o qual está centrado na perspectiva da unidade de exploração econômica da área, pouco interessando o aspecto puramente físico ou material do bem, sendo por isso que se declara o interesse social, para fins de reforma agrária, sobre o **imóvel rural**, ainda que composto por distintas matrículas, pois a unidade de produção é uma só.

A terceira, a Nota Técnica AGU/PGF/PFE/INCRA/G/Nº 03/2009, trata da necessidade de ser observada a contemporaneidade entre a fiscalização administrativa e a perícia judicial destinada a aferir a produtividade do imóvel rural, em

razão da transitoriedade da condição de (im)produtividade, orientando a atuação dos procuradores federais na defesa dos processos de desapropriação conduzidos pelo Incra. Esse mesmo raciocínio e necessidade de observância do mesmo marco temporal aplica-se também às perícias que visam a apuração do valor da indenização, que devem corresponder ao mesmo momento da avaliação administrativo ou, no máximo, ao mesmo instante da imissão do Incra na posse.

Na sequência, publica-se o Acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos autos da Apelação na Ação Civil Pública nº 0804835-55.2017.4.05.8300, interposta pelo Ministério Público Federal, face a sentença que **julgou improcedente pedido de provimento judicial que obrigasse ao Incra a criar banco de dados com o nome de pessoas direta ou indiretamente envolvidas em conflitos fundiários**, de modo a impedir o acesso ou excluir do programa de reforma agrária quem nele fosse inscrito, nos termos do art. 2º, §7 da Lei nº 8.629, de 1993.

O Tribunal confirmou sentença de primeira instância que reconheceu não ser da competência do Incra a criação desse banco de dados, que necessita ato administrativo complexo, por exigir a participação de outros entes públicos, de esferas diversas, para o fim de compartilhamento de informações.

Na sequência, são publicados o Decreto nº 9.311, de 2018, e o Decreto nº 9.424, de 2018, que regulamentam a Lei nº 8.629, de 1993, o primeiro disciplinando o processo de seleção, permanência e titulação das parcelas criadas nos assentamentos da reforma agrária e, o segundo, dispondo sobre a concessão de créditos de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Esses textos e documentos são considerados de grande valia para o estudo mais aprofundado de alguns dos temas disciplinados pela Lei nº 8.629, de 1993, comentados nessa publicação.

Boa leitura.

NOTA TÉCNICA/AGU/PGF-PFE-INCRA/G/Nº02/2006

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DO INCRA

ASSUNTO: VISTORIA PRELIMINAR PARA VERIFICAÇÃO DO (DES)CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O ESTADO DE IMPRODUTIVIDADE DO IMÓVEL E O EVENTO OCUPAÇÃO. RECOMENDAÇÕES

SÍNTESE

Recomendações às Superintendências Regionais. Encaminhamento de propostas visando a decretação de imóvel, como de interesse social, para fins de reforma agrária. Precedentes jurisprudencial. Ocupação de fração diminuta de imóvel. Nexo de causalidade. Improdutividade do imóvel. Necessidade de demonstração pela equipe agrônômica da ausência de nexo causal entre o estado de (im)produtividade e o evento ocupação.

Senhor Procurador-Chefe,

01. Com a finalidade de uniformizar os procedimentos administrativos de desapropriação de imóvel rural, para fins de reforma agrária, está PFE/INCRA elaborou e encaminhou a todas as Superintendências Regionais a **NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 01/2006**, de 21 de março de 2006, que abordava, entre outros temas, a notificação prévia do proprietário do imóvel, o método de contagem do prazo de dias úteis entre a notificação e a vistoria preliminar, os documentos que devem instruir a proposta de decretação, e ainda sobre a necessidade de as Procuradorias Regionais enfrentarem eventuais óbices jurídicos quando da elaboração dos pareceres de sua competência.

02. Naquela oportunidade, foram citadas e transcritas algumas posições jurisprudenciais da Suprema Corte favoráveis à Autarquia. Entre elas, transcreveu-se posicionamento do STF acerca da ocupação de fração do imóvel¹, entre outras.

03. Note-se que o STF posiciona-se favoravelmente à Autarquia, nas hipóteses de eventuais ocupações de parcelas ínfimas da propriedade, ocupações estas — segundo a

1 - **MS 23054/PB** - PARAÍBA MANDADO DE SEGURANÇA, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 15/06/2000, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 04-05-2001 EMENTA: Desapropriação para reforma agrária: validade. 1. Decreto 2250/97: proibição de vistoria preparatória da desapropriação enquanto não cessada a ocupação do imóvel por terceiros: inaplicabilidade, à vista da omissão da portaria do INCRA, que lhe fixasse os termos e condições de aplicação. 2. Improdutividade do

Corte Suprema — que não teriam o condão de descaracterizar o estado de (im)produtividade do imóvel.

04. Recentemente, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança no 24.764-9 (mérito), a Suprema Corte fixou o seguinte entendimento:

MS 24764 / DF - DISTRITO FEDERAL - EMENTA: Mandado de Segurança. 2_ Desapropriação para fins de reforma agrária. 3. Os recursos administrativos, sem efeito suspensivo, não impedem a edição do decreto de declaração de utilidade pública (Lei 9.794/99, art. 61). Precedente: MS ne 24.153, DJ de 19.9.2003. Inocorrência de ofensa ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 4. Vistorias parceladas, Admissibilidade. Glebas exploradas autonomamente por arrendatários distintos. **5 Configuração de plausibilidade da impetração de modo a Obstar medidas tendentes a dificultar a própria produtividade do imóvel, especialmente se, como no caso, a invasão ocorre em áreas onde haja água, passagens ou caminhos.** 6. Ocupação pelos “sem, terra” de fração que, embora diminuta, é representativa para a administração da propriedade denominada Engenho Dependência. Superação da jurisprudência do STF firmada no MS no 23.054-PB, DJ de 4.5.2001 e MS no 23.857-MS, DJ de 136.2003, segundo a qual, a ínfima extensão de área invadida, não justifica a improdutividade de imóvel. 7. Mandado de Segurança parcialmente deferido. (grifamos)

05. Explicitou-se, portanto, que a incidência ou não da norma proibitiva contida na MP 2.183-56/2001, passou a depender da ocorrência de nexo de causalidade entre o evento ocupação e o estado de (im)produtividade do imóvel¹², e não apenas tamanho da área ocupada, isto é, não importa apenas a parcela é ínfima, mas também — e principalmente — **se é ou não representativa para a administração da propriedade.**

06. Assim, uma ocupação embora de parcela diminuta da propriedade, mas que estrategicamente se situe em local que possa prejudicar o bom andamento dos trabalhos no imóvel e por consequência alterar sua produtividade, segundo o entendimento da Cor-

imóvel rural - de bucólica virgindade, mal bulida pelos arrendatários - que seria risível atribuir, a título de força maior, à ocupação por “sem terras”, uma semana antes da vistoria, **de fração diminuta do latifúndio.**

MS 23.857/MS - A alegação de que a vistoria não poderia ter sido feita, por afronta ao art. 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, fica afastada pelo acordo judicial e pelo fato de não vigorar, quando o imóvel foi invadido, em 12.10.1.999, a proibição de desapropriação nos dois anos seguintes à invasão. **A invasão de menos de 1% do imóvel (20 hectares de um total de 2.420 hectares) não justifica, no caso, seu estado de improdutividade do imóvel.** (MS 23.054-PB, rel. o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) A não apreciação da impugnação administrativa e violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório, são refutadas pelos documentos apresentados pela autoridade impetrada. Segurança denegada. (Ministra. Ellen Gracie)

MS 24133 - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS BRITTO Julgamento: 20/08/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 06-08-2004 **EMENTA:** Constitucional. Mandado de Segurança. Reforma Agrária. Desapropriação. Imóvel invadido. Movimento dos Sem-Terra. **Afastada a incidência da Medida Provisória nº 2.183, porquanto instituidora de uma outra modalidade impeditiva de desapropriação, além das hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988. Ademais, a invasão de parte mínima da gleba rural por integrantes do Movimento dos Sem-Terra não induz, por si só, ao reconhecimento da perda de produtividade do imóvel em sua totalidade. Mandado de segurança indeferido.**

te Suprema, terá o condão de invocar a aplicação § 6º do art. 20 da Lei nº 8.629/93, com redação dada pela MP nº 2.183-5612001.

07. Considerando o referido precedente, para a viabilização das decretações futuras será necessário que a equipe técnica demonstre fundamentadamente por ocasião da do laudo agrônomico de vistoria, que a eventual ocupação não influenciou no estado de produtividade do imóvel (croquis, cálculos etc.), retratando o tamanho e o percentual ocupado, e ainda a sua exata localização, de modo a evidenciar claramente que dita ocupação não impediu prejudicou a exploração da área.

08. Por nexos de causalidade, entenda-se o liame entre um fato (ocupação) e sua consequência (improdutividade). Portanto, a ocupação — mesmo de área ínfima — capaz de prejudicar de alguma forma a exploração do imóvel, traduz-se em fato impeditivo ao regular prosseguimento do feito.

09. Desse modo, em eventuais casos de ocupação, a equipe técnica da Autarquia deve agregar aos autos administrativos elementos suficientes a evidenciar a ausência de relação de causalidade entre a ocupação e a improdutividade do imóvel. Em síntese, em casos como tais, a equipe de fiscalização do INCRA deverá informar, por meio de laudo fundamentado, sobre o tamanho da ocupação, sua exata localização no imóvel e principalmente suas eventuais consequências para a normal exploração do imóvel

10. Destaque-se, também, que diante da constatação da existência de casos fortuitos ou de força maior, tais como secas, inundações etc., os técnicos da Autarquia, igualmente, deverão demonstrar claramente que o fato não influenciou na exploração do imóvel.

11. Ante tais considerações, submete-se a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, sugerindo, em caso de aprovação, o encaminhamento da mesma a todas as Superintendências Regionais, com cópia para as respectivas Procuradorias Regionais e Divisões de Obtenção, para observância das nela contidas.

À superior consideração.

Brasília, 16 de junho de 2006.

MAURO SÉRGIO DOS SANTOS

Procurador Federal
Assistente PFE/INCRA

Aprovo a NOTA TÉCNICA/AGU/PGF-PFE-INCRA/G/Nº02/2006, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes. Encaminhe-se cópia Nota Técnica a todas as Superintendências Regionais, e ainda às respectivas Procuradorias Regionais e Divisões de Obtenção, para conhecimento e adoção das recomendações nela contida.

VALDEZ ADRIANI FARIAS
Procurador – Chefe da PFE/INCRA

NOTA TÉCNICA/AGU/PGF-PFE-INCRA/G/Nº 05/2008**ASSUNTO: CONCEITO DE IMÓVEL RURAL****Senhora Procuradora-Chefe,**

Cuida-se de Nota Técnica que tem por objeto divulgar o posicionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, bem como da Procuradoria -Federal Especializada junto ao INCRA, acerca do conceito de imóvel rural estabelecido no art. 4º, inciso I, da lei nº8.629/93.

O objeto da desapropriação por interesse, social para fins de reforma agrária é o imóvel rural, o que é estabelecido expressamente pelo art. 184 da Constituição Federal de 1988:

Art. 184. Compete à União **desapropriar por interesse social**, para fins de reforma agrária, **o imóvel rural** que não esteja cumprindo a sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusulas de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão e cuja utilização será definida em lei. (grifo nosso)

O conceito legal de imóvel rural, como afirmamos, é dado pela Lei 8.629/93, art. 4º, I:

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

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

Verifica-se que o legislador definiu imóvel rural como sendo um prédio rústico e de área contínua. A expressão “área contínua” é entendida pela doutrina como sendo a continuidade do empreendimento, da utilidade econômica extraída do bem, e não do aspecto puramente fisco, material, de indivisibilidade do bem. É por isso que o Decreto declara o interesse social, para fins de reforma agrária sobre o Imóvel rural, ainda que composto por distintas matrículas, pois a unidade de produção é uma só.

Este entendimento está consolidado na Autarquia desde 1995, quando o então Presidente do INCRA, senhor Raul David do Valle Júnior, aprovou o **Despacho/PJ-12/Nº207/95, da Procuradora-geral da Autarquia à época, Dra. Othilia Baptista Melo de Sampaio**, para dar **caráter normativo ao PARECER SR/03/J/Nº13/95**, da autoria do **Procurador Augusto José de Souza Ferraz**, Chefe da PFE/INCRA/PE na ocasião, que tem por Objeto a definição do conceito de Imóvel rural e o esclarecimento do termo ‘área contínua’.

Tal parecer, em vigor até hoje, concluiu que:

13 - O que de especial ocorre é que, para o Direito Agrário, o Imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua. Assim, se uma pessoa adquiriu dois, três ou quatro Imóveis, de dois, três ou quatro proprietários diversos, mediante escrituras públicas distintas, os respectivos bens são unidades jurídicas autônomas para o Código Civil e para a lei nº 6.015/73, com matrículas próprias, mas, para a legislação agrária, são um único imóvel, desde que suas áreas sejam contínuas, isto é, os imóveis confrontem-se uns com os outros.

(...)

16 – (...) **O sentido jurídico que o legislador atribuiu à expressão “área contínua” é exatamente o de utilidade econômica que reside intrinsecamente no conceito de imóvel rural, diz respeito ao empreendimento agrícola, pecuário, extrativo vegetal, florestal ou agroindustrial, que se emprega no imóvel** (grifo nosso)

O intérprete deve se pautar, portanto, no princípio da exploração econômica do imóvel, e não no princípio da unicidade do registro, como bem asseverou o **Dr. Revalino de Souza Maia**, em Informação exarada no processo nº 54140.001095/2004-45, cuja cópia anexamos.

Insta explicitar, ainda, que, em 25 de abril de 2006, foi expedida a NOTA TÉCNICA CONJUNTA/INCRA/DT/DO/PFE Nº 01/2006, com o objetivo de padronizar conceitos e critérios, na instrução de processos administrativos que ‘tenham por objeto a obtenção de recursos fundiários mediante o procedimento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária...’.

Tal Nota reafirmou o conceito de imóvel rural adotado pelo INCRA **“como sendo prédio rústico de área contínua que constitua unidade de exploração econômica, podendo ser composto por vários registros de um ou mais proprietários. Por consequência, o procedimento administrativo deverá ser único para o imóvel considerado, bem como a sua classificação fundiária e avaliação, se houver.”**

O próprio Supremo Tribunal Federal vem entendendo ser o imóvel rural uma unidade de produção, ainda que composto por matrículas diferentes. Vejamos a seguinte ementa:

DESAPROPRIAÇÃO - REFORMA AGRÁRIA - OBJETO.

A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, o alvo da reforma agrária é o “imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”, pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio.

(MS 24.503, Rel. Min Marco Aurélio, julgamento 7-8-03, DJ de 5-9M03)
(grifo nosso)

Importante destacar o seguinte trecho do voto condutor do Ministro Eros Grau no MS 24.488/DF:

“(...)

1.1 Coisa distinta da titularidade do imóvel é a sua integridade física como uma só unidade. Ainda que exista o condomínio sobre o bem, essa uni-

dade não pode ser afastada ou superada quando da apuração da área para fins de reforma agrária. **Não se pode, no caso, tomar cada parte ideal, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas.**

1.2 Recordo, neste ponto, a jurisprudência desta Corte, absolutamente taxativa quanto à matéria: o art. 184 da Constituição do Brasil consigna a expressão “imóvel rural”, cujo conceito encontra-se no art. 4º, I, do Estatuto da Terra, dele distanciando a noção de propriedade rural. A existência ou não de condomínio sobre o bem passa a ser pormenor inteiramente prescindível para torná-lo suscetível de desapropriação, pois o texto do Estatuto da Terra **contempla a unidade de exploração econômica do prédio rústico.**” (grifo nosso)

Na mesma linha, o STF tem julgado no sentido de que o fracionamento operado no imóvel rural com o recolhimento individualizado do Imposto Territorial Rural - ITR, conforme previsto no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) se restringe para fins tributários, não servindo de parâmetro para o dimensionamento de imóveis rurais destinados à reforma agrária (MS 24.924/DF, MS 25.304/DF e MS 25.299/DF).

Assim, o alvo da reforma agrária é o imóvel rural, compreendido como unidade contínua de exploração, não importando se as propriedades que o compõem pertencem a pessoas distintas.

Por fim, é de extrema relevância expor o brilhante posicionamento do atual Coordenador da Coordenação-Geral Agrária - CGA desta PFE/INCRA, o Dr. Bruno Rodrigues Arruda e Silva, manifestado no DESPACHO/PGF/PFE/INCRA/SR-03/Nº196/2008 (processo nº 54140.001331/2006-95), quando o mesmo ainda era o Chefe da PFE/INCRA/PE:

(...)

O feito retornou à Procuradoria com parecer anexo à contra-capá, no qual o engenheiro agrônomo Isnaldo Francisco da Silva se contrapõe ao conceito de imóvel rural do parecer normativo nº 013/95. Ao revés, procura identificar imóvel rural à matrícula do registro imobiliário. Para isso, interpreta o art. 4º, I, do Estatuto da Terra: e da Lei nº 8.629/93 de forma que a “área contínua” seja concebida apenas como referência ao fato de que a área é sempre contínua e essa continuidade estaria apenas afeita ao território do imóvel-matrícula. Não haveria, na letra da lei, referência a que a “área contínua” abrangeria a área das propriedades “contiguas”.

Em sua conclusão, pugna que a questão da definição da noção de imóvel rural seja novamente submetida a Brasília, tendo em vista a suposta persistência de divergências e devido ao fato de o conceito do imóvel rural só teria sido analisado *em passant*” no Parecer Normativo nº 013/95, merecendo uma análise mais detida.

Eis um breve relatório sobre o caso.

Sou levado a divergir do entendimento discorrido no parecer técnico em referência.

Na verdade, o conceito de imóvel rural, para o Direito Agrário, já foi sedi-

mentado em várias decisões do Supremo Tribunal Federal e sua interpretação não comporta os estreitos limites propostos na análise supramencionada.

Isto porque o Excelso Pretório, ao contrário do que pretende o parecer técnico referenciado, distinguiu os conceitos de *imóvel* e de *propriedade rural*. O imóvel rural está associado à noção de unidade de exploração econômica voltada ao desenvolvimento de atividades agrárias, podendo ser formado por uma ou mais propriedades rurais. A *propriedade rural*, esta sim relacionada à matrícula única definida. O Imóvel pode ser formado por mais de uma matrícula, inclusive de proprietários diferentes, desde que digam respeito a áreas contínuas e contíguas que estejam sendo exploradas de forma única.

Esse conceito é amplamente sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, como deixa claro o seguinte acórdão:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DE UM DOS CO-PROPRIETÁRIOS. INTIMAÇÃO DOS DEMAIS CONDÔMINOS POR EDITAL. ART. 2º, §§ 2º e 3º, DA LEI N. 8.629/93. VALIDADE. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Reputa-se válida a notificação prévia quando, intimado um dos co-proprietários, por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.629/93.

2. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05.09.2003].

3. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97].

4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural.

5. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 30.04.2004]. 6. Segurança denegada.”

(STF - Pleno. MS 24.488-7/DF. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 16.05.2005) (grifamos)

“A teor do disposto no artigo 184 da Constituição Federal, **o alvo da reforma agrária é o “imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”, pouco importando a existência, sob o ângulo da propriedade, de condomínio.** (STF. MS 24.503, Rel. Min Marco Aurélio, julgado em 07.08.2003) (grifamos)

Essas decisões deixam claro que o conceito de imóvel rural, para fins de direito agrário, não pode ser identificado com a matrícula. A correspondência imóvel-matricula não está de acordo com a legislação agrária nem com o entendimento do STF. Se fosse assim não haveria de se identificar o imóvel rural com a unidade de exploração econômica, mas apenas com a matrícula do registro imobiliário. E, de fato, é notório que diversos imóveis rurais são desdobrados em mais de uma matrícula.

Esse conceito, além do mais, tem sido sustentado pelo INCRA em face dos desmembramentos efetuados por expropriados que visam alegar divisão do imóvel em diversas pequenas ou médias propriedades, buscando a criação de óbices legais à desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

É importante, dessa forma, que não somente nas ações judiciais, mas também nos processos administrativos, a Autarquia passe a identificar o imóvel em sua integralidade. Essa medida pode evitar, inclusive, que alguma das áreas objeto do imóvel, mas com matrícula distinta, escape ao imperativo constitucional da desapropriação-sanção em virtude de vir a ser classificada isoladamente como pequena ou média propriedade. **O importante, é preciso ficar claro, é que haja unidade de exploração econômica.** Áreas contíguas, de matrículas diversas, do mesmo proprietário, mas arrendadas a pessoas diferentes, podem não configurar uma unidade de exploração econômica. Cada caso pode trazer suas peculiaridades.

O entendimento veiculado pela PFE/INCRA em todas as suas instâncias tem sido esse, não sendo caso, portanto, de nova submissão às instâncias superiores. (grifo nosso)

Para nós, não restam dúvidas de qual seja o posicionamento do INCRA sobre o tema.

Diante do exposto, estando claro que a posição da Autarquia acerca do conceito de imóvel rural já é algo consolidado desde 1995, através de parecer aprovado em caráter normativo, sugiro a Vossa Senhoria que determine o envio do presente estudo (acompanhado dos seus anexos) à CGA, às PFEs/INCRA (SR-01 a 30), às DTs (SR 01 a 30), bem como ao Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - IRIB, para conhecimento.

À superior consideração.

Brasília – DF, 25 de novembro de 2008.

ANNE CRISTINY DOS REIS HENRIQUE
Procuradora Federal- Assistente da PFE/INCRA

DESPACHO/PFE/INCRA/G/Nº 605/2008

1. Acolho a Nota Técnica/AGU/PGF/PFE-INCRA/G/nº 05/2008, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes.

2. Encaminhe-se cópia da mesma, acompanhada dos seus anexos e do presente Despacho à CGA, a todas as Procuradoria Regionais, à DT (para encaminhamento a todos as Superintendência Regionais) e ao IRIB.

Brasília-DF, 25 de novembro de 2008.

GILDA DINIZ DOS SANTOS
Procuradora-Chefe da PFE/Inra

NOTA TÉCNICA/AGU/PGF-PFE-INCRA/G/Nº03/2009

INTERESSADO: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA

ASSUNTO: CONTEMPORANEIDADE DAS PERÍCIAS EM AÇÕES VISAM DECLARAR PRODUTIVIDADE EM CONTRASTE COM AÇÕES DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - CARATER TRANSITÓRIO DO FATOR PRODUTIVIDADE - ORIENTAÇÕES PARA ATUAÇÃO JUDICIAL

SÍNTESE

Uniformização de atuação das Procuradorias Regionais do Incra e outros órgãos de execução direta da PGF com representação judicial da Autarquia fundiária – perícias judiciais destinadas a aferir a produtividade do imóvel rural – transitoriedade da condição de produtividade/improdutividade – necessária contemporaneidade das perícias- precedente da Justiça Federal

Senhora Procuradora-Chefe,

01. A presente Nota Técnica tem por fulcro divulgar orientação da Coordenação-Geral Agrária a fim de uniformizar a defesa do INCRA em ações declaratórias de produtividade de imóvel rural, manejadas com o intuito de anular processo administrativo ou judicial de desapropriação, no que tange aponto específico da necessária contemporaneidade que deve existir entre a perícia judicial e o laudo administrativo da Autarquia que constatou a improdutividade. Serão também extraídas as repercussões dessa tese, as quais vão irradiar seus efeitos em outros aspectos concernentes à defesa do INCRA nessas ações. Como anexo à presente Nota, segue cópia do MEMO/PGF/PFE/INCRA/PE/Nº314/2008, o qual veiculou as orientações no âmbito interno da Procuradoria Regional do INCRA/PE.

02. O pano de fundo da questão específica tratada neste expediente está relacionado ao desvirtuamento do caráter preferencial e prejudicial da desapropriação e do próprio rito sumário previsto na Constituição. Isto é resultado de um entendimento cada vez mais sufragado no Judiciário, segundo o qual ações cautelares e ordinárias manejadas por proprietários, quando visem discutir a produtividade do imóvel rural objeto da desapropriação, configurariam causas prejudiciais externas em relação àquele processo, gerando a necessária suspensão do curso do processo expropriatório até o julgamento definitivo das ações mencionadas.

03. O Judiciário tem entendido a discussão da produtividade do imóvel em ação ordinária seria questão prejudicial ao andamento da desapropriação e ao deferimento da imissão na posse, considerando que essa demandaria a suspensão do feito expropriatório com base no art. 265, IV, do CPC¹. Na maior parte das vezes sequer é exigida a apresenta-

ção de um mínimo de elementos probatórios acerca das alegações do proprietário. A simples discussão judicial da produtividade em ação ordinária, em contraposição ao laudo administrativo do INCRA, já seria causa para conceder uma liminar judicial e suspender a desapropriação, sob o pálio da preservação do direito ao contraditório e à ampla defesa em favor do proprietário rural, do princípio da inafastabilidade do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciários e do *periculum in mora* representados por uma imissão na posse que poderia descaracterizar o imóvel rural.

04. Esse tipo de entendimento desnatura o rito sumário da desapropriação para fins de reforma agrária, pois o procedimento é ordinarizado, ficando sobrestado até que a ação declaratória de produtividade seja julgada e transite em julgado. A imissão de posse, que deveria ocorrer em 48 horas após o despacho inicial, pode demorar anos até que venha finalmente ser deferida. Uma das graves repercussões desse tipo de expediente é que, **com a suspensão da desapropriação o proprietário ganha tempo para alterar a realidade econômica da terra, de forma que, quando da realização da perícia judicial, o imóvel já se encontra apresentando os índices mínimos de produtividade.** O Judiciário e mesmo o INCRA não se atentam que as perícias judiciais, na maioria das vezes, não guardam relação com a época em que o imóvel foi objeto de vistoria administrativa e, com isso, colhem uma realidade econômico-social totalmente diversa da existente quando do levantamento de informações pelo INCRA. O Judiciário se transforma em subterfúgio para burlar a reforma agrária e conferir tempo ao proprietário para tornar seu móvel produtivo, escapando assim da desapropriação. A presente Nota Técnica visa trazer orientações específicas quanto a esse problema. É necessário argumentar tecnicamente que as perícias oficiais não podem se reportar a período de tempo diverso daquele a que se referiu a vistoria administrativa, **porquanto duas provas periciais que examinam as condições de uso do imóvel em períodos diversos de tempo não são passíveis de comparação entre si.**

05. A premissa fundamental para essa argumentação passa pela consideração de que a **condição de produtividade tem caráter transitório.** O imóvel que se apresentar como produtivo hoje pode não sê-lo amanhã, e pode inclusive voltar a ser produtivo posteriormente. Para que uma desapropriação seja anulada é preciso que seja demonstrada a existência de vício no laudo administrativo que apurou a improdutividade do imóvel um dado momento. Eventual constatação judicial de que o imóvel seria produtivo em período posterior à vistoria do INCRA tem o condão de anular a desapropriação já que isso não invalida o laudo INCRA e nem mesmo a desapropriação. Na verdade, uma tal constatação não teria valor jurídico algum, já que as modificações nas condições de uso do imóvel após a vistoria do INCRA não invalidam as conclusões do processo de desapropriação². Daí porque se deve

1 - Nota de atualização: atualmente, a suspensão do processo mencionada é prevista no art. 313, V, "a" do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

2 - A esse respeito, o TRF 4ª Região, examinando questão relativa à modificação das condições de uso e de domínio após os seis meses da notificação prévia (art. 2º, § 4º da Lei n 8629/93), assinalou expressamente: "Já a regra contida na MP n. 2.183, tem o único propósito de evitar que manobras escusas, realizadas logo que notificado o proprietário da vistoria, frustrem a avaliação de produtividade do imóvel, v.g. a divisão, alienações parciais, fracionamento da área. Após este prazo, são plenamente válidas e eficazes as alterações objetivas, subjetivas e de uso do imóvel, sem repercussão destas novas situações, contudo, sobre as conclusões do processo administrativo de fiscalização e avaliação do bem imóvel." (Voto do Des. Fed Luiz Carlos de Castro Lugon, Relator do AI 200504010522450, julgado em 11.04.2006) (grifamos)

exigir a necessária **contemporaneidade entre a perícia judicial e o laudo administrativo** que desclassificou o imóvel como descumpridor de sua função social. Neste diapasão, **deve - se explicar que a vistoria do INCRA apura as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação de vistoria preliminar pelo proprietário rural**, conforme estipulado no art. 9º, § 2º da Norma de Execução nº 83/2009³. Não se afere apenas um único momento, mas a produção correspondente a um ano inteiro é levada em consideração para a classificação fundiária. Esse parâmetro, inclusive, é medida de justiça ao produtor rural, o qual poderia se ver prejudicado se fosse apurado apenas o uso em um mês ou estação em que houve problemas climáticos, por exemplo. É exatamente em relação a esse período que a perícia judicial deve se debruçar para efeito de comparação adequada o laudo administrativo impugnado.

06. A transitoriedade da condição de produtividade deixa claro também que a perícia judicial se destinará a avaliar fato passado e, por isso, deverá ser necessariamente uma perícia indireta.⁴ Sendo assim, como a produtividade na época avaliação pelo INCRA é fato passado, a perícia judicial terá de ser feita por meios indiretos de prova, tais como fotografias, testemunhos, documentos, contraste do laudo administrativo como documentos de produção do imóvel da época, etc. Uma simples vistoria, debruçada sobre as condições atuais, não será suficiente para infirmar a desapropriação, já que a modificação das condições de uso posteriormente ao laudo administrativo não prejudica o processo de desapropriação.

07. Não obstante, se o juiz entender que a perícia com vistoria deve ser realizada, essa prova, terá de seguir a mesma metodologia utilizada pelo INCRA, a fim de que possa ser utilizada como parâmetro de comparação adequado⁵. Vale dizer que o INCRA detém

3 - Art. 9º A vistoria e respectivo laudo Agrônomo de Fiscalização - LAF deverão atender o estabelecido no Módulo II do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, junto ao CREA competente, cujo comprovante integrará o laudo. (...)

4 - “§2º O LAF deverá refletir as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao do recebimento da comunicação prevista no art. 5º desta Norma” (NE/ INCRA/n.º 83/2009) (grifamos)

“Existem as chamadas **perícias indiretas, voltadas para fatos pretéritos**, baseadas em rastros e pistas deixadas no tempo. ‘Há, porém, certas modalidades de perícias que, por seu resíduo histórico, se aproximam da prova testemunhal, embora desta ainda nitidamente se diferenciem. São as chamadas perícias retrospectivas ou indiretas. Por meio das mesmas se faz um exame técnico dos vestígios presentes de fatos passados, para se concluir acerca da prova desses fatos. Na doutrina há dupla natureza na função do perito. O perito *percipiendi*, que faz a verificação dos fatos existentes, e o perito *deducendi*, que interpreta os vestígios de fatos passados’ Moacyr Amaral Santos bem lembra que, normalmente, a perícia recai sobre fatos permanentes e atuais, **mas os fatos transitórios e pretéritos que deixem rastros e vestígios, eventualmente, podem ser examinados e reconstituídos por peritos**, de forma a tornarem-se atuais para o juiz da causa.” (DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 2. Salvador: Edições Podivm, 2007, p. 179) (grifamos)

5 - Quanto à utilização **das metodologias de avaliação**, vide entendimento do TRF 1ª Região, o qual, *mutatis mutandis*, também pode ser aplicado o caso da comparação entre perícias de produtividade. Neste caso específico, apenas perícias que avaliem as condições de uso no mesmo período de tempo são passíveis de comparação entre si, *in verbis*:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. DIVERGÊNCIA ENTRE A PERÍCIA E LAUDO ADMINISTRATIVO. MÉTODOS DIVERGENTES. IMPOSSIBILIDADE DE COMPARAÇÃO

1. **Tendo sido a avaliação administrativa realizada com base nas normas da ABNT e o laudo pericial com base no MCDA (Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão), com ampla divergência em suas conclusões, ambos são imprestáveis para a definição do justo preço, ante à impossibilidade de**

legitimidade para fixar a forma de apuração da produtividade dos imóveis rurais, conforme os art. 2º, §2º, 6º e 11 da Lei nº 8629/93.

08. Para a perfeita demonstração desta tese é necessário fazer previamente a vinculação necessária segundo a *qual a ação de produtividade visa atacar um ato administrativo específico (o laudo de vistoria preliminar do INCRA que concluiu pela improdutividade do imóvel)*, o qual embasou o Decreto de declaração do interesse social e detém presunção de legitimidade, só podendo ser infirmado em face de desconstituição judicial. Com efeito, **se o que se questiona é um ato administrativo que classificou o imóvel como improdutivo, é preciso que a perícia judicial aponte equívoco causador de nulidade do laudo do INCRA, o que só pode ocorrer se ela se reportar à mesma época em que o imóvel foi vistoriado pela Autarquia.** Só assim seria possível comprovar erro na conclusão do laudo administrativo. Não basta apenas provar o cumprimento da função social em momento diverso daquele vistoriado pela Autarquia. A questão, reitere-se, não é apenas demonstrar se o imóvel é ou não produtivo em qualquer condição temporal, mas sim se ele era ou não produtivo no mesmo período de tempo que foi objeto de avaliação pelo laudo de vistoria prévia do INCRA, já que este sim é o ato administrativo atacado.

09. Insta salientar que a legislação conferiu legitimidade ao INCRA para verificar o cumprimento da função social dos imóveis rurais para fins de desapropriação-sanção, conforme se afere do art. 2º, §2º da Lei nº 8.629/93º. A Constituição Federal em vigor (art. 184) e a Lei n.º 8.629/93 detêm preceitos claríssimos indicando que o descumprimento da função social, uma vez verificado pelo órgão federal executor da reforma agrária, é sancionado com a desapropriação para reforma agrária. **A legislação não confere a opção de o proprietário rural solicitar prazo para se adequar aos índices mínimos de produtividade ou de assumir compromisso em tal sentido com a Administração.** O ordenamento jurídico pátrio não comporta, por exemplo, a assinatura de termo de ajustamento de conduta com o INCRA para que o proprietário se adeque à função social em determinado prazo sob pena de só então se sujeitar à desapropriação. A consequência da improdutividade apurada pelo INCRA em um dado momento é uma: a desapropriação-sanção para conferir-lhe destinação social por meio da reforma agrária. Essa foi a opção adotada pelo Constituinte e pelo Legislador.

10. Disso decorre que o proprietário não pode utilizar o Poder Judiciário como via transversa para negociar uma “moratória” na qual se paralisa a desapropriação a fim de al-

compará-los.

2. Sentença anulada de ofício para que outra seja proferida, após a realização de nova perícia. 3. Apelação do INCRA prejudicada.”

(TRF 1ª Região - Quarta Turma. AC 200301000193029/TO. Rel. Des. Fed. Carlos Olavo. Julgado em 31.01.2006. DJU de 17.02.2006, p. 27) (grifamos)

6 - “Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.» (Lei nº 8629/93)

ter as condições econômicas de uso do imóvel de forma que o perito judicial considere essa nova realidade e declare o imóvel como produtivo. Infelizmente, esse artifício vem sendo utilizado e acolhido pelos nossos Tribunais, como resultado da consideração de perícias judiciais, que se reportem a épocas posteriores à vistoria administrativa e, mesmo assim, ensejam a anulação de desapropriações que não apresentam qualquer vício. **Não restam dúvidas que essa prática vulnera o texto constitucional (art. 184) e a Lei nº 8629/93 (art. 20, caput, §§ 1º e 2º)**, já que equivale a excepcionar a determinação de desapropriação imediata dos imóveis que tiverem a condição de improdutividade apurada pelo órgão federal executor da reforma agrária, inclusive cassando o direito de subjetivo de ação do INCRA decorrente da publicação do decreto presidencial (arts. 2º e 3º da LC 76/93). É a apologia máxima à completa subversão do sistema jurídico constitucional referente ao princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF/88).

11. Tanto é verdade que a Constituição jamais pretendeu conferir uma “chance de redenção” ao proprietário rural negligente que, quando cuidou da desapropriação-sanção de imóvel urbano, a própria Carta Magna caracterizou textualmente essa modalidade expropriatória como *subsidiária* às medidas de parcelamento e edificação compulsório e de IPTU progressivo.⁷ Como se disse, trata-se de opção do Constituinte o qual, no caso dos imóveis rurais, optou impor a desapropriação imediata das propriedades descumpridoras de sua função social. Tudo indica que essa opção foi tomada pela urgência em se enfrentar a gravíssima concentração de terras que há séculos macula a história deste País.

12. Nesta perspectiva, **registre-se a importância de que, na contestação contra as ações declaratórias de produtividade e na formulação dos quesitos da perícia judicial, o Procurador exija que o vistoriador oficial se manifeste expressamente sobre o estado de (im)produtividade na época em que realizado o laudo do INCRA bem como indique os supostos equívocos do laudo administrativo.** Deve o procurador federal indicar quesitos que vinculem o perito judicial a ter de demonstrar a existência de algum vício no laudo da Autarquia. Deve exigir que a prova pericial se reporte ao mesmo período de tempo em que o imóvel sofreu a vistoria administrativa e que indique expressamente se existe algum elemento que possa infirmar a idoneidade do laudo da Autarquia. Da mesma forma, deve-se impugnar a prova pericial que não se reporte ao tempo da vistoria administrativa, requerendo segunda perícia se for necessário. Neste sentido, vide que **o art. 9º da LC nº 73/93⁸ estabelece que a**

7 - “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, **exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:**

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - **desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública** de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.” (CF/88) (grifamos)

8 - “Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado.

§ 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, **adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa**, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente(…)” (LC 76/93) (grifamos)

impugnação do interessado deve combater o laudo do INCRA de forma específica e não genérica. É importante fazer um paralelo com essa disposição, mesmo em se tratando de ações ordinárias conexas à desapropriação. Deve-se utilizar esse dispositivo para assinalar que a ação anulatória deve impugnar especificamente o laudo administrativo, indicando quais os equívocos que teriam redundado em classificação errônea da propriedade como improdutiva. Não basta, por exemplo, questionar de forma genérica a conclusão administrativa e requerer uma nova perícia. **Nas ações cautelares de produção antecipada de prova, é requisito essencial a demonstração do *fumus boni juris*, requisito que evidentemente não é compatível com alegações genéricas pelo proprietário contra uma perícia que goza de presunção de legitimidade.**

13. Nesse mesmo orbe de ideias, se for proferida sentença anulatória da desapropriação com esteio em perícia judicial referente ao período de tempo diverso daquele reportado pelo laudo administrativo, os recursos devidos devem ser interpostos, com todo o prequestionamento necessário a viabilizar o acesso às instâncias judiciais extraordinárias. Em conjunto com esse argumento, devemos pugnar que o laudo administrativo goza de **presunção de legitimidade** (por ser ato administrativo), que o INCRA possui atribuição legal de aferir o cumprimento da função social da propriedade rural (art. 2º, § 2º, da Lei nº. 8.629/93), que a desapropriação para fins de reforma agrária procedimento contraditório especial, de rito sumário (art. 184 da CF/88), e que, para que o Judiciário não seja utilizado via transversa para escamotear e tolher o exercício das funções institucionais do INCRA, inviabilizando a reforma agrária, é necessário que sejam estabelecidos alguns parâmetros nas perícias judiciais que se destinam a aferir a condição de produtividade de imóvel rural. Dentro desse quadro, reitere-se, é fundamental demonstrar que a produtividade é uma situação transitória. Uma avaliação judicial, como normalmente é produzida muito tempo após a vistoria administrativa, não pode refletir uma situação posterior àquela aferida pelo órgão federal executor da reforma agrária. A desapropriação só poderia ser suspensa e/ou anulada se eventualmente restasse demonstrado que, naquele exato período avaliado pela vistoria administrativa do INCRA, o imóvel efetivamente cumpria sua função social. Sendo assim, é lícito dizer que a perícia judicial deve naturalmente se referir a fato passado, anterior ao decreto expropriatório, devendo, portanto, ser uma perícia indireta.

14. Em outro giro argumentativo, a consequência imediata desta constatação é **ausência de *periculum in mora* a justificar o deferimento de ações cautelares de produção antecipada de prova e mesmo o deferimento de liminares suspendendo a desapropriação ou a medida de imissão na posse**, já que a perícia judicial sempre terá de se reportar a um fato passado. Não se poderá argumentar que o assentamento de trabalhadores irá descaracterizar o imóvel e prejudicar as condições de apuração da produtividade, pois a perícia judicial não irá avaliar as condições presentes ou futuras do imóvel, mas sim as condições de produtividade existentes à época que foi objeto da vistoria do INCRA, ou seja, deverá a perícia judicial avaliar as condições de uso do imóvel rural nos 12 (doze) meses inteiros imediatamente anteriores ao recebimento da comunicação de vistoria preliminar pelo proprietário rural.

15. Em outros termos, **como a ação declaratória se volta contra a perícia do**

INCRA e deve a mesma se reportar às condições de uso existentes no período de tempo abrangido pelo laudo administrativo, a imissão de posse não vai inviabilizar o direito de defesa do expropriado e nada do que ocorrer a partir da imissão alterará a verdade sobre um fato passado.

16. Existem precedentes judiciais favoráveis à tese ora sustentada, os quais devem sempre ser citados, com vistas a forçar expressamente uma manifestação do Judiciário quanto ao tema e até mesmo para viabilizar a interposição de recurso especial com base na divergência jurisprudencial. Os precedentes indicam que, como se refere a fato passado, a perícia judicial de produtividade terá de ser *perícia indireta*.

PRECEDENTES JUDICIAIS

17. Alguns tribunais já atentaram para a peculiaridade do caso versado enquanto outros passam à margem da questão enfocada. A seguir seguem alguns precedentes dignos de menção:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CAUTELAR DE PRODUÇÃO ANTECIPADA DE PROVA. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. NULIDADES PROCESSUAIS POR AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO MPF. CERCEAMENTO DE DEFESA POR AUSÊNCIA DO CONTRADITÓRIO QUANTO AO LAUDO PERICIAL ELABORADO.

1. A presente cautelar tornou-se acessória à ação expropriatória, uma vez que o laudo aqui produzido fundamentou a sentença lá prolatada 2. Pela leitura da petição inicial, verifica-se o abjeto da ação não se resume a comprovar fatos existentes no momento da imissão na posse pelo INCRA, mas pretende discutir a produtividade do imóvel para fins de rechaçar a imissão na posse pela Autarquia. **3. Interposta dois anos após o decreto expropriatório, evidente que não pode buscar impedir a imissão da Autarquia, uma vez que a LC nº 76/93 disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária, prevendo contraditório especial e rito sumário.** 4. **É incabível medida cautelar para aferir fato passado, ainda mais quando o exame da produtividade após o decreto expropriatório pode se dar na própria ação de desapropriação.** 5. Resta maculada a prova nos autos pela ausência do contraditório e da ampla defesa. 6. Recurso conhecido e improvido. Remessa necessária tida por interposta e provida.” (TRF 2ª Região — 6ª Turma, AC 316667/ES, Rel. Des. Fed. Frederico Gueiros. Julgado em 08.09.2008 DJU de 30.09.2008) (grifamos)

18. O aresto realçado representa valioso precedente à defesa da Autarquia. No caso concreto, dentre outros argumentos, a perícia judicial foi anulada porque avaliou período de tempo em desacordo com a Lei nº 8.629/93, já que não respeitou o ano civil tomado como base para a perícia administrativa que fundamentou a desapropriação. Além da questão da contemporaneidade das perícias, o acórdão destacado aplicou o rito sumário da desapropriação, acolhendo o caráter preferencial e prejudicial da referida ação, a indeclinabilidade das providências da LC nº 76/93, o amplo caráter cognitivo da desapropriação que autoriza a discussão da produtividade no bojo desta ação (o que fundamenta a ausência de interesse de agir das ações conexas), além de ter vislumbrado

que a invalidação judicial posterior da desapropriação terá repercussão apenas na forma de pagamento, já que implicará a conversão da desapropriação-sanção para uma desapropriação indireta, com pagamento da indenização em dinheiro. Eis o que restou consignado em seu inteiro teor:

“A LC nº 73/93 disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Prevê contraditório especial e rito sumário, com prazos e providências pelo juiz da causa. Não é possível que prova pericial produzida sem o arrimo do contraditório seja considerada superior a todo o processo administrativo com laudo pelo INCRA, que não conseguiu ser impugnado pela via correta - ação anulatória supramencionada, ao decreto presidencial da declaração de interesse social e proposição da ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

É evidente que a ampla discussão necessária ao deslinde da justa avaliação do imóvel, inclusive no que se refere à sua produtividade, impõe que prova pericial deva ser produzida na ação de desapropriação quando certamente ocorrerá o confronto entre o trabalho do perito do Juízo e o laudo administrativo do INCRA, confronto que não se daria na cautelar, que não pode adentrar o mérito da perícia.

Também os e. STF e STJ já se pronunciaram no sentido de que a discussão sobre produtividade do imóvel pode se dar na contestação da ação expropriatória.

Por outro lado, nada pode alterar a verdade dos fatos ao tempo do laudo administrativo que respaldou o decreto expropriatório, de forma que não se fale em urgência, em perigo de descaracterização do imóvel, seja por invasões ou seja qualquer outro fator.

O que se verifica nos presentes autos é que a ação foi intentada dois anos após o decreto expropriatório e, por certo, o seu fim não é o de afastá-lo, mas somente avaliar o imóvel para fins da justa indenização, afastando o pagamento na forma de TDA's, o que deve se dar no processo expropriatório, conforme o comando legal, sob o amplo crivo do contraditório.

Aliás, se provada tempestivamente a produtividade, esta desconstituiria o ato expropriatório, tendo em vista que a Constituição proíbe a desapropriação de área produtiva.

Assim, penso que a admissão de produção antecipada de prova para apurar fato passado e encerrado (avaliar a produtividade do imóvel dois anos após a vistoria administrativa realizada pelo INCRA), a evidente violação do princípio do contraditório tanto nesta ação como na ação de desapropriação e a contrariedade aos dispositivos legais que regem o procedimento cautelar, impõem a reforma da sentença que homologou a prova pericial aqui produzida.

Como se não bastassem esses argumentos, a adoção da prova homologada nesses autos como prova pronta e definitiva a respaldar a decisão nos autos da ação de desapropriação, sem que ali fosse submetida ao regular crivo do contraditório, é de inegável arbitrariedade. Até porque, **a discussão sobre a produtividade do imóvel, após o decreto expropriatório, se destina**

apenas a fixar a forma de pagamento, razão porque deve-se ter cuidado redobrado com a legitimidade do laudo pericial produzido. Sobre esse aspecto, também, ausentes o *periculum in mora*, tendo em vista que, qualquer prova de produtividade deve ser reportar ao tempo do laudo administrativo e do decreto expropriatório, quando não havia notícias de invasões, como informa o expropriado.

Destarte, é de ser declarada a nulidade de toda a ação cautelar e da sentença que homologou a prova pericial aqui produzida e, em vista da pretensão deduzida na inicial, deve ser indeferida de plano, pela impropriedade da via eleita, acolhendo-se a argumentação principal do Ministério Público.” (grifamos)

19. O parecer do Ministério Público Federal no processo supramencionado trouxe ainda as seguintes considerações:

“... se a produtividade do imóvel para fins de desapropriação por interesse social, é aferida, nos termos da lei, quando da vistoria administrativa, é evidente que perícia realizada após o decreto expropriatório não pode ter tal finalidade. A aferição da produtividade. *In casu*, somente poderia ser feita por meio indireto - fotografias, filmagens, documentação, etc. - com o que incabível medida cautelar para aferir fato passado. A hipótese, pois, era de indeferimento parcial da inicial, no que toca ao pleito de aferição da produtividade. Se não tida como imprópria a via eleita, ao menos a finalidade de constatar produtividade para fins de ferir o cabimento de desapropriação para reforma agrária, é evidente que ausente o perigo da demora, pois se a perícia seria indireta, desnecessário era antecipar o trabalho do expert.

Neste caso, a hipótese era de indeferimento da inicial por ausência do *periculum in mora*”.

20. Na mesma trilha, vide outro acórdão do TRF 2ª Região:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL- AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO ACERCA DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL DESAPROPRIANDO NO BOJO DA AÇÃO DESAPROPRIATÓRIA - CONEXA AÇÃO DE CONHECIMENTO ONDE O PROPRIETÁRIO PRETENDE DECLARADA A PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL E, ASSIM, SUA INSUSCETIBILIDADE DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA - PROVA PERICIAL PRODUZIDA NO BOJO DA CONEXA AÇÃO DE CONHECIMENTO – INSUFICIÊNCIA E INSATISFATORIEDADE DO LAUDO PERICIAL- NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA PROVA.

- Partindo-se da premissa de que a ação de desapropriação ostenta amplo caráter cognitivo” (STF, Pleno, MS nº 22.698-MG), plenamente viável revela-se, sim, a produção, em sua sede, de prova pericial tendente a apurar o efetivo grau de produtividade do imóvel rural que se pretende desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária. - Na linha do entendimento firmado no Plenário do C. STF por oportunidade do Julgamento do

MS nº 22.698-MG, a aferição do efetivo grau de produtividade do imóvel rural que se pretende desapropriado constitui medida lícitamente comportada nos limites cognitivos objetivos da ação de desapropriação, não incorrendo, assim, em linha de princípio, no óbice jurídico – legal, inscrito no art. 9º, *caput*, da LC nº 76, de 06.07.1993, que exclui das matérias de interesse da defesa a impugnação do interesse social apenas declarado no Decreto do Presidente da República que instrumenta e viabiliza a deflagração da ação tendente à desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária. – Tramitando em conexão com a “ação de desapropriação” ação de conhecimento em que o proprietário pretende comprovar a efetiva produtividade de eu imóvel rural – indicado como “Grande Propriedade Improdutiva” em vistoria administrativa do INCRA -, plenamente lícita é, também, a utilização da prova pericial produzida por expert nomeado pelo Juízo nos autos da conexa ação de conhecimento como meio probatório para a firmação do convencimento judicial acerca dos fatos da própria demanda desapropriatória. - **Caso em que, apesar de propor um conjunto de critérios para a aferição mais específica da produtividade do imóvel rural desapropriando o laudo pericial elaborado em ação conexa o foi mediante referência à produtividade relativa ao período de 11/2003 a 01/2004. Enquanto que a Vistoria de levantamento de Dados e Informações tomou por referência a produtividade relativa ao período de 09/1999 a 08/2000. – Evidente a insuficiência e manifesta a insatisfatoriedade, pois, da prova pericial concretamente produzida, circunstância esta que indica, ou, mais, exige, no caso, que seja adequada e corretamente complementada aquela prova a fim de que o expert nomeado pelo Juízo, segundo todo o conjunto dos critérios avaliativos por ele propostos na peça técnica que elaborou, manifeste-se notadamente acerca (a) da comprovada e efetiva produção vegetal à época levada em consideração na vistoria administrativa elaborada pelo INCRA e (b) da comprovação e efetiva exploração pecuária à época levada em consideração na vistoria administrativa elaborada pelo INCRA. – Sentença anulada, de ofício, e determinado o retorno dos autos à Vara de origem a fim de que o MM. Juízo Federal a quo promova o regular prosseguimento do feito, com realização da prova pericial reputada, neste julgamento, imprescindível para a adequada resolução do mérito da causa. Prejudicados os recursos de apelação interpostos.” (TRF 2ª Região – 7ª Turma. AC 88162/RJ. Des. Fed. Sérgio Schwaitzer. Julgado em 04.07.2007. DJU de 01.08.2007) (grifamos)**

21. O TRF 3ª Região também já teve oportunidade de acolher a tese:

PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO NA POSSE DE IMÓVEL. DEFERIMENTO. AÇÃO CAUTELAR DE PRODUÇÃO DE PROVAS. SUSPENSÃO DA EXPROPRIATÓRIA NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGO 265. INCISO IV, LETRA “a” DO CPC. ININTERRUPTIBILIDADE DO PROCESSO EXPROPRIATÓRIO. ALEGAÇÕES NÃO COMPROVADAS, COMPETÊNCIA DA 1ª SEÇÃO DO TRIBUNAL FEDERAL REGIONAL 3ª REGIÃO. OBSERVÂNCIA DA Lei nº 8.629, de 25/02/03 E DA LC 76/93. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. AGRAVOS REGIMENTAIS PREJUDICADOS.

(...)

- A LC nº 76/93 disciplina o processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Prevê contraditório especial e rito sumário. De suas regras, extrai-se, como em qualquer ação expropriatória, a ininterruptibilidade de seu procedimento, com prazos e providências indeclináveis pelo juiz da causa, que, evidentemente, não se concilia como normas que prevejam sua suspensão à espera do julgamento de outra causa.

– De qualquer forma, seja porque proposta após ação expropriatória e a imissão da posse, seja porque a artigo 18 da LC nº 76/93 diz ser a expropriatória preferencial e prejudicial a outras ações, não se pode obstar a imperatividade do rito especial da expropriatória, que traduz no poder estatal para os fins da reforma agrária.

(...)

– Por fim, **a imissão na posse para o INCRA não vai inviabilizar o direito de defesa da agravante.** A discussão sobre a produtividade da Fazenda Progresso poderá operar-se tanto na ação que foi proposta como na expropriatória. **O tema reporta-se à situação do imóvel em 2001 e nada do que ocorrer a partir da imissão alterará a verdade sobre um fato passado.** Eventuais prejuízos, caso a desapropriação seja revertida, deverão ser demonstrados. Neste momento, à vista do que consta dos autos, em face da ininterruptibilidade do processo expropriatório, do fim coletivo que visa e em razão de a missão ter-se dado em 28/01/05, com a passível presença de famílias a serem assentadas, a decisão agravada dever mantida. (...)” (TRF 3ª Região - 5ª Turma. AG 226940/SP. Rel. Juiz André Nabarrete. Julgado em 24.05.2005) (grilamos)

22. A esses precedentes deve-se acrescentar a decisão proferida pelo Juiz da 7ª Vara Federal de Pernambuco no processo nº 2006.83.00.03283-0, a qual consta do MEMO/PGF/PFE/INCRA/PE/Nº 314/2008, que segue como anexo desta Nota Técnica.

CONCLUSÃO

23. Com base em tais argumentos, conclui-se que as Procuradorias Regionais do INCRA, bem como os órgãos de execução direta da PGF que detenham a representação judicial da Autarquia devem atentar para as situações retratadas, evitando que desapropriações venham a ser anuladas em função de perícias judiciais que tenham avaliado as condições de uso de determinado imóvel em período diverso daquele que foi objeto de apuração pela vistoria administrativa. **A condição de (im)produtividade é transitória.** Por essa razão, a única forma de se impugnar a razão fundante de uma desapropriação-sanção é demonstrar a existência de equívoco do laudo administrativo que concluiu pela improdutividade, o que só é possível afirmar se ambas as perícias (judicial e administrativa) forem contemporâneas. Por outro lado, como a questão da produtividade na época vistoria pelo INCRA (objeto da prova) será necessariamente um fato passado, a perícia judicial somente poderá ser feita por meios

indiretos. Uma simples vistoria no imóvel não será meio de prova suficiente, haja vista que com isso será possível apenas apurar a condição de uso atual, e não aquela contemporânea ao laudo administrativo.

24. Neste sentido, os Procuradores devem, primeiramente, impugnar na contestação a possibilidade de realização de prova direta, face à condição transitória do fator produtividade e da necessária contemporaneidade que deve existir entre as perícias, salientando que a prova de fato passado é ônus do impugnante, em face da presunção de legitimidade dos atos administrativos que reveste o laudo de vistoria e o Decreto declaratório do interesse social.

25. Se, não obstante, o juiz entender por realizar a vistoria, os quesitos formulados devem exigir que vistor oficial se manifeste expressamente sobre o estado de (im)produtividade do imóvel na mesma época em que o imóvel foi objeto de vistoria pelo INCRA, inclusive que requerendo que sua conclusão seja informada com base em documentação e dados da época. Deve o procurador federal indicar quesitos que vinculem o perito judicial a ter de demonstrar a existência de algum vício/erro no laudo da Autarquia.

26. Resta também demonstrado que, como a perícia judicial deverá se reportar a fato passado (e por essa razão deverá se realizar por meios indiretos), não será possível falar em *periculum in mora* para fundamentar ação cautelar de produção antecipada de prova ou mesmo a suspensão de ação de desapropriação, já que a perícia judicial não será prejudicada com a imissão na posse da Autarquia, tendo em vista que deverá apurar as condições de uso existentes na época em que o imóvel foi objeto de vistoria administrativa. Cabe assinalar que, ainda que seja difícil a prova de fato passado, o ônus da prova recai sobre o proprietário, autor da ação anulatória e questiona a classificação fundiária do imóvel, já que a alegação de produtividade é fato constitutivo de seu direito (art. 333, I, do CPC⁹). Reitere-se, neste aspecto, que o processo administrativo transcorreu sob o crivo do contraditório e ampla defesa e é revestido de presunção de legitimidade.

27. As questões retratadas devem fundamentar a impugnação de decisões que não considerem a necessária contemporaneidade das perícias, com a atenção para o necessário prequestionamento dos dispositivos legais e constitucionais necessários reportados anteriormente.

28. Ante tais considerações, submete-se a presente Nota Técnica à apreciação de Vossa Senhoria, sugerindo, em caso de aprovação, seu encaminhamento a todas as Superintendências Regionais, com cópia para as respectivas Procuradorias Regionais, assim como à Procuradoria-Geral Federal, no exercício da coordenação e orientação técnica que compete à PFE/INCRA quanto à definição das teses jurídicas e orientações processuais relacionados a matéria específica de atividade fim da Autarquia, pelos termos do art. 2º, § 1º, I, da Portaria/PGF/nº 530/2007, de 13 e julho de 2007, para que também as Procu-

9 - Nota de atualização: o dispositivo legal em comento corresponde, atualmente, ao art. 373, I, do Novo Código de Processo Civil.

radorias Federais e as Procuradorias Regionais Federais com representação judicial da Autarquia, além da Adjuntoria de Contencioso da PGF, passem a adotar a presente Nota Técnica na defesa dos interesses da Reforma Agrária.

À superior consideração.

Brasília, 27 de julho de 2009.

BRUNO RODRIGUES ARRUDA E SILVA

Coordenador- Geral Agrário da PFE/INCRA

Procurador Federal

DESPACHO PFE/INCRA/nº 180/2009

Aprovo a NOTA TÉCNICA/G/PFE/INCRA Nº 03/2009, por seus próprios fundamentos e adoto as recomendações nela constantes. Encaminhe-se cópia desta Nota Técnica a todas as Procuradorias Regionais e Divisões de Obtenção das Superintendências Regionais do INCRA, e ainda à Procuradoria-Geral Federal, no exercício da coordenação e orientação técnica que compete a esta PFE/INCRA (art. 2º, §1º, I, da Portaria/PGF/nº530/2007) para conhecimento e adoção das recomendações nela contidas.

GILDA DINIZ DOS SANTOS

Procuradora-Chefe da PFE/INCRA

ACÓRDÃO NA APELAÇÃO **Nº 0804835-55.2017.4.05.8300 DO TRF DA 5ª REGIÃO**

PROCESSO Nº: 0804835-55.2017.4.05.8300 - APELAÇÃO

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

APELADO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA e outro

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Edilson Pereira Nobre Junior - 4ª Turma

JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): Juiz(a) Federal Ara Carita Muniz Da Silva

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. CRIAÇÃO DE BANCO DE DADOS PELO INCRA PARA DAR CUMPRIMENTO AO ARTIGO 2º, §7º DA LEI Nº 8.629 - 73. ATO COMPLEXO QUE NÃO DEPENDE SOMENTE DA AUTARQUIA. EXIGÊNCIA DE SENTENÇA FINAL COM TRÂNSITO EM JULGADO PARA INCLUSÃO EM CADASTRO. ARTIGO 6º, IX DA NORMA DE EXECUÇÃO 45/2005 DO INCRA. HARMONIA COM O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. Hipótese em que o Ministério Público Federal busca provimento jurisdicional que condene o INCRA em obrigação de fazer concernente à implantação de um banco de dados em desfavor de pessoas direta ou indiretamente envolvidas em conflito fundiário, para fins de cumprimento do disposto no artigo 2º, §7º da Lei nº 8.629/93, independentemente da existência de sentença final transitada em julgado.

2. Da leitura do dispositivo legal supramencionado não se observa a imposição da criação de tal cadastro, sendo intuitivo que se trata de ato complexo, com o pressuposto de participação de outros entes públicos, de esferas diversas, para o fim de compartilhamento de informações, como bem enfatizou a sentença. Demais disso, com fito de dar efetividade à previsão normativa, pode a entidade autárquica perfeitamente se utilizar do cadastro da Lei 12.681/2012, a qual disciplina o Sistema Nacional de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, que reúne as informações necessárias ao propósito almejado.

3. Igualmente, não se pode olvidar que o conteúdo da lei em questão há de ser interpretado com supedâneo no princípio da presunção de inocência. Não é irrelevante que a Constituição Federal proíba a aplicação de qualquer espécie de sanção ou de outra medida gravosa à esfera jurídica do indivíduo que dependa de juízo de culpabilidade ainda não definitivo.

4. Nesse sentido, relevante se mostra o entendimento do Supremo Tribunal Federal, relativo a concursos públicos, que estende a presunção de inocência para além do campo penal.

Precedente: (STF, AgR no ARE 655.179, rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 17/11/2016).

5. Portanto, não há qualquer irregularidade no artigo 6º, IX, da Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, do INCRA, que exige a presença de sentença final transitada em julgado como condição necessária à inclusão do cidadão no referido banco de dados. Longe disso, tal previsão guarda harmonia com a própria Lei Maior.

6. Apelação desprovida.

RELATÓRIO

O Exmº. Sr. Desembargador Federal EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR (Relator): Trata - se de apelação interposta em face de sentença prolatada em ação civil pública, a qual julgou improcedente pedido referente à criação de banco de dados, de abrangência nacional, para fins de cumprimento do disposto no artigo 2º, §7º, da Lei nº 8.629/93, sem a restrição da Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, do INCRA.

Alega o apelante, em síntese, que há necessidade da criação de um banco de dados nacional que relacione os excluídos do programa de reforma agrária e critérios que devem ser considerados para inclusão no referido cadastro. Sustenta que o artigo 2º, §7º, da Lei nº 8.629/93 nada fala a respeito da necessidade de condenação penal transitada em julgado para criação do registro. Aduz que a interpretação do feita pelo INCRA da expressão “maus antecedentes” vai de encontro a entendimentos do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça. Por fim, defende a condenação da parte apelada em danos morais coletivos.

Em contrarrazões, afirma a apelada que inexistem critérios para a criação do cadastro previsto na Lei nº 8.629/93. Argumenta que a autarquia observou as garantias constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Defende a legalidade e constitucionalidade da Norma de Execução 45/2005. Aduz que um banco de dados como esse necessitaria da colaboração de outras instituições.

Também em contrarrazões, a Defensoria Pública da União, na qualidade de assistente litisconsorcial, sintetiza os seguintes argumentos: incompatibilidade do pedido do Ministério Público Federal com a competência institucional do INCRA, tendo em vista a necessidade de atuação conjunta com outros entes públicos; ausência de critérios para a criação do cadastro previsto na retromencionada lei; inexistência de danos morais coletivos.

É o relatório.

VOTO

O Exmº. Sr. Desembargador Federal EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR (Relator):

Na hipótese, o Ministério Público Federal busca provimento jurisdicional que condene o INCRA em obrigação de fazer concernente à implantação de um banco de dados em desfavor de pessoas direta ou indiretamente envolvidas em conflito fundiário, para fins de cumprimento do disposto no artigo 2º, §7º da Lei nº 8.629/93.

Inicialmente, convém destacar que da leitura do dispositivo legal supramencionado não se observa a imposição da criação de tal cadastro, sendo intuitivo que se trata de ato complexo, com o pressuposto de participação de outros entes públicos, de esferas diversas, para o fim de compartilhamento de informações, como bem enfatizou a sentença. Demais disso, com o fito de dar efetividade à previsão normativa, pode a entidade autárquica perfeitamente se utilizar do cadastro da Lei 12.681/2012, a qual disciplina o Sistema Nacional de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP, que reúne as informações necessárias ao propósito almejado.

Igualmente, não se pode olvidar que o conteúdo da lei em questão há de ser interpretado com supedâneo no princípio da presunção de inocência. Não é irrelevante que a Constituição Federal proíba a aplicação de qualquer espécie de sanção ou de outra medida gravosa à esfera jurídica do indivíduo que dependa de juízo de culpabilidade ainda não definitivo.

Nesse sentido, relevante se mostra o entendimento do Supremo Tribunal Federal, relativo a concursos públicos, que estende a presunção de inocência para além do campo penal.

Precedente: (STF, AgR no ARE 655.179, rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 17/11/2016).

Portanto, não há qualquer irregularidade no artigo 6º, IX, da Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, do INCRA, que exige a presença de sentença final transitada em julgado como condição necessária à inclusão do cidadão no referido banco de dados. Longe disso, tal previsão guarda harmonia com a própria Lei Maior.

Por fim, observo que o apelante requer em sua apelação a condenação da parte recorrida por dano moral coletivo. Entretanto, apesar de ter feito menção ao tema em sua petição, não consta em sua inicial pedido nesse tocante, sendo - lhe defeso alterar os limites da lide no momento atual, sob pena de inovação na seara recursal.

Com essas considerações, **NEGO PROVIMENTO** à apelação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo tombado sob o número em epígrafe, em que são partes as acima identificadas, acordam os Desembargadores Federais da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em sessão realizada nesta data, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas que integram o presente, por unanimidade, **NEGAR PROVIMENTO** à apelação, nos termos do voto do Relator.

Recife (PE), 12 de junho de 2018 (data do julgamento).

CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO COM BAIXA À VARA DE ORIGEM/ARQUIVAMENTO

Certifico que o r. acórdão e/ou decisão terminativa proclamado(a) neste feito não foi objeto de recurso, razão pela qual certifico o trânsito em julgado da demanda aos 07/08/2018. O referido é verdade. Recife, 13/08/2018 (data da baixa do processo à Vara de origem/ou arquivamento (nos casos de processos originários do TRF5)).

José Ricardo da Silva - Técnico Judiciário.

Processo: **0804835 - 55.2017.4.05.8300**

Assinado eletronicamente por: 18081314354411700000011 994929

JOSE RICARDO DA SILVA - Diretor de Secretaria

Data e hora da assinatura: 13/08/2018 14:35:44

Identificador: 4050000.12015113

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.trf5.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

DECRETO Nº 9.311, DE 15 DE MARÇO DE 2018

Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a seleção das famílias candidatas a beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, a verificação das condições de permanência das famílias beneficiárias no Programa, a regularização das ocupações dos projetos de assentamento, a titulação provisória e definitiva das parcelas concedidas e a destinação de áreas remanescentes a projetos de assentamento.

Art. 2º Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias.

Parágrafo único. No âmbito da administração pública federal, o PNRA será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, a quem compete promovê-lo em articulação com os demais órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, federal, distrital, estadual e municipal, responsáveis pelas políticas públicas complementares e necessárias à efetivação do Programa.

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - unidade familiar - família composta pelos titulares e demais integrantes, que explore ou se proponha a explorar conjuntamente uma parcela da reforma agrária, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos ou por outros bens e serviços;

II - renda familiar mensal per capita - valor total dos rendimentos mensais da unidade familiar, dividida pelo número de seus integrantes;

III - agricultor ou trabalhador rural - pessoa que pratique atividade agrícola ou não agrícola no meio rural;

IV - família em situação de vulnerabilidade social - família que esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

V - acampamento - conjunto de famílias em situação de vulnerabilidade social, habitantes de uma mesma localidade, que demandem ações do Incra para sua inclusão

no PNRA, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal na condição de acampados;

VI - projeto de assentamento - unidade territorial destinada ao assentamento de famílias de agricultores ou trabalhadores rurais criada ou reconhecida pelo Incra;

VII - família beneficiária - unidade familiar selecionada e homologada na relação de beneficiários do projeto de assentamento; e

VIII - família assentada - unidade familiar homologada na relação de beneficiários do projeto de assentamento que tenha firmado contrato de concessão de uso ou, quanto a reconhecimento de projeto que não tenha sido criado pelo Incra, documento equivalente.

CAPÍTULO I

DA SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Art. 4º A seleção das famílias candidatas do PNRA será realizada por projeto de assentamento, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes.

Art. 5º O processo de seleção inicia-se com a publicação de edital de seleção para chamamento dos interessados, seguido de inscrição da unidade familiar perante o Incra, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento.

Art. 6º A inscrição poderá ser feita por qualquer interessado de forma individual, que indicará os titulares e os demais integrantes da unidade familiar candidata.

Parágrafo único. Para candidatar sua família a beneficiária do PNRA, o interessado deverá estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos termos do disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

Art. 7º Não poderá ser selecionado como beneficiário do PNRA e terá indeferida sua inscrição, quem na data da inscrição para a seleção:

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II - tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário, sem consentimento do seu órgão executor;

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel para o qual ocorre a seleção e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V - for menor de dezoito anos, não emancipado na forma da lei civil; ou

VI - auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou a um salário mínimo *per capita*.

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do *caput* se aplicam aos cônjuges e companheiros, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge separado judicialmente ou de fato que não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do *caput*.

§ 2º Na hipótese de alteração da composição da unidade familiar por inclusão de novo integrante cônjuge ou companheiro de beneficiário já homologado, não será necessária nova verificação dos requisitos de elegibilidade.

§ 3º A vedação de que trata o inciso I do *caput* não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pela unidade familiar.

§ 4º Para fins do disposto no § 3º, são considerados como de interesse comunitário as atividades e os serviços prestados nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

Art. 8º Desde que não se enquadre nos impedimentos previstos no art. 7º, poderá ser beneficiário do PNRA o candidato que exerça mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa se for comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração da parcela pela unidade familiar.

Art. 9º A classificação dos candidatos que tiverem suas inscrições deferidas será feita por projeto de assentamento, observada, sucessivamente, a preferência:

I - ao desapropriado, ao qual será assegurada preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização paga pela desapropriação;

II - a quem trabalhe no imóvel desapropriado, na data da vistoria de classificação e aferição do cumprimento de sua função social, como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário, conforme identificação expressa no Laudo Agrônomico de Fiscalização do Incra;

III - ao trabalhador rural desintrusado de outra área, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidade de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público, localizada no mesmo Município do projeto de assentamento para o qual se destina a seleção;

IV - ao trabalhador rural sem terra em situação de vulnerabilidade social inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal que não se enquadre nas hipóteses dos incisos I, II e III;

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho análogo à escravidão, identificado pelo Ministério do Trabalho;

VI - a quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário em outros imóveis rurais; e

VII - ao ocupante de área inferior à fração mínima do parcelamento.

§ 1º Fica assegurada a participação das pessoas com deficiência no PNRA, desde que comprovada a capacidade de exploração agrícola pela unidade familiar.

§ 2º O aposentado por invalidez que auferir renda de até três salários mínimos mensais poderá ser beneficiário do PNRA desde que comprovada a capacidade de exploração agrícola pela unidade familiar.

Art. 10. Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 7º.

Parágrafo único. Serão consideradas ambientalmente diferenciadas as seguintes modalidades de projetos:

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

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

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

Art. 11. Na hipótese de projeto de assentamento reconhecido pelo Incra, de unidades de conservação de uso sustentável e de territórios quilombolas, a inclusão das unidades familiares como beneficiárias do PNRA se restringirá à verificação das vedações constantes do art. 7º.

Art. 12. Caberá ao Incra, respeitada a ordem de preferência estabelecida no art. 9º, classificar os candidatos a beneficiários do PNRA, segundo os seguintes critérios e respectiva pontuação:

I - unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho - até o limite de dez pontos;

II - unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize o projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes - até o limite de dez pontos;

III - unidade familiar chefiada por mulher - cinco pontos;

IV - unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes - até o limite de quinze pontos, graduados conforme a proximidade do imóvel;

V - unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente no mesmo projeto de assentamento para

o qual se destina a seleção - até o limite de dez pontos;

VI - unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados - até dez pontos;

VII - tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar - até dez pontos; e

VIII - unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica, até o limite de dez pontos, graduados conforme a faixa de renda.

§ 1º As unidades familiares que, em 22 de dezembro de 2016, por força de contrato de comodato ou em decorrência de situação equivalente, residam ou estejam ocupando o imóvel a ser destinado ao projeto de assentamento, respeitada a ordem de preferência do art. 19 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, terão prioridade na classificação de que trata este artigo.

§ 2º As pontuações previstas neste artigo são cumulativas e serão atribuídas conforme disciplinado pelo Incra.

§ 3º Considera-se a unidade familiar chefiada por mulher aquela em que, independentemente do estado civil, a mulher seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes.

§ 4º Na hipótese de empate, terá preferência a unidade familiar candidata chefiada pela pessoa mais velha.

Art. 13. O processo de seleção transcorrerá de forma pública, com o registro dos atos em autos formalizados com essa finalidade específica e a publicação dos atos decisórios no sítio eletrônico do Incra.

§ 1º O edital de abertura de seleção será publicado no sítio eletrônico do Incra e afixado na sede da unidade do Incra responsável pela seleção, com antecedência mínima de trinta dias do início das inscrições, e informará o projeto de assentamento a que se destina, o Município de sua localização, a quantidade de vagas disponíveis, o prazo para as inscrições e a discriminação das fases do processo seletivo, incluídos os prazos para interposição de recurso.

§ 2º Além da publicação prevista no § 1º, é obrigatória a divulgação do edital no Município em que será instalado o projeto de assentamento e nos Municípios limítrofes, em pelo menos uma das seguintes formas:

I - publicação em jornal;

II - anúncio em estação de rádio; ou

III - afixação do edital em órgão público municipal, sindicato de trabalhadores rurais, empresa de assistências técnicas ou cooperativas.

§ 3º O prazo de inscrição será de, no mínimo, quinze dias e, no máximo, trinta dias, conforme as particularidades da região da seleção.

§ 4º Os atos decisórios ou informativos serão publicados no sítio eletrônico do Incra, para possibilitar aos interessados o conhecimento das decisões e eventual apresentação de recurso.

§ 5º Compete ao Incra definir as instâncias decisórias e recursais do processo de seleção.

Art. 14. O processo de seleção será finalizado com a publicação da lista das famílias selecionadas por ordem de classificação, para homologação da unidade familiar no sistema informatizado do Incra, na Relação de Famílias Beneficiárias do projeto de assentamento.

§ 1º A Relação de Famílias Beneficiárias constitui a lista única de beneficiários do PNRA por projeto de assentamento e será mantida no sítio eletrônico do Incra.

§ 2º Na hipótese de a capacidade do projeto de assentamento não atender todas as famílias selecionadas, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, contado da data de sua divulgação no sítio eletrônico do Incra.

§ 3º A lista dos candidatos excedentes a que se refere o § 2º será atendida de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, de abandono ou de reintegração de posse das parcelas ao Incra.

CAPÍTULO II

DA VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE PERMANÊNCIA DO BENEFICIÁRIO NO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E DAS OCUPAÇÕES DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO

Art. 15. As condições de permanência do beneficiário no PNRA constarão do Contrato de Concessão de Uso - CCU, do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e do Título de Domínio - TD e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar:

I - explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016;

II - não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros;

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente;

IV - observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para projeto de assentamento;

V - firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme disciplinado pelo Incra; e

VI - cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

Art. 16. As obrigações previstas no art. 15 e outras expressamente constantes do CCU, do CDRU e do TD possuem natureza de condição resolutiva.

§ 1º As cláusulas resolutivas constantes do CDRU ou do TD vigorarão pelo prazo mínimo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente que comprove a exploração do lote após a homologação, e somente se extinguem após o transcurso do prazo e a realização do pagamento integral.

§ 2º Antes da resolução do CCU, do CDRU ou do TD, será dada oportunidade ao assentado de adimplir a cláusula descumprida, conforme previsto neste Decreto.

§ 3º Comprovado o descumprimento de condição resolutiva, o CCU, o CDRU ou o TD será rescindido, com imediato retorno da parcela ao Incra, por meio de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 17. O Incra promoverá, periodicamente, a atualização cadastral das famílias beneficiárias.

§ 1º O assentado que constar no contrato como responsável pelo pagamento da parcela fica obrigado a promover atualização cadastral da unidade familiar a cada dois anos, sob pena de bloqueio da condição de assentado.

§ 2º A atualização cadastral prevista neste dispositivo será processada preferencialmente por meio eletrônico, conforme disciplinado pelo Incra.

§ 3º Para a realização da atualização cadastral, o Incra poderá celebrar acordos de cooperação, convênios ou outros instrumentos congêneres com órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal e utilizar dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, nos termos do disposto na Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

Art. 18. O Incra verificará, de ofício ou por provocação, as condições da permanência do beneficiário no PNRA e das eventuais ocupações irregulares em áreas localizadas em projetos de assentamento e emitirá relatório circunstanciado que identifique e caracterize a situação encontrada nas áreas vistoriadas.

§ 1º As ações previstas no *caput* serão realizadas diretamente pelo Incra ou indiretamente, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal ou por meio dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, nos termos do disposto na Lei nº 12.188, de 2010.

§ 2º Os relatórios circunstanciados serão utilizados para fins de regularização da ocupação, retomada da parcela, titulação e outras finalidades institucionais.

§ 3º O procedimento administrativo de supervisão ocupacional será disciplinado pelo Incra, com definição das instâncias decisória e recursal, com adoção preferencial de notificação eletrônica dos interessados.

§ 4º Desde que compatível com a exploração direta da parcela pelo indivíduo assentado ou pela unidade familiar beneficiada, não perderá a condição de beneficiário do PNRA aquele que:

I - passar a ocupar cargo, emprego ou função pública remunerada;

II - se tornar proprietário de outro imóvel rural;

III - se tornar proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; ou

IV - passar a auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo *per capita*.

Art. 19. Identificada ocupação ou exploração em projeto de assentamento por unidade familiar não beneficiária do PNRA, deverá o Incra notificá-la para que imediatamente desocupe a área e cesse a exploração, sem prejuízo de eventual responsabilização nas esferas cível e penal.

§ 1º Na hipótese de constatação da ocupação de lote em projeto de assentamento por unidade familiar não beneficiária do PNRA com possibilidade de regularização na forma do art. 21, o ocupante será notificado para, no prazo de quinze dias, apresentar pedido de regularização acompanhado da documentação pertinente ou desocupar imediatamente a parcela.

§ 2º Apresentado o pedido de regularização, até a decisão final, ficarão sobrestadas medidas relativas à reintegração de posse ou à desocupação da parcela.

§ 3º Na hipótese de não ser apresentado o pedido de regularização no prazo previsto no § 1º ou do seu indeferimento, o Incra adotará as providências administrativas ou judiciais para reintegração de posse da parcela.

§ 4º Não sendo possível a regularização ou indeferido o pedido de regularização, o Incra declarará o perdimento das benfeitorias úteis e necessárias por terem sido feitas de má-fé e apurará eventuais danos ambientais e perdas e danos em razão da utilização irregular da área.

Art. 20. Na hipótese de descumprimento de cláusula contratual constante do CCU, do CDRU ou do TD, o beneficiário será notificado para adimplir a cláusula descumprida, em prazo fixado administrativamente conforme a natureza da irregularidade, sob pena de rescisão contratual ou de invalidação do título e reintegração de posse da parcela ao Incra.

Parágrafo único. Enquanto não regularizada sua situação, o beneficiário não poderá receber crédito de instalação ou ser beneficiado por outras políticas públicas do PNRA, restando bloqueada sua condição de assentado.

Art. 21. A pedido do interessado ou mediante atuação de ofício, a ocupação de parcela sem autorização do Incra em projetos de assentamento criados até 22 de dezembro de 2014 poderá ser regularizada, até o limite de quatro módulos fiscais, atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - início da ocupação e da exploração da parcela pelo interessado em data anterior a 22 de dezembro de 2015;

II - inexistência de interessados na parcela constantes da lista dos candidatos excedentes para o projeto de assentamento;

III - observância, pelo interessado, dos requisitos de elegibilidade do PNRA; e

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de celebração de novo CCU, dos débitos relativos ao crédito de instalação reembolsável concedido ao beneficiário anterior.

§ 1º Será celebrado CCU nos termos do art. 25, se atendidos, no momento do requerimento, os requisitos de que trata *caput*.

§ 2º É considerado reembolsável o crédito de instalação recebido por qualquer beneficiário anterior ao ocupante que está sendo regularizado na parcela e não remetidos na forma do art. 3º da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.

Art. 22. Os lotes vagos em projetos de assentamento em decorrência de desistência, de abandono ou retomada serão destinados aos interessados de que trata o § 3º do art. 14.

Parágrafo único. Esgotada a lista dos candidatos excedentes ou expirada sua validade, será instaurado novo processo de seleção por projeto de assentamento, para os lotes vagos ou que vagaram no prazo de dois anos.

Art. 23. Na hipótese de desistência, de rescisão ou de resolução do CCU, do CDRU ou do TD, caberá ao Incra indenizar o beneficiário pelas benfeitorias úteis e necessárias feitas de boa-fé.

§ 1º Para os fins deste Decreto, consideram-se de boa-fé as benfeitorias feitas pelo assentado na parcela durante a vigência do instrumento de titulação.

§ 2º A rescisão ou a resolução do CCU, do CDRU ou do TD não afasta a responsabilidade contratual assumida pelo beneficiário em relação ao crédito de instalação recebido ou a outras políticas públicas acessadas em decorrência do PNRA.

CAPÍTULO III

DA TITULAÇÃO PROVISÓRIA E DEFINITIVA

Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada:

I - em caráter provisório, por meio de CCU gratuito; e

II - em caráter definitivo, por meio de:

a) CDRU gratuito; ou

b) TD oneroso ou gratuito

§ 1º O instrumento de titulação, provisório ou definitivo, poderá ter como objeto área descontínua.

§ 2º A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser:

I - individual;

II - individual, com fração ideal de área coletiva; ou

III - coletiva, com fração ideal.

§ 3º O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica.

§ 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra.

Art. 25. O CCU, instrumento celebrado entre o Incra e o beneficiário imediatamente após a homologação da seleção, é inegociável e autoriza de forma provisória, segundo suas cláusulas, o uso e a exploração do imóvel e o acesso às demais políticas do PNRA.

Parágrafo único. O CCU será celebrado sem prazo determinado e sua vigência findará com a titulação definitiva ou com a sua rescisão nos termos previstos neste Decreto.

Art. 26. O CCU é transferível, a qualquer tempo, por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA e assumam as obrigações constantes do instrumento, vedado o fracionamento do lote.

§ 1º Na hipótese de haver mais de um herdeiro interessado, a transferência da concessão objeto do CCU se dará na forma de condomínio.

§ 2º O Incra revogará o CCU, providenciará a reintegração de posse do lote e poderá indenizar as benfeitorias de boa-fé, nas hipóteses de:

I - não haver herdeiro ou legatário que preencha os requisitos de elegibilidade do PNRA; ou

II - haver herdeiro ou legatário que preencha os requisitos de elegibilidade do PNRA, que, no entanto, não queira ou não possa assumir as obrigações constantes do CCU.

§ 3º Dissolvida a sociedade conjugal, se, a critério do Incra, não for possível o fracionamento do lote, a mulher terá preferência para permanecer no imóvel e assumir os direitos e as obrigações decorrentes do CCU, exceto na hipótese de o homem ficar com a guarda dos filhos menores.

§ 4º A transferência de que trata o *caput* será processada administrativamente pelo Incra.

Art. 27. É possível a rescisão unilateral do CCU, por desistência formalmente apresentada pelo beneficiário ao Incra.

Parágrafo único. A reintegração de posse do lote ao Incra, a transferência para novo beneficiário e o eventual pagamento de indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias feitas de boa-fé serão realizados administrativamente pelo Incra.

Art. 28. A transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, será efetuada posteriormente:

I - ao registro da área em nome do Incra ou da União;

II - à realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais e do georreferenciamento e certificação do perímetro do assentamento;

III - ao cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado; e

IV - à atualização cadastral do assentado.

Art. 29. Nos projetos de assentamento criados até 22 de dezembro de 2014, o Incra poderá conferir o CDRU ou o TD das áreas aos assentados mesmo que tenha havido desmembramento ou remembramento de parcelas após a concessão de uso, desde que:

I - o desmembramento ou o remembramento tenha ocorrido até 22 de dezembro de 2014;

II - a área a ser titulada não seja superior a quatro módulos fiscais;

III - o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel rural a qualquer título, exceto o já titulado pelo Incra no assentamento; e

IV - o beneficiário preencha os requisitos de elegibilidade estabelecidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

§ 1º O beneficiário titulado nos termos deste artigo não fará jus a crédito de instalação.

§ 2º Os títulos concedidos nos termos deste artigo são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de sua expedição.

Art. 30. O CDRU é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, o direito real de uso condicionado à exploração rural de imóvel da reforma agrária ao beneficiário.

Art. 31. A concessão objeto do CDRU é inegociável por ato inter vivos durante o período de dez anos, contado da data de celebração do CCU ou de outro instrumento equivalente que comprove o início de exploração da parcela após a homologação.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de dez anos, cumpridas as condições resolutivas e com anuência do Incra, a concessão do direito real de uso poderá ser negociada por ato inter vivos, desde que o adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote ou a incorporação a outro imóvel rural que resulte em área final que ultrapasse quatro módulos fiscais.

Art. 32. A CDRU é transferível, antes do prazo de dez anos, por sucessão legítima ou testamentária, desde que os herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote.

§ 1º Na hipótese de sucessão legítima ou testamentária da concessão objeto de CDRU pendente de cumprimento das cláusulas resolutivas, os herdeiros assumirão as obrigações constantes do instrumento titulatário.

§ 2º Na hipótese de haver mais de um herdeiro interessado, a transferência da concessão objeto do CDRU se dará na forma de condomínio.

§ 3º O Incra revogará a CDRU, providenciará a restituição da posse do lote e poderá indenizar benfeitorias úteis e necessárias feitas de boa-fé, nas hipóteses de:

I - não haver herdeiro ou legatário que preencha os requisitos de elegibilidade do PNRA; ou

II - haver herdeiro ou legatário que preencha os requisitos de elegibilidade do PNRA, que, no entanto, não queira ou não possa assumir as obrigações constantes do CDRU.

§ 4º Dissolvida a sociedade conjugal, se, a critério do Incra não for possível o fracionamento do lote, a mulher terá preferência para permanecer no imóvel e assumir os direitos e as obrigações decorrentes do CDRU, exceto na hipótese de o homem ficar com a guarda dos filhos menores.

§ 5º A transferência de que trata o *caput* será processada administrativamente pelo Incra.

§ 6º A cada transferência de titularidade da concessão objeto do CDRU, será cobrado pelo Incra a quantia correspondente a cinco por cento sobre o valor da pauta de valores para fins de titulação.

Art. 33. O titular da concessão objeto do CDRU poderá, a qualquer tempo, optar por convertê-lo em TD, sem prejuízo na contagem do prazo de inegociabilidade, cujo valor da alienação será calculado na forma estabelecida no art. 38.

Art. 34. O TD é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel da reforma agrária ao beneficiário e é inegociável durante o período de dez anos.

Art. 35. Nos projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, a alienação de propriedade objeto de TD de lotes de até um módulo fiscal será gratuita.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de dez anos a que se refere o art. 34 e cumpridas as condições resolutivas, a propriedade objeto do TD é negociável por ato inter vivos, vedada a incorporação da área titulada a outro imóvel rural cuja área final ultrapasse quatro módulos fiscais.

Art. 36. Durante a vigência das cláusulas resolutivas, a propriedade objeto do TD é transferível por sucessão legítima ou testamentária.

Parágrafo único. Na hipótese de sucessão legítima ou testamentária da propriedade objeto de TD pendente de cumprimento das cláusulas resolutivas, os herdeiros assumirão as obrigações constantes do instrumento titulatário.

Art. 37. Além das medidas judiciais cabíveis, o Incra poderá pleitear administrativamente a nulidade da alienação feita em desacordo com o disposto no art. 22, § 1º, da Lei nº 8.629, de 1993, perante a Corregedoria-Geral de Justiça competente, a quem caberá decidir pela declaração de nulidade, nos termos do disposto no art. 214 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Art. 38. O valor da alienação na TD considerará a área total do lote em módulos

fiscais e será estabelecido, entre dez por cento até o limite de trinta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, nos seguintes termos:

I - até um módulo fiscal - dez por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária; e

II - acima de um até quatro módulos fiscais - será estabelecido entre dez por cento e trinta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, conforme a fórmula e os coeficientes estabelecidos no Anexo I e no Anexo III, respectivamente.

§ 1º A pauta de valores referida no *caput* será elaborada com base no valor médio dos imóveis avaliados pelo Incra para fins de obtenção de terras em uma mesma região e o valor mínimo será equivalente a setenta e cinco por cento do valor médio e o valor máximo, equivalente a cento e vinte e cinco por cento do valor médio, conforme disciplinado pelo Incra.

§ 2º A pauta de valores terá validade de um ano e será atualizada anualmente pelo Incra até o final do primeiro trimestre, com base nas avaliações realizadas nos vinte anos anteriores, corrigidas monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E.

§ 3º Na hipótese do lote ser maior do que um módulo fiscal, não será concedida a gratuidade prevista no art. 35.

§ 4º Em áreas localizadas em mais de um Município cujos valores mínimos da pauta de valores para fins de titulação sejam diversos, prevalecerá o menor valor.

§ 5º Os TD expedidos sob a vigência de norma anterior, com cláusulas adimplidas ou não, poderão ter seus valores reenquadrados de acordo com o previsto neste artigo, mediante requerimento do beneficiário, no prazo de cinco anos, contado da data de publicação deste Decreto, vedada a restituição de valores já pagos, ainda que excedam o valor devido após o reenquadramento.

§ 6º O reenquadramento previsto no § 5º não implica cancelamento do TD já expedido, hipótese em que será firmado termo aditivo.

§ 7º Para fins do reenquadramento, o valor já comprovadamente pago será atualizado monetariamente pelo IPCA-E.

Art. 39. O pagamento do TD será efetuado à vista ou a prazo, em prestações anuais e sucessivas, amortizáveis em até vinte anos, incluída a carência de três anos, conforme valor mínimo de parcela a ser estabelecido pelo Incra.

§ 1º Para pagamento à vista, será concedido desconto de vinte por cento sobre o valor atualizado do título desde que efetuado dentro no prazo de cento e oitenta dias, contado da data da do recebimento do título ou do termo aditivo, na hipótese de reenquadramento.

§ 2º Sobre o valor das parcelas anuais incidirá taxa de juros de um por cento ao ano.

§ 3º Na hipótese de atraso no pagamento da prestação anual, sobre o seu valor vencido incidirão juros de mora de cinco décimos por cento ao mês, além da atualização monetária de um por cento ao ano.

§ 4º As condições de pagamento, carência e encargos financeiros estabelecidos neste artigo serão aplicadas aos TD já outorgados cujos prazos de carência ainda não tenham expirado, desde que solicitado pelo beneficiário, hipótese em que será firmado termo aditivo.

Art. 40. O inadimplemento da obrigação de pagamento nos prazos estipulados no TD constitui em mora o beneficiário.

§ 1º O beneficiário poderá purgar a mora e evitar a rescisão do TD e a reversão da posse e da propriedade do imóvel ao Incra por meio do pagamento da parcela em atraso, acrescida de multa e encargos, no prazo máximo de um ano, contado do vencimento da prestação inadimplida.

§ 2º Encerrado o prazo previsto no § 1º sem a purgação da mora, o Incra adotará as providências necessárias à rescisão do TD e reversão da posse e propriedade da parcela titulada.

§ 3º Ainda que não purgada a mora na forma prevista no § 1º, o Incra poderá receber pagamentos referentes a, no máximo, três prestações inadimplidas consecutivas ou cinco alternadas, desde que se ateste a utilidade da prestação e a inexistência de interesse social na reversão da posse e da propriedade do imóvel ao Incra.

Art. 41. Verificado o cumprimento das cláusulas resolutivas na forma disciplinada pelo Incra e comprovada a quitação do valor relativo ao TD, o Incra emitirá certidão de baixa das condições resolutivas, que deverá ser averbada no registro de imóveis.

Parágrafo único. O inadimplemento de crédito de instalação não obsta a emissão da certidão de baixa das condições resolutivas do TD, que será cobrado de acordo com o disposto no art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Art. 42. Fica o Incra autorizado a doar áreas de sua propriedade remanescentes de projetos de assentamento aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração pública indireta, independentemente de licitação, para a utilização de seus serviços, para atividades ou obras reconhecidas como de interesse público ou social, observado, no que couber, o disposto na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e em ato normativo do Incra, desde que:

I - tenham sido incorporadas à zona urbana; ou

II - tenham sido destinadas à implantação de infraestrutura de interesse público ou social.

§ 1º Na hipótese do inciso II do *caput*, os assentados no projeto de assentamento serão previamente consultados sobre a doação.

§ 2º Em assentamentos localizados na Faixa de Fronteira, a doação de áreas será precedida do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, conforme estabelecido na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

Art. 43. O Incra poderá outorgar título provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico a associações ou a outras entidades legalmente constituídas ou integradas por assentados.

Art. 44. A vedação de fracionamento do imóvel abaixo da fração mínima de parcelamento, prevista no art. 18-A da Lei nº 8.629, de 1993, somente se aplica aos lotes rurais destinados à exploração rural pela unidade familiar e não incide sobre lotes de caráter urbano, assim entendidos os que se destinarem a agrovilas ou a instalações para fins de utilidade pública e prestação de serviços de natureza social ou econômica.

Art. 45. Não se aplicam os limites de área estabelecidos no art. 18-A da Lei nº 8.629, de 1993, aos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, se incompatíveis com as peculiaridades da organização espacial e de exploração.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 46. Para efeitos do disposto no inciso V do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.629, de 1993, serão considerados:

I - conclusão dos investimentos:

a) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento, conforme critérios estabelecidos pelo Incra; e

b) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e o escoamento da produção e a instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia no assentamento; e

II - concessão dos créditos de instalação - a disponibilização de créditos de instalação previstos no Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017, a no mínimo cinquenta por cento dos beneficiários do assentamento.

§ 1º O ato de consolidação do assentamento encerra a disponibilização pelo Incra dos investimentos de infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão do crédito de instalação, na forma prevista no Decreto nº 9.066, de 2017.

§ 2º As informações relativas ao estabelecido nos incisos I e II do *caput* e aquelas relativas à dominialidade dos imóveis integrantes do PNRA serão atualizadas na forma disciplinada pelo Incra.

§ 3º Os investimentos descritos na alínea “b” do inciso I do *caput*, referentes à infraestrutura dos assentamentos, deverão ser priorizados pelos entes federativos competentes pela sua implantação.

Art. 47. Independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, considera-se consolidado o projeto

de assentamento após quinze anos de sua implantação, exceto se decisão fundamentada do Incra dispuser de forma diversa.

Parágrafo único. A decisão de afastar a consolidação prevista no *caput* observará as seguintes condições do assentamento, entre outras estabelecidas pelo Incra:

I - a infraestrutura disponível;

II - a quantidade de beneficiários com moradia edificada e acesso à energia elétrica;

III - a quantidade de beneficiários a quem tenha sido disponibilizado o crédito de instalação; e

IV - o quantitativo de parcelas com titulação definitiva.

Art. 48. As benfeitorias, reprodutivas ou não, existentes no imóvel destinado para reforma agrária poderão ser cedidas aos beneficiários para exploração individual ou coletiva em benefício da comunidade de assentados.

§ 1º Constatada a inviabilidade ou a inconveniência da exploração ou do uso coletivo das benfeitorias existentes no imóvel, até o parcelamento da área, o Incra poderá realizar sua doação em favor da comunidade de assentados, condicionada à prévia elaboração de plano de alienação e aplicação do valor obtido na implantação de infraestrutura produtiva, social ou cultural em proveito do assentamento.

§ 2º O Incra examinará e aprovará previamente o plano de alienação e aplicação do valor obtido a que se refere o § 1º, a ser executado pela representação dos assentados, com prestação de contas à comunidade de assentados e ao Incra.

Art. 49. O Incra poderá firmar acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para viabilizar as atividades previstas neste Decreto, inclusive para a implantação de obras simplificadas de infraestrutura.

Parágrafo único. Nas obras simplificadas de infraestrutura de abastecimento de água e de manutenção e recuperação de estradas em projetos de assentamento, na forma definida pelo Incra, o acordo de cooperação técnica, convênio ou outro instrumento congêneres a que se refere o *caput* poderá estabelecer a transferência da execução das obras e do fornecimento de materiais e serviços.

Art. 50. O Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º Os custos financeiros de que tratam o § 3º do art. 176 e o § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 1973, compreendem os valores cobrados pelo Incra para a certificação dos trabalhos técnicos.

Parágrafo único. A isenção prevista neste Decreto não dispensa que o interessado promova, a suas expensas, a medição de sua propriedade com observância aos requisitos técnicos estabelecidos no art. 9º.” (NR)

“Art. 9º

§ 10. É dispensada a declaração dos confinantes prevista no § 6º quando a retificação de matrícula de imóvel rural relativo à área pública da União ou do INCRA for formulada pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República ou pelo INCRA, acompanhada de declaração de que o memorial descritivo apresentado refere-se somente ao perímetro originário do imóvel cuja matrícula esteja sendo retificada.» (NR)

“Art. 10.

V - quinze anos, para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares;

VI - vinte anos, para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares; e

VII - vinte e dois anos, para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares.

§ 4º Em projetos de assentamento da reforma agrária, a identificação exigida neste artigo considerará a área da parcela a ser desmembrada.» (NR)

Art. 51. Ficam revogados:

I - o § 1º ao § 4º do art. 8º do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002; e

II - o Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016.

Art. 52. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de março de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

Eliseu Padilha

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 16/03/2018

Publicação: Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/3/2018, Página 16 (Publicação Original)

ANEXO I

FÓRMULA DO PERCENTUAL A SER APLICADO SOBRE O VALOR MÍNIMO DA PAUTA DE VALORES DA TERRA NUA, PARA FINS DE TITULAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

$$y = (a \times X) + b$$

Onde:

y - percentual a ser aplicado sobre o valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária;

a - coeficiente angular da reta;

X - área total do imóvel em hectares; e

b - coeficiente linear da reta.

ANEXO II

EQUAÇÃO PARA DEFINIR VALOR FINAL DAS ALIENAÇÕES A QUE SE REFERE O INCISO II DO ART. 38

$$VFI = ((y \div 100) \times PVTN) \times A$$

Onde:

VFI - Valor Final do Imóvel, em reais;

y - percentual a ser aplicado sobre o valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, conforme disposto no inciso II do *caput* do art. 38;

$PVTN$ - Valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária, em reais; e

A - área em hectares.

ANEXO III

COEFICIENTES PARA UTILIZAÇÃO DA FÓRMULA ESTABELECIDA NO ANEXO I PARA ÁREAS ACIMA DE UM MÓDULO FISCAL ATÉ QUATRO MÓDULOS FISCAIS

TAMANHO DO MÓDULO FISCAL EM HECTARES	COEFICIENTE ANGULAR	COEFICIENTE LINEAR
5	1,333342222	3,333155554
7	0,952385488	3,333206349
10	0,666668889	3,333244444
12	0,555557099	3,333259259
14	0,476191610	3,333269841
15	0,444445432	3,333274074
16	0,416667535	3,333277778

18	0,370371056	3,333283951
20	0,333333889	3,333288889
22	0,303030762	3,333292929
24	0,277778164	3,333296296
25	0,266667022	3,333297778
26	0,256410585	3,333299145
28	0,238095522	3,333301587
30	0,222222469	3,333303704
35	0,190476372	3,333307936
40	0,166666806	3,333311111
45	0,148148258	3,333313580
50	0,133333422	3,333315556
55	0,121212195	3,333317172
60	0,111111173	3,333318519
65	0,102564155	3,333319658
70	0,095238141	3,333320635
75	0,088888928	3,333321481
80	0,083333368	3,333322222
90	0,074074102	3,333323457
100	0,066666689	3,333324444
110	0,060606079	3,333325253

DECRETO Nº 9.424, DE 26 DE JUNHO DE 2018

Regulamenta o inciso V do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 17, *caput*, inciso V, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a concessão de créditos de instalação de projetos de assentamento, de que trata o inciso V do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, exclusivamente aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

§ 1º Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra a gestão operacional da concessão dos créditos de instalação de que trata este Decreto.

§ 2º A concessão dos créditos de instalação de que trata este Decreto será realizada por instituição financeira federal contratada pelo Incra para essa finalidade, dispensada a licitação.

§ 3º Os créditos de instalação de que trata este Decreto serão formalizados por meio de contrato individual.

§ 4º As despesas relativas à concessão dos créditos de instalação de que trata este Decreto se adequarão às disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas na lei orçamentária anual ao Incra para essa finalidade.

Art. 2º Os créditos de instalação de que trata este Decreto serão concedidos nas seguintes modalidades:

I - apoio inicial - para apoiar a instalação no projeto de assentamento e a aquisição de itens de primeira necessidade, de bens duráveis de uso doméstico e de equipamentos produtivos, no valor de até R\$ 5.200,00 (cinco mil e duzentos reais) por família assentada;

II - fomento - para viabilizar a implementação de projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e nutricional e de estímulo à geração de trabalho e renda, no valor de até R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais), que poderá ser dividido em duas operações de até R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) por família assentada;

III - fomento mulher - para viabilizar a implementação de projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote, no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em operação única, por família assentada; e

IV - semiárido - para atender a necessidade de segurança hídrica das famílias assentadas nos projetos de assentamento localizados nas áreas circunscritas ao semiárido, reconhecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, destinados a apoiar soluções de captação, armazenamento e distribuição de água para consumo humano, animal e produtivo, no valor de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por família assentada;

V - florestal - para viabilizar a implementação e a manutenção sustentável de sistemas agroflorestais ou o manejo florestal de lotes e de área de reserva legal com vegetação nativa igual ou superior ao estabelecido pela legislação ambiental, nos projetos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra, no valor de até R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais) por família assentada;

VI - recuperação ambiental - para viabilizar a implementação e a manutenção sustentável de sistemas florestais ou agroflorestais ou o manejo florestal de lotes, de área de reserva legal e área de preservação permanente, degradados até 25 de maio de 2012, referentes a projetos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra, no valor de até R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais) por família assentada;

VII - cacau - para viabilizar a implementação e a recuperação de cultivos de cacau, em sistema agroflorestal, no valor de até R\$ 6.000,00 (seis mil reais), permitida a sua renovação em até três operações, por família assentada;

VIII - habitacional - para viabilizar a construção de habitação rural nos projetos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra, no valor de até R\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais), por família assentada; e

IX - reforma habitacional - para viabilizar a aquisição de materiais de construção a serem utilizados na reforma e na ampliação de habitações rurais em projetos de reforma agrária criados ou reconhecidos pelo Incra, no valor de até R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais) por família assentada.

Parágrafo único. O beneficiário poderá optar somente por uma das modalidades previstas nos incisos V, VI ou VII do *caput*.

Art. 3º Para fazer jus à modalidade apoio inicial de que trata o inciso I do *caput* do art. 2º, os beneficiários deverão, cumulativamente:

I - ter os seus dados atualizados junto ao Incra, nos termos previstos no art. 9º;

II - não ter recebido anteriormente o crédito de instalação nas modalidades previstas no § 1º do art. 3º da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014; e

III - não ter contratado operações do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - Proceara ou do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf Grupo “A”.

§ 1º As famílias beneficiadas com o apoio inicial deverão ser encaminhadas para efetuar a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de assinatura do contrato para a concessão do crédito de instalação.

§ 2º As famílias beneficiadas com a modalidade de crédito de instalação denominada apoio inicial I e não beneficiadas com a modalidade apoio inicial II, anteriormente previstas no Decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014, poderão receber o valor de até R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) de forma complementar, observados os requisitos estabelecidos nos incisos I e II do *caput*.

Art. 4º Para fazer jus à modalidade fomento de que trata o inciso II do *caput* do art. 2º, os beneficiários deverão, cumulativamente:

I - ter os seus dados atualizados junto ao Incra, nos termos previstos no art. 9º;

II - não ter recebido anteriormente o crédito de instalação na modalidade prevista no inciso VIII do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.001, de 2014;

III - não ter contrato de operações do Pronaf Grupo “A” ou, por meio de declaração do beneficiário, de outra operação de crédito rural com risco bancário firmado a partir de 2010;

IV - ser atendidos por:

a) serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater, conforme definido no inciso I do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, responsável por apresentar projeto de estruturação da unidade produtiva; ou

b) outro profissional habilitado, que poderá ser servidor do Incra, de suas prestadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento congênere, conforme disciplinado pelo Incra;

V - estar inscritos no CadÚnico; e

VI - não estar inscritos em Dívida Ativa da União.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, serão priorizadas as famílias assentadas a partir de 2011 e aquelas assentadas até 2010 que atendam ao critério de renda familiar mensal de que trata o art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, sem prejuízo do disposto em outros critérios estabelecidos pelo Incra.

§ 2º A liberação da segunda operação de fomento ficará condicionada à apresentação de laudo de acompanhamento da unidade produtiva familiar que ateste o progresso no desenvolvimento do projeto da primeira operação de fomento, o qual será elaborado por profissional habilitado, que poderá ser servidor do Incra, de suas prestadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento congênere, conforme disciplinado pelo Incra.

Art. 5º Para fazer jus à modalidade fomento mulher de que trata o inciso III do *caput* do art. 2º, a mulher titular de lote da reforma agrária deverá, cumulativamente:

I - ter os seus dados atualizados junto ao Incra, nos termos previstos no art. 9º;

II - não ter recebido anteriormente o crédito de instalação na modalidade prevista

no inciso VI do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.001, de 2014, exceto aquelas que não tenham recebido integralmente os valores estabelecidos no § 1º do art. 3º da Instrução Normativa nº 58, de 5 de março de 2010, do Incra, hipótese em que farão jus à diferença do valor estipulado para a referida modalidade;

III - ser atendida por:

a) serviço de Ater, conforme definido no inciso I do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.188, de 2010, responsável por apresentar projeto de estruturação da unidade produtiva; ou

b) outro profissional habilitado, que poderá ser servidor do Incra, de suas prestadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento congêneres, conforme disciplinado pelo Incra; e

IV - estar inscrita no CadÚnico.

Art. 6º Para fazer jus à modalidade semiárido de que trata o inciso IV do *caput* do art. 2º, os beneficiários deverão, cumulativamente:

I - ter os seus dados atualizados junto ao Incra, nos termos previstos no art. 9º;

II - não ter recebido anteriormente o crédito de instalação na modalidade prevista no inciso XI do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.001, de 2014;

III - apresentar projeto técnico, individual ou coletivo, elaborado por profissional habilitado, que poderá ser servidor do Incra, de suas prestadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação, convênios ou outro instrumento congêneres, conforme disciplinado pelo Incra;

IV - ter o perímetro do projeto de assentamento e os lotes devidamente identificados, conforme projeto de pré-parcelamento aprovado pela Superintendência Regional do Incra correspondente, ou a área individual reconhecida pelo Incra; e

V - estar em assentamento localizado no semiárido brasileiro, conforme definição estabelecida pelo IBGE.

Art. 7º Para fazer jus à modalidade florestal ou recuperação ambiental, de que tratam os incisos V e VI do *caput* do art. 2º, os beneficiários deverão, cumulativamente:

I - ter os seus dados atualizados junto ao Incra, nos termos previstos no art. 9º;

II - não ter recebido anteriormente o crédito de instalação na modalidade prevista no inciso XIII do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.001, de 2014;

III - ser atendidos por:

a) serviço de Ater, conforme definido no inciso I do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.188, de 2010, responsável por apresentar projeto de estruturação da unidade produtiva; ou

b) por outro profissional habilitado, que poderá ser servidor do Incra, de suas pres-

tadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento congênere, conforme disciplinado pelo Incra;

IV - estar inscritos no CadÚnico;

V - não estar inscritos em Dívida Ativa da União;

VI - possuir Cadastro Ambiental Rural - CAR do lote ou do perímetro do projeto de assentamento; e

VII - ter comprovação de regularidade ambiental ou Plano de Recuperação Ambiental - PRA aprovado pelo órgão competente.

Art. 8º Para fazer jus à modalidade cacau de que trata o inciso VII do *caput* do art. 2º, os beneficiários deverão, cumulativamente:

I - ter os seus dados atualizados junto ao Incra, nos termos previstos no art. 9º;

II - ser atendidos por:

a) serviço de Ater, conforme definido no inciso I do *caput* do art. 2º da Lei nº 12.188, de 2010, responsável por apresentar projeto de estruturação da unidade produtiva; ou

b) outro profissional habilitado, que poderá ser servidor do Incra, de suas prestadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal que estabeleçam acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento congênere, conforme disciplinado pelo Incra;

III - estar inscritos no CadÚnico;

IV - não estar inscritos em Dívida Ativa da União;

V - possuir CAR do lote ou do perímetro do projeto de assentamento; e

VI - ter comprovação de regularidade ambiental ou PRA aprovado pelo órgão competente.

Art. 9º Para fazer jus à modalidade habitacional ou reforma habitacional de que tratam os incisos VIII e IX do *caput* do art. 2º, os beneficiários deverão, cumulativamente:

I - ter os seus dados atualizados junto ao Incra, nos termos previstos no art. 9º;

II - não ter recebido anteriormente o crédito de instalação nas modalidades previstas nos incisos I, II ou III do § 1º do art. 1º da Lei nº 13.001, 2014, cujo valor concedido tenha sido igual ou superior a R\$ 10.000,00;

III - não ter sido contemplado anteriormente pelo Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

IV - ser atendido por técnico habilitado e credenciado pelo Incra, para elaboração de projeto e para responsabilização técnica pela execução e pela fiscalização da obra, que poderá ser servidor do Incra, de suas prestadoras de assistência técnica ou de órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal ou de entidades que re-

presentem os beneficiários que estabeleçam acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento congênere, conforme disciplinado pelo Incra;

V - estar inscritos no CadÚnico;

VI - não estar inscritos em Dívida Ativa da União;

VII - estar com parcela do assentamento demarcada ou com pré-projeto de parcelamento aprovado ou área individual reconhecida pelo Incra; e

VIII - não sejam proprietários, cessionários ou promitentes compradores de imóvel residencial em qualquer localidade, que poderá ser comprovado por todos os meios disponíveis, além de declaração do beneficiário.

Art. 10. Aos créditos de instalação previstos no art. 2º será aplicada taxa efetiva de juros de cinco décimos por cento ao ano, a partir da data da sua concessão, observadas as seguintes condições específicas:

I - para a modalidade apoio inicial:

a) reembolso - em parcela única, com vencimento no prazo de três anos, contado da data de liberação do crédito de instalação; e

b) rebate para liquidação - noventa por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma prevista no *caput* para as liquidações efetuadas até o prazo de vencimento ou outro prazo estabelecido em ato do dirigente máximo do Incra, caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento por situação não imputável aos beneficiários;

II - para as modalidades fomento e fomento mulher:

a) reembolso - em parcela única, com vencimento no prazo de um ano, contado da data de liberação do crédito de instalação; e

b) rebate para liquidação - oitenta por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma prevista no *caput* para as liquidações efetuadas até o prazo de vencimento ou outro prazo estabelecido em ato do dirigente máximo do Incra, caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento por situação não imputável aos beneficiários;

III - para a modalidade semiárido:

a) reembolso - em parcela única, com vencimento no prazo de três anos, contado da data de liberação do crédito de instalação; e

b) rebate para liquidação - oitenta por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma prevista no *caput* para as liquidações efetuadas até o prazo de vencimento ou outro prazo estabelecido em ato do dirigente máximo do Incra, caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento por situação não imputável aos beneficiários;

IV - para a modalidade florestal:

a) reembolso - em parcela única, com vencimento no prazo de cinco anos, contado da data de liberação do crédito de instalação; e

b) rebate para liquidação - oitenta por cento sobre o saldo devedor atualizado na

forma prevista no *caput* para as liquidações efetuadas até o prazo de vencimento ou outro prazo estabelecido em ato do dirigente máximo do Incra, caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento por situação não imputável aos beneficiários;

V - para a modalidade recuperação ambiental:

a) reembolso - em parcela única, com vencimento no prazo de cinco anos, contado da data de liberação do crédito de instalação; e

b) rebate para liquidação - cinquenta por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma prevista no *caput* para as liquidações efetuadas até o prazo de vencimento ou outro prazo estabelecido em ato do dirigente máximo do Incra, caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento por situação não imputável aos beneficiários;

VI - na modalidade cacau:

a) reembolso - em parcela única, com vencimento no prazo de cinco anos, contado da data de liberação do crédito de instalação; e

b) rebate para liquidação - cinquenta por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma prevista no *caput* para as liquidações efetuadas até o prazo de vencimento ou outro prazo estabelecido em ato do dirigente máximo do Incra, caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento por situação não imputável aos beneficiários; e

VII - para as modalidades habitacional e reforma habitacional:

a) reembolso - em parcela única, com vencimento no prazo de três anos, contado da data de liberação do crédito de instalação; e

b) rebate para liquidação - noventa e seis por cento sobre o saldo devedor atualizado na forma prevista no *caput* para as liquidações efetuadas até o prazo de vencimento ou outro prazo estabelecido em ato do dirigente máximo do Incra, caso o pagamento não seja efetuado até a data de vencimento por situação não imputável aos beneficiários.

Parágrafo único. A concessão dos créditos de instalação de que trata o art. 2º ficará limitada às disponibilidades orçamentárias e financeiras do Orçamento Geral da União destinadas para essa finalidade.

Art. 11. Na hipótese de inadimplência, os rebates para liquidação previstos no art. 10 serão reduzidos em cinquenta por cento, exceto para as modalidades habitacional e reforma habitacional, que serão cobrados de acordo com o disposto no art. 37-A da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Art. 12. Para que os seus dados sejam considerados atualizados junto ao Incra, os beneficiários do PNRA deverão:

I - estar em situação regular na relação de beneficiários do PNRA, observado o disposto no § 12 do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993; e

II - proceder à atualização de informações cadastrais no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária do Incra, caso esteja assentado por período superior a

dois anos, contado da data da solicitação dos créditos de instalação da modalidade apoio inicial de que trata o art. 3º.

§ 1º Para a atualização cadastral de que trata este artigo, o Incra realizará ações de ofício, cruzamentos de bancos de dados oficiais e chamamentos para participação ativa dos beneficiários do PNRA.

§ 2º A atualização cadastral dos beneficiários dos créditos de instalação de que trata este Decreto será realizada pelo Incra em etapas, com cronograma e abrangência territorial a serem divulgados pelo Incra.

§ 3º Para cumprimento do disposto neste artigo, o Incra poderá firmar acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e poderá contratar entidades que já tenham prestado serviço de Ater, observado o disposto na Lei nº 12.188, de 2010.

Art. 13 Para optar pelas modalidades de créditos de instalação de que trata este Decreto, o beneficiário deverá firmar:

- I** - contrato de concessão de uso;
- II** - concessão de direito real de uso; ou
- III** - título de domínio.

Art. 14. O Incra apurará as denúncias relacionadas à concessão e à utilização dos créditos de instalação, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos competentes.

Art. 15. O beneficiário que descumprir as regras de utilização dos créditos de instalação, nos termos estabelecidos pelo Incra, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo de sessenta dias, contado da data de notificação, atualizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo IBGE, e calculado a partir da data de assinatura do contrato.

Art.16. Fica vedada a concessão de crédito de instalação em forma diversa da disposta neste Decreto.

Art. 17. Fica revogado o Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017.

Art. 18. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de junho de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

Eliseu Padilha



APOIO

PUBLICAÇÃO

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA - PFE/INCRA

